

# Il modello per superare il deficit di partecipazione

di Emiliano Di Filippo e Angelo Tanese

Il tema della responsabilità sociale, di grande attualità nel settore privato, è stato "riscoperto" e posto al centro del dibattito anche in quello pubblico. Non vi è dubbio che si tratti, in questo caso, di una sorta di ritorno alle origini. È evidente, infatti, come in ambito pubblico la responsabilità sociale coincida con la finalità e la missione istituzionale propria di ogni singola amministrazione, chiamata a generare con la sua azione effetti positivi nei confronti di una comunità. Ad assumere quindi, e a rendere conto, di una responsabilità per sua natura "sociale". Il problema riguarda non tanto le ragioni di questa responsabilità, quanto le forme in cui si esplica. Occorre infatti ripensare le forme della rendicontazione nel settore pubblico, sperimentando modalità innovative che possano superare i limiti informativi del rendiconto economico-finanziario già previsto dall'ordinamento, che coglie solo gli aspetti contabili e risulta in ogni caso di difficile accesso ai cittadini. In Italia, negli ultimi anni, numerose amministrazioni, in particolare Enti locali, aziende sanitarie, Camere di commercio, ma anche alcuni enti previdenziali e università, hanno avviato la sperimentazione di nuove forme di

rendicontazione, prima fra tutte l'introduzione del bilancio sociale. L'obiettivo è quello di ripensare il modo con il quale rendere trasparente e comunicare efficacemente ai cittadini - e più in generale ai diversi interlocutori esterni e interni - ciò che l'amministrazione ha realizzato.

## SIMILITUDINI

A prima vista, il fenomeno potrebbe apparire come l'estensione al contesto pubblico dell'uso del bilancio sociale quale forma integrativa del bilancio di esercizio, già sperimentata nel mondo delle imprese per meglio rendere conto ai portatori di interessi dell'impatto sociale e ambientale del proprio operato. Si potrebbe sostenere che, come già avvenuto in altri ambiti gestionali, le amministrazioni pubbliche scoprono e adattano al proprio contesto una pratica già riconosciuta e sperimentata in questi ultimi anni da quelle private.

In effetti, esistono forti similitudini nel ricorso al bilancio sociale nelle imprese e nelle amministrazioni pubbliche. Se ne possono sottolineare almeno due.

La prima è che anche per le imprese il bilancio di esercizio tradizionale mostra evidenti limiti nel rendere conto delle dimensioni non economico-finanziarie del loro operato, vale a dire del valore, dell'utilità e dell'impatto sociale che l'attività economica svolta genera e alimenta nel proprio contesto.

La seconda riguarda lo scenario in cui si colloca questa esigenza di rendicontazione sociale; una domanda collettiva di recupero della dimensione etica e sociale delle istituzioni economiche. L'impresa, situata nel più ampio quadro di relazioni sociali sottese alla sua attività, non può più limitarsi a dar conto dei soli risultati economici, seppur in modo trasparente e nel rispetto dei principi contabili generalmente accettati; deve altresì comunicare e coinvolgere i propri stakeholder in un'attività di valutazione e legittimazione del proprio valore sociale, del corretto uso delle risorse ambientali, del rispetto di codici etici di comportamento eccetera.

Secondo questa prospettiva, l'introduzione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche potrebbe essere considerata come un processo di traduzione a un contesto pubblico del concetto di Corporate social responsibility. Anche le amministrazioni pubbliche, al pari delle imprese private, devono interpretare e rendere conto della propria responsabili-

*Le amministrazioni pubbliche che intraprendono il percorso della rendicontazione sociale sono sempre più numerose. Ma tra i diversi standard proposti spesso vince la confusione. Per questo un valido aiuto arriva dalle linee guida*

**DIALOGO**



## Rendicontazione sociale tra imprese e Pa

### Analogie

Limiti dei tradizionali strumenti di rendicontazione economico-finanziaria e patrimoniale

