



Economia Aziendale Online

International Business Review

*La D.P.C.M del 17.2.06:
rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche*

Luca Bisio

SPECIAL ISSUE - SMOG Conference Proceedings

Pavia, July, 2010

N. 3 bis/2010

Summer Issue

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

Electronic ISSN 1826-4719

Reg. Trib. Pavia n. 685/2007 R.S.P.

La D.P.C.M del 17.2.06: rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche

Luca Bisio

Abstract

DPCM 17/02/06's Guidelines came to light after four years of studying and analyzing the Italian Public Administrations' social accounting experiences. Social accounting represents one of the more critical aspects of the Guidelines' defining path. The latter define: general principles to follow, the structure and the content requirements and the phases of the social accounting process in the public sector.

In detail, the Guidelines define the social budget as a process outcome and not as a simple document; this in line with the international social accounting standards.

The paper points out the purpose of the directive, illustrating the features of the structure, the content and the process of creation of the social budget.

Abstract

Le Linee guida della DPCM 17/02/06 sono nate dopo circa quattro anni di studio e di analisi delle esperienze di rendicontazione sociale avviate dalle PA italiane. Questo rappresenta uno degli aspetti più significativi del percorso di definizione delle Linee guida, che sanciscono i principi generali da seguire, i requisiti di struttura e contenuto e le fasi del processo di rendicontazione sociale nel settore pubblico.

In particolare, le Linee guida definiscono il bilancio sociale come "l'esito di un processo", e non come un semplice documento, trovandosi perfettamente in linea con i principali standard di rendicontazione sociale a livello internazionale.

L'articolo evidenzia la portata della Direttiva, entrando nel merito delle principali caratteristiche che delineano la struttura, il contenuto e il processo di costruzione del bilancio sociale.

Keywords: Corporate social responsibility, stakeholder

1 – Il Percorso di definizione della Direttiva

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, in data 17 febbraio 2006 ha emanato una Direttiva avente per oggetto la "Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche".

Tale *Direttiva* ha dettato le Linee guida per la definizione del bilancio sociale, e si inserisce nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, per le quali assume ormai particolare rilevanza l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione vol-

ti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti¹.

¹ Già qualche anno prima, nel documento del Dipartimento della Funzione Pubblica, *Proposte per il cambiamento nelle pubbliche amministrazioni* (2002), si chiariva come per la pubblica amministrazione fosse ormai necessario:

- saper leggere e comprendere le esigenze dei cittadini e delle imprese;
- farsi carico dei problemi e cercare di anticipare i bisogni dell'utenza;
- porre in essere azioni concrete per migliorare le capacità di risposta alle opportunità e alle problematiche emergenti;

Luca Bisio

Facoltà di Economia, Dipartimento di Scienze economico-aziendali – Sezione di Economia e gestione delle imprese

Università degli Studi di Milano-Bicocca

via Bicocca degli Arcimboldi, 8 - 20126 Milano, Italy - www.unimib.it

luca.bisio@unimib.it

Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali – Ministero dell'Interno

In particolare, la rendicontazione sociale risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa. Essa può essere considerata come una risposta al deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini di trasparenza dell'azione e dei risultati, di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione.

Le Linee guida della DPCM 17/02/06 sono nate dopo circa quattro anni di studio e di analisi sul campo delle esperienze di rendicontazione sociale avviate dalle PA italiane.

Tali riflessioni confluirono dapprima nel manuale "Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche (2004)", realizzato nell'ambito del programma Cantieri. Successivamente vennero riprese da un gruppo di lavoro coordinato dal Fornez, che nel 2005 ha elaborato le Linee guida fatte proprie dalla DPCM 17/02/06 (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

Il fatto che la *Direttiva* nasca da un approfondito percorso di studio ed analisi di esperienze rappresenta uno dei suoi aspetti più significativi e dei suoi punti di forza. Sino a quel momento la realizzazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche era stata più l'esito di sperimentazioni realizzate singolarmente da singoli enti che il risultato di una politica nazionale o di un insieme di orientamenti comuni.

D'altronde il bilancio sociale era, ed è tuttora, uno strumento volontario che ciascuna amministrazione può adottare nell'ambito della propria autonomia statutaria e organizzativa. Tuttavia, data la sua sempre più ampia diffusione, era ormai divenuto necessario fornire riferimenti e principi generali che potessero orientare le diverse amministrazioni nell'implementazione di un processo di rendicontazione sociale credibile e completo in tutti i suoi aspetti².

-
- ricercare forme e modalità di rapporto il più possibile personalizzate con i cittadini, le imprese e gli altri soggetti che interagiscono con essa;
 - porsi come un interlocutore affidabile, credibile, in grado di rispettare gli impegni e di rendere conto alla collettività circa le modalità di impiego delle risorse pubbliche e la capacità di raggiungimento degli obiettivi.

² L'assenza di standard di rendicontazione predefiniti ha favorito un'ampia libertà e discrezionalità nella redazione dei bilanci sociali, che in alcuni casi virtuosi ha anche consentito di porre in essere la sperimentazione di soluzioni innovative. Tuttavia ciò ha permesso anche il diffondersi di modelli, approcci ed esperienze caratterizzati da una notevole arbitrarietà e

La *Direttiva* ha quindi introdotto un quadro di riferimento omogeneo per le pubbliche amministrazioni, definendo i principi generali da seguire, i requisiti di struttura e contenuto e le fasi del processo di rendicontazione sociale nel settore pubblico. Negli anni successivi, essa ha costituito una guida non solo per le singole amministrazioni interessate ad implementare il bilancio sociale, ma ha anche rappresentato la base da cui partire per definire principi di rendicontazione sociale dedicati a specifici settori della pubblica amministrazione³.

2 – I principi della *Direttiva* e i presupposti per l'adozione del bilancio sociale

Le Linee guida della D.P.C.M. 17/02/06 hanno innanzitutto il merito di porre alcuni principi cardine che devono caratterizzare il bilancio sociale nel settore pubblico, traendo spunto dalle *best practice* conosciute a livello nazionale, ma anche sgombrando il campo da alcune incertezze interpretative dovute al carattere necessariamente sperimentale delle esperienze di rendicontazione realizzate sino a quel momento.

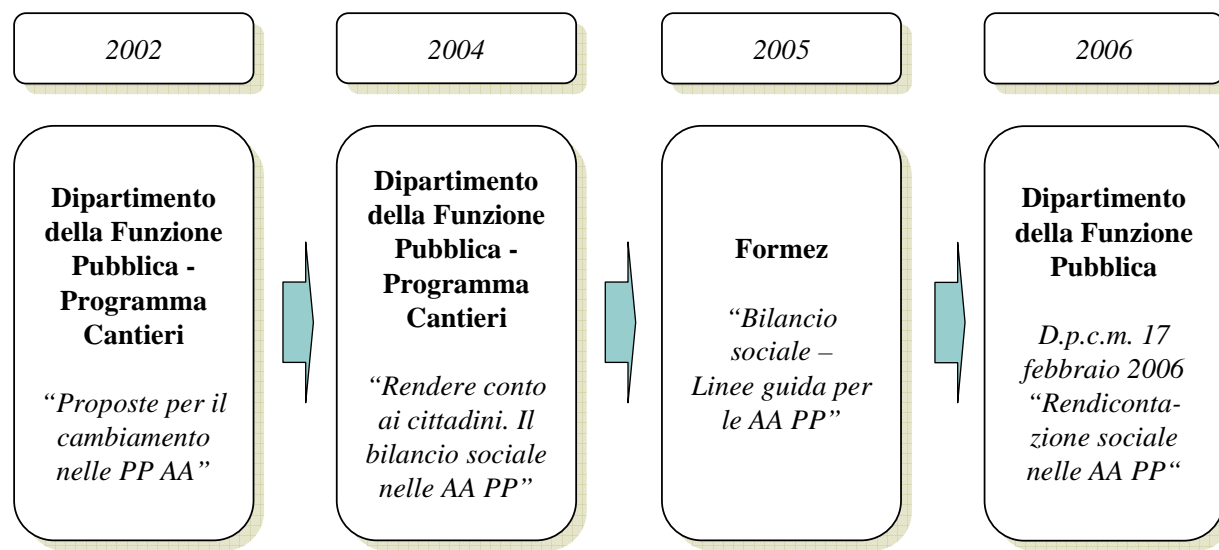
Al tempo stesso la *Direttiva* chiarisce i presupposti organizzativi ritenuti necessari per poter avviare con successo il percorso di implementazione del bilancio sociale. Con riferimento ai principi (

Figura 2), la *Direttiva* afferma innanzitutto che il bilancio sociale è "l'esito di un processo con il quale l'amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire ai cittadini e ai diversi interlocutori di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l'amministrazione interpreta e realizza la sua missione istituzionale e il suo mandato".

da una scarsa aderenza ai principi generali di accountability che dovrebbero comunque caratterizzare la rendicontazione sociale. Sul tema si vedano, tra gli altri, Pozzoli S., *Bilancio sociale versus bilancio legale*, Azienditalia N. 3/06, IPSOA, Assago (MI) e Farneti G., *Le linee guida per la rendicontazione sociale. Riflessioni a confronto – Conclusioni*, Azienditalia, Inserto, N. 10/07, IPSOA, Assago (MI).

³ L'esempio più conosciuto è quello relativo alle *Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali*, emanate dall'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli Enti Locali il 7 giugno 2007. Ma vi sono altre esperienze che vanno in questa direzione: si citano, a titolo puramente esemplificativo, le *Linee Guida per la redazione del Bilancio Sociale* emanate dall'Ispettorato Nazionale Pionieri di Croce Rossa per le organizzazioni afferenti alla Croce Rossa, e le linee guida emanate dalla Regione Lombardia per la redazione del bilancio di missione sociale per le A.L.E.R. (Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale).

Figura 1 - Il percorso di definizione delle Linee guida della DPCM 17/02/06



Definire il bilancio sociale come “l’esito di un processo”, e non come un semplice documento, colloca la *Direttiva* perfettamente in linea con i principali standard di rendicontazione sociale a livello internazionale.