Necessità di recupero della dimensione etica e sociale

### Differenze

Imprese	Amministrazioni pubbliche
La dimensione economico-finanziaria è elemento fondante nella rappresentazione dei risultati aziendali	La dimensione economico-finanziaria è meno rappresentativa delle performance aziendali
La rendicontazione sociale ha natura integrativa rispetto all'informativa di bilancio	La rendicontazione sociale recupera una chiave di lettura "originaria" delle performance dell'amministrazione
L'oggetto della rendicontazione sociale è costituito dalle ricadute sociali e ambientali dell'attività	L'oggetto della rendicontazione sociale è costituito dalla stessa azione amministrativa

tà di corporate (aziendale). Ma limitarsi a questa interpretazione rischia di far perdere il senso più profondo di questo nuovo fenomeno, che può rappresentare il tentativo di rilegittimazione e di riqualificazione dell'operato e del ruolo dell'amministrazione pubblica nel sistema economico e sociale.

Esistono infatti delle differenze sostanziali che non consentono di confondere il tema della Corporate social responsibility con quello della rendicontazione sociale in ambito pubblico. La prima, è che il successo dell'amministrazione pubblica è riconducibile a misure di ordine economico-finanziario molto meno che nelle imprese; di conseguenza il consuntivo contabile non è in grado di esprimere per la natura stessa dell'amministrazione una misura sufficiente dei livelli di performance istituzionali.

In secondo luogo, per le imprese, la rendicontazione sociale ha comunque una natura residuale: continua ad esserci un bilan-

cio di esercizio "canonico", cui è utile associare informazioni "non-financial" destinate ad altri utilizzatori, che possono confluire nel bilancio sociale. Per gli enti pubblici, invece, la rendicontazione sociale non è una chiave di lettura aggiuntiva o residuale dell'azione amministrativa, come abbiamo detto, ma quella originaria.

La terza differenza, infine, attiene all'oggetto stesso della rendicontazione sociale; se per l'impresa si tratta di dar conto delle ricadute sociali e ambientali, per l'amministrazione pubblica rendere conto dell'impatto sociale coincide con il rendere conto del suo essere "amministrazione pubblica"; non si tratta, in altri termini, di valorizzare le ricadute esterne della sua attività, ma di restituire tutto il processo con il quale l'amministrazione interpreta e soddisfa le esigenze e i bisogni della collettività di riferimento.

### FINALITÀ

A partire da tali premes-

se, è possibile affermare che l'utilizzo del bilancio sociale, pur presentandosi con le caratteristiche della moda del momento, può testimoniare la ricerca di soluzioni efficaci a deficit informativi strutturali dei sistemi di rendicontazione pubblici:

- un deficit di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, che dovrebbero essere il punto di partenza per la definizione degli obiettivi e dei programmi di intervento (e della redazione dei bilanci di previsione annuali e pluriennali), ma che spesso non sono il frutto di un sistematico e profondo processo di formulazione strategica e di individuazione delle priorità;
- un deficit di trasparenza dell'azione e dei risultati, che non consentono ai cittadini di valutarne realmente le performance rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali e della mission dell'ente;
- un deficit di misurazione dei risultati, molto più orientata alla corretta rilevazione dei fenomeni contabili che non alla valutazione della qualità dei servizi e delle politiche realizzate;
- un deficit di comunicazione, che non rende facilmente fruibile all'esterno le informazioni eventualmente disponibili e non consente ai cittadini di apprezzare (nel senso proprio di "dare valore") i programmi, gli sforzi e i risultati realmente conseguiti dall'ente.



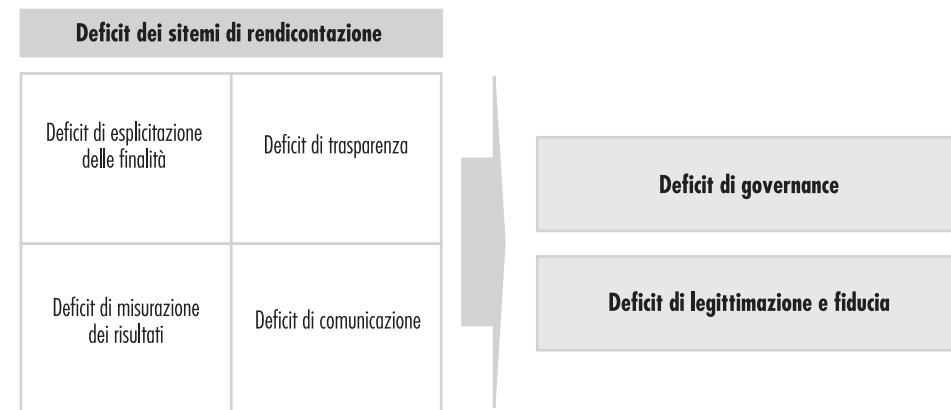
## Deficit di accountability delle amministrazioni pubbliche