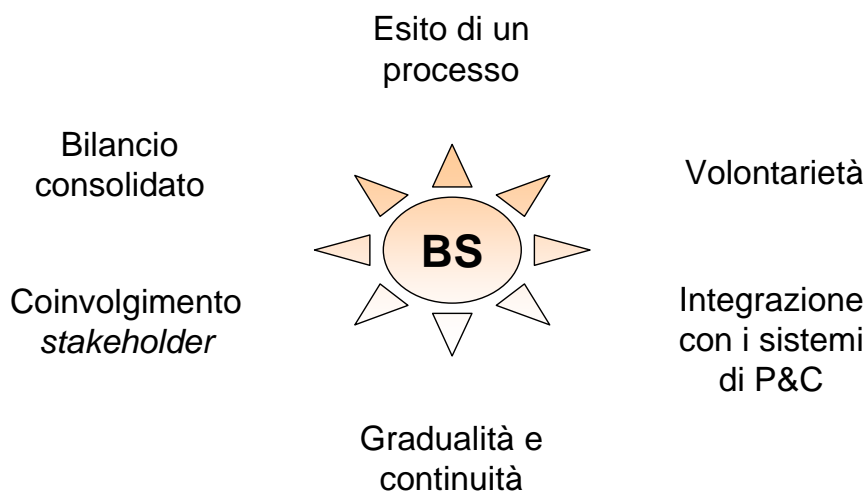
Ogni amministrazione pubblica, infatti, nasce per soddisfare i bisogni e tutelare gli interessi della collettività di riferimento, ed è a questa che deve rivolgersi per rendicontare gli effetti del suo agire, permettendole di comprendere e valutare tali risultanze.

Per fare questo è necessario che non si limiti alla mera rendicontazione dei risultati, ma sia in grado di identificare le istanze dei propri interlocutori, instaurando con essi un “rapporto fiduciario e di dialogo permanente”.

Per questo motivo la volontarietà, l’integrazione con i sistemi di programmazione e controllo, la gradualità e la continuità, il coinvolgimento degli *stakeholder* e l’attenzione alla rendicontazione consolidata dei risultati sono gli altri principi chiave che devono caratterizzare il bilancio sociale pubblico, secondo la *Direttiva*.

Particolarmente importante risulta il riferimento ad una dimensione più “allargata” del perimetro di rendicontazione che deve caratterizzare il bilancio sociale: esso deve rendere conto non solo di ciò che stato direttamente attuato dall’amministrazione, ma anche dell’attività di soggetti pubblici e privati che concorrono alla realizzazione degli obiettivi dell’amministrazione.

Figura 2- I principi generali della D.P.C.M. 17/02/06



Alcuni dei principi generali precedentemente richiamati, inoltre, rappresentano dei presupposti ritenuti indispensabili per poter implementare correttamente il bilancio sociale.

Le indicazioni della D.P.C.M., in particolare, si soffermano sui seguenti aspetti⁴:

- la chiara formulazione dei valori e delle finalità dell'ente pubblico, nonché l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola la sua azione. Tale aspetto comporta la necessità di disporre di un sistema di pianificazione, programmazione e controllo allineato ed integrato nei suoi diversi strumenti;
- l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali. Ciò consente di individuare referenti precisi, sia a livello politico, sia a livello tecnico, nel processo di dialogo con gli stakeholder;
- l'esistenza di un sistema informativo chiaro e attendibile, in grado di supportare l'attività di rendicontazione. Ciò garantisce la veridicità delle informazioni rappresentate nel bilancio sociale, un minor dispendio di tempo e risorse per la raccolta e l'elaborazione delle stesse, e la possibilità di riutilizzarle in modo efficace e tempestivo anche in altri strumenti e per altre finalità;
- il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa nella definizione del processo di rendicontazione sociale;
- il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;
- la continuità dell'iniziativa.

L'efficacia del bilancio sociale, la qualità delle informazioni fornite e l'utilità per l'ente che lo adotta dipendono in modo significativo dalla qualità e dalla credibilità del suo processo di implementazione.

Uno sguardo, anche rapido, ai presupposti richiamati dalla *Direttiva* evidenzia, in ogni caso, come il coinvolgimento interno dei diversi livelli dell'organizzazione, il dialogo permanente con gli *stakeholder* e la qualità ed attendibilità delle informazioni fornite siano gli elementi portanti, a livello generale, devono caratterizzare il bilancio sociale⁵.

3 – La struttura e il contenuto del bilancio sociale

Chiarite le finalità essenziali del bilancio sociale, le linee guida della D.p.c.m. 17/02/06 (*Direttiva*) si

⁴ D.p.c.m. 17/02/06, *Bilancio sociale, linee guida per le amministrazioni pubbliche*, p. 32.

⁵ Bisio L., *Il processo di rendicontazione sociale*, p. XVI, in AA.VV. *Le linee guida per la rendicontazione sociale. Riflessioni a confronto*, Azienditalia, N. 10/07, IPSOA, Assago (MI).

concentrano sulla struttura e sul contenuto del documento.

Innanzitutto, per fornire una visione complessiva di ciò che dovrebbe contenere un bilancio sociale è opportuno riprendere quanto dichiarato nella Sez. 1 della *Direttiva*, laddove si definisce l'oggetto del bilancio sociale, chiarendo due aspetti fondamentali inerenti i "confini" della rendicontazione sociale.

In primo luogo, si esplicita che il bilancio sociale dovrebbe riguardare le diverse tipologie di interventi posti in essere da un'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni, individuando nello specifico quattro ambiti di azione:

- la formulazione e l'attuazione di politiche;
- la realizzazione di piani, programmi e progetti;
- le azioni di tipo normativo;
- l'erogazione di servizi.

In sostanza, ciò significa che il bilancio sociale deve, quantomeno a regime, rispettare il principio di universalità e, pertanto, rendicontare l'intera attività posta in essere dall'amministrazione, senza alcuna esclusione.

In secondo luogo, si è già sottolineato che il bilancio sociale debba qualificarsi come strumento "allargato" alla rete dei soggetti collegati all'ente locale, come società, agenzie, istituzioni, fondazioni, aziende speciali. Tale aspetto apre delle interessanti opportunità, ma pone anche una serie di sfide significative che riguardano non solo lo sviluppo di sistemi informativi adeguati a supportare la rendicontazione dei risultati a livello aggregato, bensì anche gli strumenti e le modalità con le quali:

- i soggetti pubblici e privati sono chiamati a rispondere dei propri risultati in sede di rendicontazione sociale;
- l'ente pubblico esercita concretamente il proprio ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo sulla rete.

La struttura prevista dalla *Direttiva* è da considerarsi "obbligatoria", nel senso che un bilancio sociale, per poter essere considerato tale, deve presentare tutte le informazioni richieste nelle tre sezioni in cui è articolato (Figura 3):

- valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione;
- politiche e servizi resi;
- risorse disponibili e utilizzate.

Esso, inoltre, deve contenere:

- una presentazione iniziale del documento;
- una nota metodologica che illustri agli interlocutori del bilancio il processo seguito per la sua redazione. Chiariti i requisiti essenziali della struttura, la *Direttiva* si sofferma sul contenuto delle singole sezioni del bilancio sociale, individuando con chiarezza le informazioni da fornire, ma lasciando all'autonomia dei singoli enti la scelta dei criteri e delle modalità per la loro rappresentazione.

Figura 3 - La struttura del bilancio sociale secondo la D.P.C.M. 17/02/06

- **Presentazione;**
- **Nota metodologica;**
- **Sez. 1: Valori di riferimento: visione e programma dell'amministrazione:**
 - *Identità dell'ente;*
 - *Mission;*
 - *Valori;*
 - *Disegno strategico;*
- **Sez. 2: Politiche e servizi resi:**
 - Definizione delle aree di rendicontazione. Per ogni area di rendicontazione:
 - *Obiettivi perseguiti;*
 - *Azioni intraprese;*
 - *Risorse impiegate;*
 - *Risultati raggiunti;*
 - *Impegni futuri*
- **Sez. 3: Risorse disponibili e utilizzate:**
 - *Politiche finanziarie;*
 - *Gestione economico – patrimoniale;*
 - *Organizzazione e risorse umane;*
 - *E-government*
 - *Partecipazioni*

La Sezione 1 ha lo scopo essenziale di fornire la "carta d'identità" dell'ente e di esplicitare la *mission*, i valori di riferimento e le priorità di intervento individuate. In tal modo, oltre a fornire una conoscenza completa e sintetica dell'ente che rendiconta, si dà la possibilità ai cittadini e ai diversi *stakeholder* di conoscere, valutare ed eventualmente condividere le premesse valoriali e strategiche sulle quali si basa la "legittimazione ad agire" all'interno della comunità locale.

Oltre a ciò, occorre che si specifichino gli ambiti di competenza, l'assetto istituzionale, la struttura organizzativa interna e la rete dei soggetti collegati, quali società, agenzie, istituzioni, fondazioni, aziende speciali, ecc.

La Sezione 2 è dedicata alla rendicontazione dei risultati conseguiti dall'amministrazione nell'attuazione delle politiche e nell'erogazione dei servizi. La scelta della *Direttiva*, in merito, è quella di organizzare la rendicontazione:

- su aree che rispecchiano le strategie e le priorità dell'ente;
- evidenziando, per ogni area, le categorie specifiche di stakeholder coinvolte⁶.

⁶ La *Direttiva*, così come gli altri standard di rendicontazione sociale rivolti al settore pubblico evidenzia come non sia sufficiente fermarsi ad una mappatura generale degli *stakeholder*, ma occorra accompagnarla ad una segmentazione degli stessi in relazione

Pertanto, le aree di rendicontazione sociale individuate devono trovare un chiaro riferimento nel programma e nelle strategie dell'amministrazione, illustrate nella Sezione 1, e devono contenere tutti gli elementi in grado di permettere al lettore del bilancio sociale di valutare la qualità e la coerenza dei risultati raggiunti in rapporto agli obiettivi, ai valori e alla *mission*. A tal fine, per ciascuna area occorre fornire le informazioni quantitative e qualitative utili alla formulazione di un giudizio sull'operato dell'amministrazione da parte dei suoi interlocutori.

In particolare, bisogna esplicitare (Figura 4):

alle diverse aree di intervento. L'individuazione e la definizione delle modalità di coinvolgimento degli *stakeholder* si rivelano estremamente importanti. Non si tratta, infatti, di fornire una mera rappresentazione statica ed astratta dei possibili interlocutori dell'ente, ma attraverso la loro corretta definizione si individuano le informazioni rilevanti e le loro modalità di rappresentazione nel bilancio sociale. Inoltre è possibile definire un mix di canali e strumenti di comunicazione con gli *stakeholder*, ed individuare i soggetti da coinvolgere attivamente nel processo di rendicontazione. Si veda in merito Bertocchi M., *Il bilancio sociale a supporto della governance negli EE.LL.*, p. 442, in Bisio L., - Mazzoleni M., *Manuale di management dell'ente locale*, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano, 2008.