Tali deficit dei sistemi di rendicontazione, nascondono e generano al tempo stesso altri elementi di debolezza più profondi all'interno del settore pubblico:

- dal punto di vista interno al sistema, un deficit di governance ai diversi livelli istituzionali; il fatto che le valutazioni sull'operato e sulla qualità delle amministrazioni poggino quasi unicamente su dati economico-finanziari, finisce per ricondurre strutturalmente le scelte di governo a operazioni di contenimento della spesa, ma rende assai più problematica la capacità di governo e di integrazione delle politiche pubbliche;
- dal punto di vista esterno, un deficit di legittimazione e di fiducia da parte dei cittadini e delle imprese nei confronti delle istituzioni pubbliche; se non è chiaro infatti "a cosa serve" e a quali bisogni collettivi una data amministrazione è in grado di dare valide risposte, è probabile che nel tempo si sviluppi la messa in discussione della sua utilità sociale e la ricerca di soluzioni alternative.

Più in generale, si tende a comprendere questo insieme di esigenze all'interno di un deficit di accountability delle amministrazioni pubbliche e del sistema complessivo della pubblica amministrazione italiana.

Il concetto di accountability, in ambito pubblico, si traduce nella capacità di creare valore economi-



co e sociale in modo correlabile al valore delle risorse impiegate e di "darne conto" alla società in modo trasparente ed esaustivo. Pertanto, l'esigenza di fondo delle amministrazioni pubbliche non è quella di "realizzare il bilancio sociale" come un nuovo adempimento, ma quella di assumere consapevolezza della propria responsabilità sociale e di "dar conto" del proprio operato, in modo da rendersi accountable nei confronti dei propri interlocutori. Provando a schematizzare il rapporto che esiste tra accountability, rendicontazione e bilancio sociale, si potrebbe dire che:

- il miglioramento del livello di accountability di un'amministrazione è l'obiettivo di fondo dei processi di riqualificazione e rilegittimazione dell'operato delle Pa;
- il processo di rendicontazione sociale è uno dei modi per perseguire questo obiettivo, migliorando le modalità di defini-

zione, misurazione e comunicazione delle azioni e dei risultati;

- il bilancio sociale è una delle forme (non l'unica) che tale processo di rendicontazione può assumere, configurandosi come lo strumento principale per dar conto - ogni anno - degli obiettivi perseguiti, delle azioni realizzate, delle risorse utilizzate e dei risultati raggiunti, dal punto di vista dei destinatari finali.

Se il bilancio sociale è, dunque, un fenomeno emergente e in un certo senso di moda, la sua introduzione sembra rispondere a un'esigenza antica e a un bisogno originario dell'"essere amministrazione pubblica". La rendicontazione dell'amministrazione pubblica è sociale perché ogni sua azione e forma di comunicazione è per sua natura sociale. Il bilancio sociale è uno specchio di questa azione; rendere conto del proprio operato significa in qualche modo mettere a nudo e cercare di rileggere il sistema di relazioni sociali all'interno



## La struttura delle Linee guida

**A) Finalità e caratteristiche del bilancio sociale**, in cui sono definiti lo scopo e i principali elementi ispirativi del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche:

- 1) che cosa si intende per responsabilità, rendicontazione e bilancio sociale;
- 2) definizione di bilancio sociale;
- 3) oggetto del bilancio sociale;
- 4) destinatari del bilancio sociale;
- 5) condizioni per l'adozione del bilancio sociale.