- gli obiettivi perseguiti, espressi in termini di cambiamenti attesi, quantificabili e misurabili, rispetto alla situazione di partenza;
- le azioni intraprese, in termini di piani, progetti, servizi e interventi normativi, anche se relative a iniziative pluriennali non ancora concluse, esplicitando attività, tempi e stato di avanzamento;
- le risorse impiegate, ossia i fattori produttivi utilizzati, le risorse finanziarie, i proventi e i costi associati alla singola area di rendicontazione;
- i risultati raggiunti, espressi in termini di quantità e qualità delle prestazioni rese, anche mediante l'utilizzo di indicatori di efficienza, di efficacia e di outcome (finalizzati a valutare la ricaduta sociale degli interventi realizzati). La rendicontazione dei risultati può essere arricchita anche da giudizi degli utenti e dei destinatari degli interventi;
- gli impegni e le azioni previste per il futuro, in termini di ulteriori cambiamenti programmati sulla base dei risultati raggiunti.

Infine, in questa sezione l'amministrazione deve porre in evidenza le iniziative attivate per promuovere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, iniziative che in parte potrebbero sovrapporsi con gli strumenti di programmazione partecipata sopra menzionati. Rientra quindi in questa sezione la complessa tematica della gestione delle relazioni con gli *stakeholder*, che assume un rilievo essenziale nel processo di rendicontazione sociale.

La Sezione 3, dedicata alle risorse disponibili ed utilizzate, raggruppa al proprio interno il complesso

delle attività e dei servizi erogati a supporto del funzionamento complessivo dell'ente.

Essa, pertanto, rappresenta le modalità con le quali l'ente si è organizzato per realizzare le proprie finalità, attraverso l'analisi delle principali risorse materiali e immateriali di cui esso dispone.

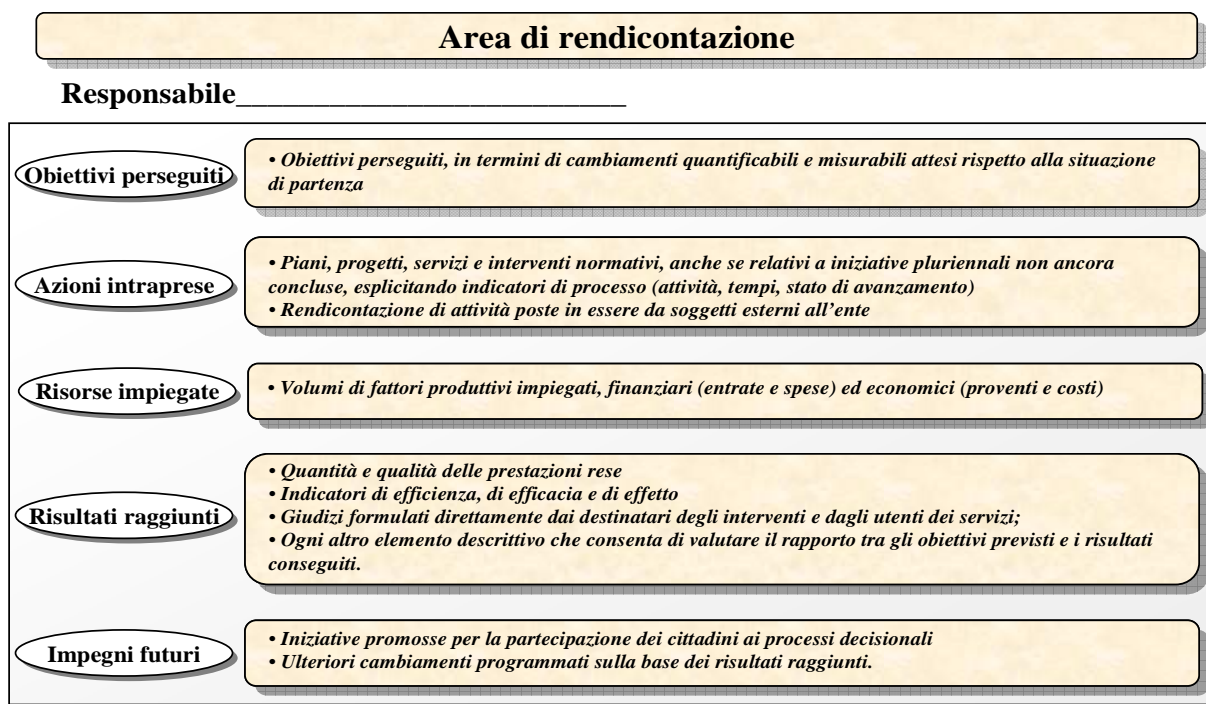
In particolare, la *Direttiva* richiede di rappresentare:

- le entrate e le spese della gestione;
- i proventi e i costi della gestione;
- il patrimonio dell'amministrazione e la sua variazione;
- la dotazione e le caratteristiche del personale;
- gli interventi di razionalizzazione ed innovazione organizzativa;
- gli interventi per accrescere e valorizzare il capitale umano dell'amministrazione;
- l'utilizzo e lo sviluppo di infrastrutture e soluzioni tecnologiche per la gestione dei processi e dei servizi;
- le partecipazioni promosse e realizzate dall'amministrazione con altri soggetti pubblici e privati.

La *Direttiva* dedica poi attenzione al contenuto della presentazione e della nota metodologica al bilancio sociale.

Dalla presentazione devono emergere chiaramente le finalità e gli impegni che l'amministrazione intende assumere attraverso il bilancio sociale, unitamente ad ogni altra informazione utile a contestualizzare la funzione.

Figura 4.- Le informazioni da fornire per ogni area di rendicontazione sociale



La *Direttiva* non aggiunge altro in merito, ma è ragionevole pensare che la presentazione del documento possa scaturire da un processo iniziale che coinvolga il vertice dell'organizzazione nella condivisione di alcuni passaggi essenziali dello sviluppo del processo di rendicontazione sociale, quali:

- la chiara definizione e condivisione delle finalità del bilancio sociale;
- l'esplicitazione della mission e dei valori dell'ente;
- la scelta delle aree da sottoporre a rendicontazione;
- l'individuazione dei principi e dei modelli di riferimento per la stesura del bilancio sociale;
- la stima dei costi e dei tempi per la realizzazione.
- Maggiori indicazioni vengono invece riservate alla nota metodologica, la quale deve descrivere:
 - il processo di rendicontazione seguito dall'amministrazione nella costruzione del bilancio sociale;
 - i metodi di raccolta, elaborazione ed esposizione dei dati;
 - i soggetti interni ed esterni che hanno preso parte al processo;
 - le diverse fasi seguite e il tempo impiegato nella sua realizzazione.

Nella nota metodologica devono anche essere riportati gli impegni che l'amministrazione intende assumere per il miglioramento del processo di rendicontazione sociale.

Tali impegni potrebbero scaturire dai giudizi e dalle valutazioni emerse dal confronto con gli *stakeholder*.

4 – Il processo di rendicontazione

La *Direttiva* articola il processo di rendicontazione sociale in quattro fasi:

- **definizione del sistema di rendicontazione;**
- **rilevazione delle informazioni;**

- **redazione e approvazione del documento;**
- **comunicazione del bilancio sociale.**

Per ciascuna di esse vengono forniti indicazioni e requisiti specifici da rispettare.

a) *Definizione del sistema di rendicontazione sociale*

La prima fase consiste nella definizione della struttura del sistema informativo a supporto del bilancio sociale.

Si tratta, perciò, di un passaggio molto delicato che richiede il più ampio coinvolgimento interno, ai fini dell'identificazione delle caratteristiche essenziali dello strumento e dei sistemi per la rilevazione delle informazioni.

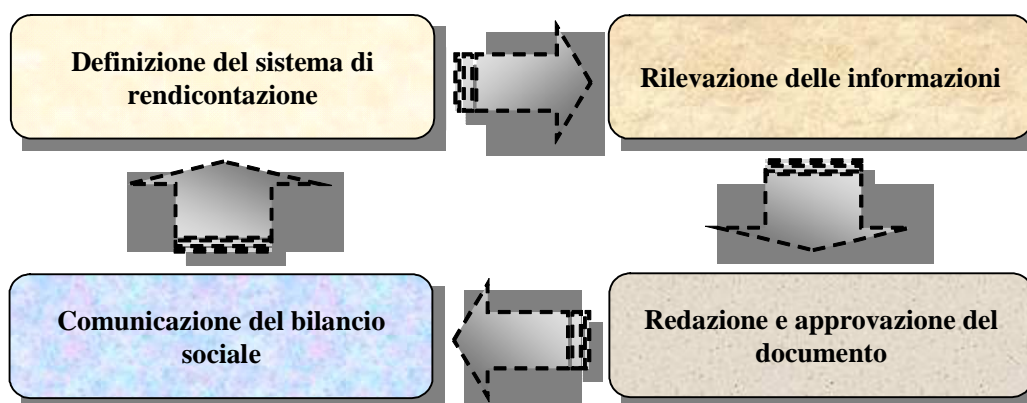
In particolare, nel corso di questa fase dovrebbero essere esplicitati la visione e il programma dell'amministrazione, e dovrebbero essere individuate le diverse aree di rendicontazione, le quali rappresentano l'architettura di base del sistema di rendicontazione: per ciascuna di esse, infatti, occorre definire tutti gli elementi informativi e gli indicatori richiesti dalla *Direttiva*.

b) *Rilevazione delle informazioni*

La *Direttiva* sottolinea l'importanza della costruzione e del livello di definizione di un idoneo sistema informativo a supporto della capacità di un'amministrazione di rendere conto del proprio operato. A tal fine è necessario analizzare i sistemi di programmazione e controllo e i sistemi informativi esistenti per verificare le informazioni disponibili e pianificare le modalità di rilevazione di quelle non disponibili.

Oltre ad evidenziare, a livello generale, le diverse tipologie di informazioni che potrebbero confluire nel bilancio sociale, la *Direttiva* richiede che il sistema informativo di rendicontazione sociale offra una comparazione temporale dei dati riferita a più annualità e, se possibile, includa eventuali confronti con altre amministrazioni.