**B) Contenuti del bilancio sociale**, in cui si definiscono le informazioni che il bilancio sociale deve contenere:

- 1) valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione;
- 2) rendicontazione delle politiche e dei servizi;
- 3) rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate;
- 4) presentazione del documento e la nota metodologica.

**C) Realizzazione del bilancio sociale**, in cui sono indicate le modalità per realizzare il bilancio sociale e inserirlo strutturalmente nel sistema di rendicontazione del singolo ente:

- 1) la definizione del sistema di rendicontazione;
- 2) la rilevazione delle informazioni;
- 3) la redazione e la validazione del documento;
- 4) la comunicazione del bilancio sociale;
- 5) il coinvolgimento della struttura interna;
- 6) il raccordo con il sistema di programmazione e controllo.

del quale ogni amministrazione è inserita, per valutare in modo condiviso e trasparente il ruolo svolto e l'impatto che essa stessa ha generato su quel sistema.

### LINEE GUIDA

Attualmente, la realizzazione di bilanci sociali in ambito pubblico appare più come l'esito di sperimentazioni avviate singolarmente da alcuni enti "pionieri" che il risultato di una politica nazionale. Tuttavia, le amministrazioni che intendono intraprendere un percorso di rendicontazione sociale hanno sempre più bisogno di riferimenti e principi chiari a cui ispirarsi. Su questo tema, infatti, sono stati proposti diversi standard che hanno creato a volte confusione, an-

che perché mutuati direttamente dal settore privato e quindi lontani dalle reali esigenze di rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche. Per fornire una prima risposta a tale esigenza, il dipartimento della Funzione pubblica, nell'ambito del Programma Cantieri, ha realizzato e diffuso nel corso del 2004 delle prime indicazioni operative per la realizzazione del bilancio sociale, con la pubblicazione di un manuale dal titolo "Rendere conto ai cittadini". A partire da questa prima elaborazione, lo stesso Programma Cantieri ha avviato un'iniziativa di sperimentazione di percorsi di rendicontazione sociale, cui hanno preso parte circa 70 enti.

In continuità con tali iniziative, il Foromez ha realizzato, su incarico del dipartimento della Funzione pubblica, un ulteriore progetto finalizzato a definire in modo più puntuale i principi generali cui ricondurre la definizione del bilancio sociale. Il risultato del progetto è stata l'elaborazione di Linee guida per la redazione del bilancio sociale specifiche per il settore pubblico, che sono state recepite dalla recente direttiva del ministro per la Funzione pubblica sulla rendicontazione sociale (pubblicata in Gazzetta ufficiale il 16 marzo 2006), con l'obiettivo di fornire alle amministrazioni un punto di riferimento valido che chiarisca cos'è il bilancio sociale, cosa deve contenere e come si realizza. Le linee guida

definiscono il significato, le finalità, i contenuti, il processo di costruzione e i criteri di impiego del bilancio sociale, in modo che la rendicontazione possa essere diffusamente percepita con modalità omogenee e fortemente integrate nel sistema di rendicontazione degli enti.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, si può affermare che i principi contenuti nelle linee guida sono validi per tutte le amministrazioni pubbliche, pur nella loro diversità istituzionale, organizzativa e di contesto. Possono essere dunque applicate da tutte le amministrazioni pubbliche interessate a sperimentare il bilancio sociale come strumento di rendicontazione rivolto ai cittadini e alle loro forme organizzate (famiglie, associazioni, imprese, altre istituzioni pubbliche o private ecc.) e più in generale ai destinatari e ai portatori di interessi delle politiche e dei servizi. È compito, inoltre, di ciascuna amministrazione l'adattamento delle linee guida al proprio specifico contesto e l'utilizzo del bilancio sociale in modo coerente con le proprie finalità istituzionali.

Oltre a contribuire all'adozione della pratica e a una sua condivisa concezione, le Linee guida, mirano a diffondere la cultura della trasparenza amministrativa e del dialogo tra istituzioni e cittadini, dunque a rafforzare il funzionamento democratico e il livello di accountability delle istituzioni pubbliche. ●