Figura 5 - Fasi del processo di rendicontazione sociale



c) *Redazione e approvazione del documento*

In merito a tale questione, le *Linee guida* si concentrano su due aspetti essenziali:

- la veste grafica, editoriale ed il linguaggio utilizzato;
- l'approvazione del documento.

Relativamente al primo aspetto, la redazione finale del bilancio sociale deve riflettere essenzialmente il carattere comunicativo dello strumento. A tal fine, occorre:

- adoperare un linguaggio semplice, scorrevole e non ridondante;
- evitare l'utilizzo di concetti, termini e riferimenti propri del linguaggio amministrativo, tecnico, settoriale. Nel caso di parole straniere e di acronimi, va specificato il loro significato;
- fare ricorso prevalentemente a dati quantitativi, esposti con l'aiuto di tabelle e grafici accompagnati da spiegazioni che ne rendano chiara l'interpretazione.

Con riferimento al secondo aspetto, invece, il bilancio sociale deve essere approvato, o comunque fatto proprio dall'organo di governo dell'amministrazione.

In tal modo si attesta l'attendibilità dei contenuti del bilancio sociale e la loro coerenza con quanto realizzato. In sostanza, con l'approvazione l'organo di governo si assume la responsabilità della veridicità, attendibilità, completezza, neutralità, trasparenza e coerenza delle informazioni fornite.

d) *Comunicazione del bilancio sociale*

Attraverso l'ultimo passaggio vengono pianificate e gestite le attività finalizzate alla comunicazione dei contenuti del documento e alla costruzione di un dialogo permanente con i cittadini e i diversi portatori di interessi.

Tale attività di comunicazione e di ascolto è finalizzata a valutare:

- il gradimento e l'efficacia comunicativa del bilancio sociale;
- il giudizio dei destinatari sui risultati raggiunti dall'amministrazione.

A tal fine, la *Direttiva* richiede la predisposizione di un piano di comunicazione del bilancio sociale, strutturato sulla base delle risorse disponibili dell'ente, il quale definisca⁷:

- i differenti interlocutori a cui ci si rivolge;
- le azioni e gli strumenti di comunicazione da adottare;
- le modalità di valutazione dei risultati della comunicazione.

Detto piano deve prevedere forme di partecipazione del bilancio sociale e di raccolta di giudizi, valutazioni e commenti da parte dei suoi destinatari, attraverso, ad esempio, la realizzazione di incontri pubblici con i cittadini e con i diversi interlocutori, di forum on line, di specifiche indagini di soddisfazione, sondaggi di opinione, etc.

Le azioni identificate nel piano devono essere finalizzate alla diffusione e alla partecipazione del bilancio sociale, all'interno e all'esterno dell'amministrazione e, più in generale, al consolidamento del dialogo con i portatori di interessi.

5 – **L'integrazione del bilancio sociale nell'organizzazione e nei processi aziendali**

La *Direttiva* si sofferma, infine, su due requisiti essenziali per garantire la piena integrazione del bilancio sociale all'interno della cultura aziendale delle organizzazioni che intendono adottarlo:

- **il coinvolgimento della struttura interna;**
- **il raccordo del bilancio sociale con il sistema di programmazione e controllo.**

In merito al primo aspetto, oltre a ribadire l'importanza del più ampio coinvolgimento interno nella realizzazione del documento, vengono chiariti i ruoli dei diversi attori. In particolare:

- gli organi di governo detengono la titolarità e la responsabilità primaria della realizzazione del bilancio sociale e di quanto in esso contenuto. Contribuiscono inoltre alla fase di definizione del sistema di rendicontazione, per quanto attiene all'esplicitazione dei valori, della visione e delle linee di intervento prioritarie dell'amministrazione;
- le fasi del processo di rendicontazione devono essere presiedute e gestite da un gruppo di coordinamento costituito da referenti degli organi di governo e dai responsabili delle principali funzioni di supporto;
- i diversi settori dell'ente sono coinvolti nel processo di rendicontazione sociale con riferimento alle singole aree di rendicontazione in cui operano;
- altri soggetti pubblici o privati che gestiscono servizi per conto dell'amministrazione e collaborano all'implementazione delle sue politiche sono chiamati a partecipare alla realizzazione del bilancio sociale con riferimento alle specifiche aree di rendicontazione in cui sono coinvolti.

La rendicontazione sociale, inoltre, non deve essere separata dal sistema di programmazione e controllo, ma strutturalmente integrata ad esso e contribuire al suo miglioramento.

In particolare, occorre verificare la coerenza e la corrispondenza delle informazioni contenute nel bilancio sociale con quanto riportato negli altri strumenti di programmazione e controllo adottati, quali:

⁷ Si veda in merito Bertocchi M., *Lavoro di squadra nel processo di elaborazione*, Guida agli enti locali N. 14/06, Ed. Il Sole 24 ore.

- piani strategici, di mandato, pluriennali ed annuali;
- documenti di programmazione economico-finanziaria;
- documenti del controllo strategico e del controllo di gestione;
- rendiconti finanziari, economici e patrimoniali.

A tal fine occorrerà che si ponga molta attenzione nello strutturare il bilancio sociale (e, in particolare, le aree di rendicontazione) in modo da garantire un collegamento chiaro e trasparente con gli altri documenti ed un suo effettivo utilizzo all'interno dei processi decisionali dell'ente⁸.

Le indicazioni della *Direttiva* in merito all'integrazione del bilancio sociale negli altri processi e sistemi aziendali assumono particolare importanza alla luce di due importanti riforme che, a partire dal 2009 stanno interessando il sistema pubblico italiano:

- la Riforma "Brunetta", soprattutto per gli aspetti riguardanti l'introduzione dei sistemi di valutazione delle *performance*. In quest'ottica il bilancio sociale rientra tra gli strumenti che, in un'ottica integrata, devono favorire una valutazione completa della performance organizzativa dell'ente pubblico⁹;

⁸ Sul percorso di progressiva integrazione del bilancio sociale nel sistema di programmazione e controllo, si veda Bisio L., *Il processo di rendicontazione sociale*, in AA.VV. *Le linee guida per la rendicontazione sociale. Riflessioni a confronto*, Azienditalia, N. 10/07, IPSOA, Assago (MI).

⁹ Si veda, in particolare l'art. 8 del D.Lgs. 150/09, che individua i seguenti elementi da considerare per la valutazione della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche:

- a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;

- il percorso di armonizzazione dei sistemi contabili pubblici, avviato con le deleghe contenute nella Lg. 42/09 sul "federalismo fiscale" (art. 2, c. 2, lett. h)) e proseguito con la Lg. 196/09. Questi provvedimenti normativi introducono numerose novità che dovranno essere tradotte, in termini operativi, dai decreti legislativi attuativi. Particolarmente importante sarà la classificazione della spesa pubblica in missioni e programmi, che dovrà garantire un chiaro raccordo tra le scelte di fondo che ogni amministrazione dovrà assumere nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali e i connessi effetti contabili. Ciò comporterà anche la necessità di integrare in modo stabile il bilancio sociale all'interno di una nuova struttura del sistema di bilancio pubblico.

References

Bertocchi M. (2008), *Il bilancio sociale a supporto della governance locale*, in Bisio L. e Mazzoleni M., *Manuale di management dell'ente locale*, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano.

Bertocchi M. (2006), *I sistemi di pianificazione e controllo e i portatori di interessi*, in Bertocchi M., Bisio L. e Latella G., *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali*, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano.

Bertocchi M. (2006), Lavoro di squadra nel processo di elaborazione, *Guida agli enti locali*, N. 14/06, Ed. Il Sole 24 ore

Bertocchi M. e Bisio L., (2007), Principi d'efficienza per rendere conto ai cittadini, *Guida agli enti locali*, N. 42/07, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano.

Bisio L. (2007), Il processo di rendicontazione sociale, in AA.VV. *Le linee guida per la rendicontazione sociale. Riflessioni a confronto*, Azienditalia, N. 10/07, IPSOA, Assago (MI).

Bisio L. e Farneti G. (2007), Le linee guida per la rendicontazione sociale, *Guida agli enti locali*, N. 38/07, Ed. Il Sole 24 ore, Milano.

Bisio L. e Rebora F., (2007), Il valore aggiunto della partecipazione, *Guida agli enti locali*, N. 38/07, Ed. Il Sole 24 ore, Milano.

Farneti F. (2004), *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, Franco Angeli, Milano.

Farneti G. (2006), Le linee guida per la rendicontazione sociale. Riflessioni a confronto – Conclusioni, *Azienditalia*, Inserto, N. 10/07, IPSOA, Assago (MI).

g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;

h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

- Marcuccio M. (2005), Il bilancio sociale e la comunicazione esterna dei risultati, *Azienditalia*, N. 1/05, IPSOA, Assago (MI).
- Mazzoleni M. (2004), *Il governo economico degli enti locali e la partecipazione dei cittadini*, Franco Angeli, Milano.
- Mazzoleni M. e Bertocchi M. (2007), *La rendicontazione sociale negli enti locali quale strumento a supporto delle relazioni con gli stakeholder: una riflessione critica*, in Ricci P. (a cura di), *Lo standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Moore M. H. (1995), *Creating public value. Strategic management in government*, Harvard Business Press, London.
- OECD (2001), *Citizen as partner. Information, consultation and public participation in policy making*, OECD, disponibile sul sito internet www.oecd.org.
- Pozzoli S. (2006), Bilancio sociale versus bilancio legale, *Azienditalia* N. 3/06, IPSOA, Assago (MI).
- Rogate C. e Tarquini T. (2004), *Il bilancio sociale negli enti locali*, Maggioli, Rimini.
- Siboni S. (2007), La rendicontazione sociale negli enti locali: un fenomeno composito, *Azienditalia*, N. 5/07, IPSOA, Assago (MI).
- Steccolini I. (2004), *Accountability e sistemi informativi negli enti locali*, Giappichelli Ed., Torino.
- Tanese A. (a cura di) (2004), *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.
- Zuccardi Merli M. e Bonollo E. (2007), Modelli di rendicontazione sociale per le amministrazioni pubbliche: un'analisi empirica sul bilancio sociale, in Ricci P. (a cura di), *Lo standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli.