

Università Federico II di Napoli



PROPOSTA DI ANALISI DI BILANCI SOCIALI DI COMUNI:
INDAGINE SUI COMUNI DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA

Dottorato di ricerca in Ingegneria Economico-Gestionale
XIX Ciclo

Coordinatore: Prof. Guido Capaldo

Tutor
Prof. Guido Capaldo

Dottoranda
Dott.ssa Assunta Martone

Il tema scelto, le idee sviluppate e le posizioni sostenute sono, nello spirito di Bruni e Zamagni¹, il prodotto sia dell'interesse scientifico che della passione civile, nel tentativo di allargare la prospettiva in modo da evitare il rischio di considerare l'economia come sfera separata ed avulsa rispetto alle altre sfere della vita.

¹ Bruni L., Zamagni S., *Economia civile*, Il Mulino, 2004 p.10-11

Ringraziamenti

Al termine di questo lavoro desidero ringraziare tutti quanti vi hanno contribuito, con il loro sostegno professionale ed umano. Intendo ringraziare i professori Guido Capaldo e Mario Raffa, per avere avuto la lungimiranza d'intraprendere con me questo percorso di ricerca, emerso come attuale solo ultimamente; è grazie alla loro stima ed al loro aiuto, che ho avuto la possibilità di iniziare questo lavoro, con la loro presenza nel corso degli anni, mi hanno poi sostenuto e guidato sui temi della ricerca svolta. La responsabilità di tutte le semplificazioni eccessive, le ipotesi azzardate e gli eventuali errori contenuti nel testo è da imputare all'autrice.

Ringrazio tutti i docenti del DIEG (Dipartimento di Ingegneria Economico-Gestionale) dell'Università Federico II di Napoli: oltre al Prof. Guido Capaldo, tutor e coordinatore del dottorato di ricerca in Ingegneria Economico Gestionale, il Prof. Mario Raffa, e tutti i membri del Collegio dei Docenti. Grazie al Prof. Luca Iandoli, per il sostegno e le informazioni che mi ha dato, ai miei cari colleghi ex-dottorandi, con i quali abbiamo condiviso momenti impegnativi. Grazie anche al personale amministrativo, la signora Consalvo ed Arenga, senza le quali sarebbe stato molto più difficile superare le difficoltà operative.

Grazie al gruppo di ricerca con cui ho collaborato in questi ultimi anni ed un grazie particolare al dott. Alfonso Morvillo, per il tempo libero che ha dedicato ad ascoltare le mie ipotesi entusiaste. Grazie al Prof. L. Hinna ed al dott. F. Monteduro, alla prof.ssa L. Pulejo, al prof. P. Ricci, al prof. L. Bruni, al dott. M. Viviani, molte delle idee contenute in questo lavoro sono nate e si sono consolidate grazie al confronto con loro. L'indagine empirica qui riportata è stata realizzata anche grazie ad una cara collega, la dott.ssa Alessandra Avitabile. Ultimi, ma non meno importanti, sono stati gli spunti di Padre Domenico Correrà sj² e del Prof. Martin E. P. Seligman,³ la personalità dei quali è riuscita a far attecchire nel mio animo *razionale* un approccio *relazionale*. Grazie, infine a chi mi è stato vicino dal punto di vista personale, dandomi la serenità per dedicarmi al mio lavoro: Luigi, Aldo ed Eleonora, mia madre e tutta la mia famiglia, i miei amici di sempre e quelli incontrati da poco. Un grazie anche a mio padre che non c'è più, ed a cui devo sempre molto.

A tutti voi va la mia gratitudine.

² Domenico organizza corsi triennali sulla comunicazione interpersonale, la famiglia, la sessualità che comprendono lezioni teoriche sulla comunicazione, con giochi di ruolo e dinamiche di comunicazione; l'ultima pubblicazione del centro da egli guidato è AA.VV., *"L'arte di comunicare – Comunicazione, famiglia, sessualità"*, tre volumi, Ediz. Guida, Napoli

³ Il padre della *psicologia positiva*, uno dei fondamenti su cui è basata tale disciplina è che "La felicità individuale si realizza nell'ambito dello spazio sociale"; corsi sull'argomento sono da anni tenuti nelle più prestigiose università statunitensi e recentemente anche in Italia

CAPITOLO 1	
EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA	8
1.2 IL PARADIGMA DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT E LE LEVE D’AZIONE	9
1.3 DAL NEW PUBLIC MANAGEMENT ALLA PUBLIC GOVERNANCE.....	14
1.4 IL NESSO FRA PARTECIPAZIONE E GOVERNANCE LE NECESSITÀ DI CREARE VALORE PER I CITTADINI ATTRAVERSO IL RAFFORZAMENTO DEL POLICY MAKING	15
1.5 L’ACCOUNTABILITY COME CONDIZIONE DI GOVERNANCE. ASPETTI DELLA GOVERNANCE E PROFILI DI ACCOUNTABILITY	18
1.6 GLI INDIRIZZI OCSE E DELL’UNIONE EUROPEA.....	22
CAPITOLO 2	
LA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONE	25
2.1 LA RENDICONTAZIONE SOCIALE E LA RSI, RESPONSABILITÀ SOCIALE D’IMPRESA	25
2.2. STANDARD DI RIFERIMENTO.....	29
2.3 RESPONSABILITÀ SOCIALE PUBBLICA	44
CAPITOLO 3	
ECONOMIA CIVILE E BEN-ESSERE	48
3.1 L’ECONOMIA CIVILE, IL WELL-BEING ED IL CAPITALE SOCIALE	48
3.2 IL CAPITALE SOCIALE	55
3.3 AREE FUNZIONALI DEL COMUNE.....	60
3.3 UN POSSIBILE APPROCCIO	63
CAPITOLO 4	
UNA PROPOSTA METODOLOGICA	67
4.1 COME INDAGARE EMPIRICAMENTE IL PROBLEMA POSTO	67
3. LA METODOLOGIA DI RICERCA ADOTTATA.....	70
CAPITOLO 5	
L’INDAGINE EMPIRICA: I COMUNI DEL SUD E ISOLE	73
5.1 I BILANCI DEI COMUNI ANALIZZATI	73
5.2 ELEMENTI VALUTATIVI PER MACROAREA.....	85
5.3 DESCRIZIONE DEI RISULTATI.....	91
CONCLUSIONI	
L’ANALISI PROPOSTA: NON PER CONCLUDERE, MA PER COMINCIARE	94
BIBLIOGRAFIA	97
ALLEGATI	109

Introduzione

Per iniziare la lettura di queste pagine forse è opportuno spiegare che il cosiddetto *social accounting* non è un'area di attività organizzata e coerente, comprende diversi campi, talvolta può presentare delle contraddizioni e apparire confusa.⁴ L'obiettivo del lavoro è cercare di ricondurre ad una visione di insieme la mia ricerca degli ultimi anni attraverso la rilettura del processo evolutivo in Italia, la revisione dei saggi, le interpretazioni delle esperienze, il tutto collegato con la mia storia personale.

La Pubblica Amministrazione ha a che fare con una società complessa che evolve rapidamente causando sensazioni di incertezza negli individui e nelle istituzioni, in particolare in Italia dove assistiamo ad una lunga fase di transizione caratterizzata dal superamento del paradigma del New Public Management, dall'evoluzione delle politiche a livello internazionale e dall'orientamento verso una *governance democratica*.

Lo *stato* contemporaneo perde i confini territoriali cedendo parte della sovranità, si verificano carenze democratiche e decentramento del potere a livelli istituzionali autonomi.

Il nuovo andamento è rivolto sia verso la sempre maggiore integrazione sopranazionale sia verso il rafforzamento dei poteri locali, regionali e territoriali. In tale situazione emerge la necessità di una maggiore partecipazione delle organizzazioni, della società civile e della cittadinanza, per stimolare e promuovere il confronto con le istituzioni al fine di realizzare obiettivi comuni. L'informazione, la comunicazione e la partecipazione attiva dei cittadini assumono un ruolo centrale per l'agire amministrativo, come strumento di governo della complessità sociale e della complessità organizzativa e non più solo come leva manageriale per la gestione dei servizi o come importante attività per assicurare la trasparenza dei procedimenti amministrativi. Per recuperare la fiducia dei cittadini e ridare legittimazione sociale all'azione pubblica, occorre mostrare ai cittadini un'amministrazione credibile, capace di rispettare gli impegni assunti e di rendere conto dell'impiego delle risorse della collettività. È quindi opportuno che le amministrazioni sviluppino la capacità di ascolto delle esigenze espresse dalla società, non con la finalità di ottenere risposte già formulate, ma per assumere decisioni più informate, consapevoli e motivate. Scopo della rendicontazione sociale di un'amministrazione è dar conto degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali della propria azione.

⁴ Gray R.H., *Il social and environmental accounting and reporting: da speranza a sfida? Un'opinione personale sul tema*, in Rusconi G., Dorigatti M., *Modelli di rendicontazione etico-sociale e applicazioni pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2005, p.113.

Il fenomeno della rendicontazione sociale in ambiente pubblico è abbastanza recente e quindi ha avuto una minore diffusione in letteratura rispetto al settore privato. Di conseguenza solo negli ultimi anni troviamo studi e pubblicazioni⁵.

Rendicontare l'aspetto sociale dell'attività vuol dire gestire in maniera trasparente il processo gestionale per favorire l'instaurazione di un rapporto duraturo con i soggetti con cui si viene in contatto (stakeholder), che permetta loro di guardare all'interno dei processi realizzati per comprenderne le caratteristiche, le motivazioni e le modalità di attuazione.

Nonostante autorevoli tentativi (vedi linee guida Gruppo di studio sul Bilancio Sociale - GBS nel seguito - e dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali), allo stato attuale manca uno schema di riferimento (concettuale) e la materia necessita ancora di profonda indagine ed analisi.

Il punto debole è rappresentato dalla mancanza di diretta confrontabilità dei documenti derivante dalla carenza degli schemi e dalla natura volontaria dell'adesione agli stessi che, se da un lato consente maggiore flessibilità e creatività, dall'altra incide sulla possibilità di giudizio degli stakeholders. Inoltre nei report in genere non viene dato spazio adeguato alle analisi qualitative e quantitative effettuate tramite indicatori e queste, anche quando utilizzate, raramente forniscono informazioni prospettiche o integrate.

Proprio per l'enorme divulgazione avvenuta ultimamente e la mancanza di riferimenti dall'altro, è necessario studiare i documenti degli Enti Locali italiani al fine di individuare i tratti comuni e gli elementi di differenziazione nel tentativo di verificare se esistono modelli emergenti ed avanzare proposte per il loro miglioramento.

Il lavoro quindi contribuisce al dibattito scientifico proponendo un approccio per l'analisi delle forme di reporting volontario dei risultati degli Enti Locali. Tale approccio può essere impiegato sia ai fini di comparazione di pratiche di rendicontazione di Enti Locali differenti, sia per l'analisi dell'evoluzione nel tempo degli strumenti di rendicontazione dei singoli Enti.

⁵ vedi avanti nel testo

CAPITOLO 1

EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

“To make an obstacle articulate is the first step towards overcoming it”

Otto Kahn-Freund

1.1 Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione. 1.2 Il paradigma del New Public Management e le leve d'azione. 1.3 Dal New Public Management alla Public Governance. 1.4 Il nesso fra partecipazione e governance le necessità di creare valore per i cittadini attraverso il rafforzamento del *policy making*. 1.5 L'*accountability* come condizione di *governance*. Aspetti della governance e profili di *accountability*. 1.6 Gli indirizzi OCSE e dell'Unione Europea

Il capitolo descrive il processo di riforma intervenuto nella Pubblica Amministrazione in Italia e la conseguente modernizzazione definita secondo lo schema del *New Public Management* prima, *Public Governance* e *Network Management* poi. Lo scopo è di precisare i termini di questa evoluzione e come questi passaggi hanno reso indispensabile un cambiamento di concezione nel rapporto pubblico-privato, che mette necessariamente in primo piano la questione della responsabilità sociale e della necessità di rendicontare per rafforzare la partecipazione alla governance.

1.1 Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione

Le Amministrazioni Pubbliche, in Italia e all'Estero, sono state interessate negli ultimi venti anni da un profondo processo di cambiamento i cui presupposti sono da ricercare nelle dinamiche evolutive del contesto socio-economico e politico della società post-industriale.

I Paesi ad economia avanzata, e successivamente anche quelli in via di sviluppo, hanno intrapreso a partire dalla fine degli anni '70 un processo di riforma del settore pubblico, che spesso è stato accompagnato dalla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa privata e pubblica con lo scopo sia di sviluppare il sistema economico che di migliorare il benessere dei cittadini. Potremmo, anche se con differenze di approcci e diversi periodi interessati, identificare due fasi di questo processo: la prima riconducibile al New Public Management (NPM); la seconda alle idee di Public Governance e di Network Management. I Paesi anglosassoni per primi hanno sperimentato questi approcci mentre in

Italia la cosiddetta “aziendalizzazione” delle Pubbliche Amministrazioni ha avuto inizio solo negli anni '90.⁶

Questo processo di riforma ha riguardato anche aspetti di tipo organizzativo ed ha destato nel settore pubblico l'interesse verso il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle *performance* delle singole amministrazioni. Il processo innovativo viene quindi ampliato ed in aggiunta alla definizione dell'organizzazione delle singole amministrazioni, si tenta di comprendere le cause delle inefficienze interne e, per ridurre la distanza dai cittadini, si pensa di introdurre una più estesa managerialità. Questo processo può essere ricompreso nel paradigma del *New Public Management*, i cui principi cardine sono, tra gli altri, la decentralizzazione dei poteri, la ricerca della dimensione ottimale dell'amministrazione pubblica, l'adozione di criteri gestionali tipici del settore privato, la gestione per obiettivi, la qualità dei servizi e l'introduzione delle nuove tecnologie nelle amministrazioni pubbliche (il c.d. e-government) per la realizzazione di un sistema organizzativo, gestionale ed informatico di tipo reticolare tipico del settore privato.

1.2 Il paradigma del New Public Management e le leve d'azione

Il New Public Management (NPM) rompe con la tradizione perché mette in discussione la diversità tra governance nella p.a. e nel *for profit*.

Secondo questo schema è necessario *ristrutturare, riprogettare, reinventare, riallineare e ripensare*, se si vuole modernizzare la Pubblica Amministrazione; i principi alla base del NPM sono spiegati da Jones e Thompson,⁷ attraverso il modello delle “5R” che individua anche strumenti operativi per la sua implementazione a livello strategico:

Ristrutturare

- identificare le principali competenze dell'organizzazione
- eliminare dall'organizzazione tutto ciò che non aggiunge valore ai suoi servizi ed in particolare che inibisce le *performance*
- esternalizzare tutto ciò che non rappresenta una competenza fondamentale dell'organizzazione
- strumenti: analisi della catena del valore, contabilità per attività

Riprogettare

- ricominciare, piuttosto che "aggiustare" i processi esistenti con soluzioni "tampone"

⁶ Steccolini I., *Accountability e sistemi informativi negli Enti Locali*, G.Giappichelli editore, Torino, 2004.

⁷ Si veda, per esempio, Jones L.L., Thompson F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, Azienda Pubblica, n.6, 1997.

- informatizzare tutte le attività
- costruire i processi partendo dalla base dell'organizzazione piuttosto che dal vertice
- basare la struttura dell'ente sui processi piuttosto che sulle funzioni o posizioni
- concentrarsi sul miglioramento della qualità dei servizi, sulla riduzione dei tempi e dei costi
- strumenti: tecnologia avanzata, project management, benchmarking

Reinventare

- sviluppare un processo di pianificazione
- individuare una strategia servizio/mercato
- strumenti: pianificazione strategica, ricerche di mercato, reti ed alleanze

Riallineare

- allineare le strutture amministrative e i centri di responsabilità dell'ente alla sua nuova strategia
- allineare la struttura di controllo/premio dell'organizzazione a quella amministrativa e dei centri di responsabilità
- dare importanza ai centri operativi
- strumenti: organizzazione basata sulla *performance* e sulla valutazione degli *outcome*

Ripensare

- accelerare il ciclo: osservazione, orientamento, decisione, azione
- valutare le *performance* del servizio e fornire informazioni di ritorno sulla strategia seguita
- costruire un'organizzazione che apprende e si adatta
- strumenti: decentramento, controlli flessibili, capitale circolante, analisi rapide e modelli di apprendimento

Queste idee stravolgono la c.d. cultura burocratica ed il NPM è visto come insieme di principi di azione per raggiungere la *Public Governance*.

Tale approccio, che ha caratterizzato soprattutto i Paesi di *common law*, è di tipo pragmatico e basato sul rilancio del sistema economico attraverso maggiori livelli di efficienza e produttività del settore pubblico, ottenuti introducendo manager provenienti dal privato in grado d'inserire in ambiente pubblico cultura, metodi e tecniche delle imprese. I principali contenuti possono essere indicativamente riassunti:

1. poiché nelle aziende di grandi dimensioni sono frequenti le diseconomie di dimensione (economie di scala per beni standardizzabili) esplicite (maggiori costi dei servizi) o implicite (ritardi, inefficienze), la prima azione di miglioramento è il *downsizing*, suddivisione in unità più piccole dotate di autonomia e responsabilità;

2. introduzione estesa di logiche di mercato, attraverso gare competitive per i servizi pubblici *competitive tendering* (diverse dalle gare pubbliche o ad evidenza pubblica) che privilegiano elementi sostanziali e non formali;
3. esteso ricorso a *forme contrattuali* in base alle quali i servizi sono affidati a soggetti esterni secondo due modalità:
 - a. *contracting out* nella quale i servizi sono affidati a soggetti esterni all'amministrazione;
 - b. *contracting in* nella quale i servizi sono affidati a dipendenti definendone per contratto le condizioni e stimolando l'efficienza con vantaggi di tipo economico;
4. introduzione di sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*;
5. diffusione dei sistemi di *reporting* tramite cui si supera una delle tradizionali debolezze della PA;
6. introduzione di sistemi di gestione del personale flessibili (mobilità, retribuzione con incentivi riferiti al merito).⁸

Un ultimo elemento su cui soffermarsi, oltre la valutazione delle *performance* e dei risultati, è quello delle nuove modalità di relazione tra PA e cittadini che da un approccio unidirezionale (informazione) tendono verso un percorso interattivo (consultazione-relazione bidirezionale-partecipazione).⁹

In Italia questo processo di modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica è stato affiancato da una serie di atti normativi con cui il legislatore ha iniziato la trasformazione che è ancora in atto. Ricordiamo di seguito le tappe principali:

- ✓ **legge 142/1990** per il riordino delle autonomie locali,
- ✓ **legge 241/1990** che ha previsto la trasparenza del procedimento amministrativo,
- ✓ **legge 421/1992** sull'organizzazione e gestione del personale,
- ✓ **d.lgs 29/1993** che ha istituito l'URP,
- ✓ **legge 273/1995** per la semplificazione dei procedimenti ed efficienza,
- ✓ **d.lgs. 77/1995** relativo all'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali,
- ✓ **legge 59/1997** sulla riforma della PA e semplificazione amministrativa,
- ✓ **legge 127/1997** sullo snellimento dell'attività amministrativa,
- ✓ **d.lgs. 112/1998** per il conferimento di funzioni dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali,
- ✓ **D.P.R. 447/1998** sulla semplificazione dei procedimenti di autorizzazione,
- ✓ **legge 50/1999** nota come i Testi unici concernenti procedimenti amministrativi,

⁸ Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005 p. 192-197.

⁹ Hinna L., Monteduro F., *Nuovi profili di accountability nelle PA*, Formez quaderno 40, Roma, 2005.

- ✓ **d.lgs. 267/2000** Testo unico sulle leggi dell'ordinamento degli Enti Locali TUEL,
- ✓ **legge 340/2000** legge di semplificazione 1999,
- ✓ **legge costituzionale 3/2001** che ha modificato il titolo V della Costituzione.

Tutte queste norme attuano un processo di riforma che ha ad oggetto la riduzione del debito pubblico e il deficit di bilancio, il miglioramento dell'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'attività pubblica sul territorio, la creazione di un nuovo rapporto tra governo centrale e locale. L'Italia per dare avvio a questo mutamento attua il decentramento amministrativo, il federalismo fiscale ed il processo di privatizzazione; per rendere più flessibile l'attività delle PA promuove il passaggio dalla cultura del controllo a quella della responsabilità, dalla direzione per compiti a quella per obiettivi. L'innovazione indirizzata da queste norme potrebbe schematicamente essere ricondotta essenzialmente a tre leve di azione del NPM e cioè (i) l'adozione di modelli organizzativi più flessibili, (ii) l'inserimento di meccanismi "tipo mercato", (iii) l'attuazione di sistemi di gestione attenti ai risultati e orientati alla soddisfazione dell'utenza.

Le nuove norme hanno incoraggiato il diffondersi delle sperimentazioni nonostante i forti elementi di contraddizione dovuti all'iniziale compresenza di nuovi principi e vincoli tradizionali. Seppure con difficoltà e lentezze la pubblica amministrazione italiana mostra comunque un cambiamento, con esiti diversi per i diversi territori e differenti tipi di organizzazione pubblica (e segnatamente un maggiore impatto per gli enti pubblici periferici). Le condizioni in cui si sviluppa questo processo sono quelle di una cultura della legalità formale e burocratica, lontane dalla cultura dell'amministrazione "vicina" ai cittadini, che esercita le proprie funzioni partendo dall'analisi dei bisogni da loro espressi. L'inserimento nella PA italiana, fortemente burocratica, di valori del tutto estranei come la trasparenza, l'accessibilità dei documenti, la responsabilità del funzionario, ha certamente avuto impedimenti dovuti al timore della perdita di privilegi consolidati. Ciò nonostante le sperimentazioni si stanno diffondendo, non per merito di un profondo radicamento nell'ente, ma solo grazie ad iniziative personali di gruppi che non sempre hanno un peso rilevante nel processo decisionale.¹⁰ È comunque indubbio che, al di là dei risultati concreti, le sperimentazioni hanno sostenuto la diffusione di una nuova cultura amministrativa.¹¹

Purtroppo gli strumenti di governo della gestione importati da altri contesti ed imposti per norma in un processo di aziendalizzazione non sempre sono accompagnati da un idoneo processo culturale ed il rischio è quello di *anestetizzare* le esigenze gestionali reali; e di fatto sono numerosi gli strumenti gestionali resi obbligatori dalle norme invece che suggeriti dai dirigenti per sostenere esigenze

¹⁰ Borgonovi E., *Le strategie di innovazione per la PA*, intervento al ForumPA 2001, Roma, 7-11 maggio, p. 5.

¹¹ Arpaia S., "Processi innovativi e consapevolezza organizzativa nella Pubblica Amministrazione. Il caso dei Comuni della Valdera", tesi di laurea, anno accademico 2003-2004, Università di Pisa, p. 41-48.

sentite.¹²

leve manovra <i>new public management</i>	Contenuti qualificanti delle riforme italiane	Riferimenti normativi
decentramento organizzativo <i>downsizing</i> burocrazie pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nuovi modelli organizzativi, riprogettazione macrostruttura ▪ formule istituzionali (imprese, fondazioni) ▪ accorpamento ministeri 	<p>L. 142/1990 riforma enti locali</p> <p>L. 59/1997 federalismo amministrativo</p>
meccanismi tipo mercato	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>contracting out</i> imprese private e organizzazioni <i>no profit</i> ▪ <i>contracting in</i> 	<p>1990 riforma governo locale</p>
tecniche e sistemi gestione imprese private	<ul style="list-style-type: none"> ▪ contabilità economica governo locale e sanità pubblica ▪ centri di responsabilità amministrativa e unità previsionali di bilancio ▪ sistemi controllo gestione e <i>budgeting</i> ▪ contratti tempo determinato e privatistici (<i>city manager, country manager, direttori generali di Comuni, Province, Regioni</i>) ▪ sistemi gestione flessibile personale ▪ comunicazione ed orientamento all'utente ▪ trasparenza amministrativa ▪ semplificazione procedure e autocertificazione ▪ sistemi di incentivazione e valutazione dirigenza pubblica 	<p>D.Lgs. 77/1995 contabilità EL</p> <p>L. 142/1990 riforma enti locali</p> <p>L. 241/1990 semplificazione trasparenza procedure</p> <p>L. 127/1997 semplificazione amministrativa</p> <p>D.Lgs. 29/1993 riforma pubblico impiego</p> <p>1994 carta dei servizi e URP</p>
<i>performances measurement</i> standard di risultato espliciti e misurabili	<ul style="list-style-type: none"> ▪ contabilità economica governo locale e settore sanitario pubblico ▪ sistemi di controllo dei costi e piano economico gestione (enti locali) ▪ pianificazione strategica, budget e controllo di gestione ▪ nuclei valutazione 	<p>L. 142/1990 riforma enti locali</p> <p>D. Lgs. 29/1993 nuclei valutazione</p>

Leve di manovra dei processi di NPM e interventi di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana
Fonte: elaborazione Arpaia da Meneguzzo, 1997 p. 595.¹³

¹² Hinna L., Monteduro F., *Amministrazioni Pubbliche: Evoluzione e sistemi di gestione*, Aracne, Roma, 2006.

¹³ Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in "Azienda Pubblica", n.6/1997.

1.3 Dal New Public Management alla Public Governance

Questo processo di rinnovamento della PA ha fatto emergere un nuovo ruolo degli Enti Locali: il cambiamento ha riguardato i rapporti con l'apparato statale (decentramento amministrativo, federalismo fiscale, maggiore autonomia gestionale e finanziaria) ma soprattutto con la comunità territoriale, poiché l'avvicinamento ha portato una responsabilità più forte nei loro confronti. L'analisi della trasformazione avvenuta è necessaria per introdurre il concetto della rendicontazione sociale in ambito pubblico.

Il nuovo impianto normativo favorisce l'adozione di un modello gestionale basato sulla ricerca di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, nel senso di una gestione orientata al risultato. Le Amministrazioni Pubbliche avevano nel passato assunto la struttura di sistemi semi-chiusi distaccati dal contesto sociale e disattenti alle reali esigenze della collettività: con questi elementi legati a fattori di competizione devono invece superare il carattere di "autoreferenzialità" e diventare "sistemi aperti" collegati all'ambiente esterno ed attenti non più esclusivamente alle attività ma anche ai risultati avendo come punto di riferimento il cittadino. In altri termini l'interlocutore non è solo il governo centrale ma anche la propria comunità di riferimento.¹⁴

A questo punto anche il paradigma del NPM cede il passo alla logica del Public Governance e di seguito a quella del Network; Borgonovi¹⁵, descrive tale evoluzione in maniera chiara e sintetica, partendo dalla realtà delle istituzioni e definendone l'evoluzione delle funzioni e finalità. Borgonovi spiega dapprima che la realtà dei Comuni (o dei livelli diversi di governo) può essere analizzata come organizzazione politica di una popolazione sul territorio (in termini di sociologia e scienza della politica); come ente (in termini di diritto); come istituto (in termini di economia aziendale, considerando insieme di persone che utilizzano beni per perseguire fini, questi ultimi differenti e specifici per ogni classe di istituti). Seguendo l'ultimo tipo di analisi egli descrive l'evoluzione concettuale dell'azione pubblica nel passaggio da Stato inteso come *attore* a Stato *regolatore* del sistema, dallo Stato del *benessere* (dell'intervento attivo in campo economico) a Stato della *qualità della vita* (di servizi).

Durante le quattro fasi dell'evoluzione del ruolo dello Stato nella società moderna e delle sue finalità istituzionali, viene qualificata diversamente la strumentalità dell'azienda pubblica e

¹⁴ Bartocci L., *Il bilancio sociale negli Enti Locali*, Giappichelli, Torino, 2003.

¹⁵ Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996 p. 1-50.

dell'attività amministrativa. Nella prima fase si ha il modello dello “*stato dei diritti formali*” la funzione dell'Amministrazione Pubblica è garantire le condizioni formali dell'esercizio dei diritti mediante un ruolo *super partes*; inoltre vengono attribuite funzioni di produzione e di messa a disposizione dei cosiddetti *beni collettivi*, cioè beni che, non essendo divisibili e non esclusivi nell'uso, non sono prodotti dall'iniziativa privata e non sono oggetto di scambio tramite mercato.

Caratteristica della seconda fase è l'intervento degli istituti pubblici per garantire “diritti sostanziali a contenuto economico” modello di stato sociale del benessere “*welfare state*” (o stato dell'intervento attivo in campo economico) per il quale l'amministrazione ha le funzioni di redistribuzione della ricchezza con finalità perequative. La terza fase, “*stato dei servizi*”, nella quale le istituzioni sono coinvolte nella produzione diretta dei servizi, l'amministrazione sviluppa un'attività simile sul piano tecnico-organizzativo a quella dell'impresa, le risorse economiche vengono acquisite tramite la pressione fiscale e si producono servizi a titolo gratuito o con il corrispettivo di tariffe inferiori ai costi. Come noto tutto ciò si rivela sempre più difficile da mantenere, e causa inefficienze e comportamenti effettivi diversi da quelli dichiarati. Si passa alla quarta fase dello “*stato regolatore*” con vari interventi legislativi e politiche di privatizzazione.

Le differenti forme di esercizio della funzione di governo, nelle fasi descritte, possono essere sinteticamente definite come:

- *governabilità*, come stabilità nel tempo dell'organo di governo e possibilità per esso di assumere decisioni;
- *government* o governabilità formale, si ha quando l'organo di governo è in grado di decidere facendo leva prevalentemente sui suoi poteri formali (esercizio di poteri sovraordinati, capacità di scelte rapide);
- *governance* o governo sostanziale condiviso, capacità di orientare i comportamenti di differenti soggetti, pubblici e privati verso i fini di interesse pubblico (complessità dei problemi e delle scelte).

1.4 Il nesso fra partecipazione e governance le necessità di creare valore per i cittadini attraverso il rafforzamento del policy making

Le *aziende pubbliche* (sistemi di processi economici di un istituto pubblico) *composte* (poiché svolgono congiuntamente processi di consumo e di produzione in senso economico) sono lo strumento tramite cui gli enti /istituti pubblici rispondono ai bisogni della comunità di riferimento. Pertanto producono maggiore o minore valore quanto più o meno elevato è il livello qualitativo dei bisogni soddisfatti. Il valore prodotto dalle aziende pubbliche per la comunità di

riferimento può essere definito *valore pubblico*; alcuni esempi sono il miglioramento della qualità della vita per i singoli individui, il miglioramento delle qualità relazionali ossia di vita collettiva di una società (elevato livello di sicurezza, minore inquinamento), la creazione di esternalità positive (condizioni che migliorano i valori di scambio di altri soggetti economici come le famiglie e le imprese, che vengono contabilizzate nei loro bilanci). Il valore pubblico a volte quindi è dato da un *costo opportunità*, ossia costi evitati per altri soggetti economici, e può essere misurato quindi non solo con l'analisi costi benefici, ma con il valore opportunità, la disponibilità a pagare, l'analisi di soddisfazione utenti, etc. Quindi nell'analisi delle aziende pubbliche vanno tenuti distinti i due aspetti:

- della valutazione di convenienza e razionalità economica che riguarda la *correlazione tra costi dei servizi e valore pubblico generato*,
- della *compatibilità finanziaria* della gestione.¹⁶

Un ulteriore sviluppo dei modelli di riferimento nella modernizzazione delle aziende pubbliche è rappresentato dall'approccio del *Network management* che si sviluppa secondo una linea di continuità rispetto alla *Public Governance* nella visione sistemica e multidimensionale dell'attività delle aziende pubbliche, e si contrappone al NPM in quanto alla netta separazione pubblico-privato. Il nuovo approccio si basa sul riconoscimento che i sistemi (locali) sono costituiti da interazioni ed influenze reciproche di una pluralità di soggetti rispetto ai quali nessun attore svolge un ruolo di primo piano e il sistema socio-economico è caratterizzato dalla presenza di reti ed il soddisfacimento dei bisogni di benessere collettivo avviene tramite reti di relazioni tra i diversi attori (pubblici e privati).¹⁷

Dall'applicazione dei principi di sussidiarietà e *welfare society* nascono nuove sfide sul piano sia teorico che operativo, e ne consegue il ripensare il management pubblico attraverso lo sviluppo di *network*.¹⁸

Nel nuovo settore pubblico, la teoria degli stakeholder deve essere incorporata e resa compatibile con i problemi di governance di complessi *network*, composti da attori pubblici e privati che operano nei medesimi campi di attività su un piano di interdipendenza, ma di autonomia.¹⁹

¹⁶ Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996, p. 1-50.

¹⁷ Steccolini I., *Accountability e sistemi informativi negli Enti Locali*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 1-10.

¹⁸ Il concetto di *policy network* nasce come reazione alla disillusione verso il *welfare state* (Kickert W. J. M., Klijn E.-H., Koppenjan J. F. M. (a cura di), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*, Sage, 1997) per evidenziare l'importanza, in certi ambiti delle politiche pubbliche (sanità, istruzione, politiche abitative, etc.) delle relazioni interorganizzative ed interistituzionali.

¹⁹ Paletta A., *Etica, responsabilità e bilancio sociale* in Paletta A., Pieghi M., (a cura di) *Il bilancio sociale su base*

Lo schema che si riporta di seguito rende di immediata comprensione la trasformazione della *governance* del settore pubblico tra stato, mercato e network.

	Government	New Public Management	Network Governance
Focus istituzionale	Burocrazia pubblica	Mercato	<i>Società civile</i>
Principi organizzativi	Centralizzazione e controllo gerarchico della fornitura di servizi pubblici	Decentralizzazione, specializzazione organizzativa (agenzie); contracting out	<i>Sussidiarietà orizzontale e verticale (interdipendenza)</i>
Ruolo della comunità	Cittadino-utente	Consumatore (cliente)	<i>Cittadinanza attiva</i>
Concetto di bene economico ispiratore delle scelte pubbliche	Distinzione tra "bene pubblico" e "bene privato"	Separazione tra finanziamento e fornitura dei servizi pubblici	<i>Beni relazionali</i>
Caratterizzazione delle relazioni	Autoritative	Contrattuali	<i>Cooperative</i>
Ruolo dei manager pubblici	Implementazione neutrale di politiche formulate ex ante	Pianificazione, budgeting, leadership, controllo della performance	<i>Interazione con attori esterni interdipendenti, ma autonomi; costruzione di relazioni fiduciarie</i>
Criterio di successo	<i>Conformità a leggi e regolamenti</i>	<i>Miglioramento nei processi e sistemi manageriali</i>	<i>Promozione di azioni collettive "community-based"</i>

In questa situazione non basta più né gestire gli stakeholder sulla base di rapporti bilaterali (partenariato pubblico-privato) né ottenere il consenso e la legittimazione ad agire nell'ambiente politico e sociale di riferimento (trasparenza e partecipazione). La gestione degli stakeholder diventa molto più articolata, poiché i protagonisti della creazione di valore pubblico, insieme alla pubblica amministrazione, diventano la società civile ed il mercato.

La gestione politica cambia poiché la capacità produttiva, per realizzare il mandato e le missioni istituzionali, viene ampiamente decentralizzata tra agenzie pubbliche e private,²⁰ è necessario

territoriale. *Dalla comunicazione istituzionale alla public governance*, ISEDI, Torino, 2007. p. 29.

²⁰ Moore M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Governance*, Harvard University Press, 1995;

sviluppare la “coproduzione decentralizzata” cioè attivare reti di organizzazioni debolmente collegate tra loro. Il network è pubblico non perché siano pubblici gli attori coinvolti, ma è la natura dei problemi alla cui soluzione sono indirizzati gli attori, e la circostanza che la maggior parte dei finanziamenti è di origine pubblica. Il network pubblico coinvolge numerosi soggetti, pubblici e privati, profit e non profit, tra i quali possono instaurarsi rapporti di diversa natura, il *criterio di efficacia è il benessere della comunità servita dal network*, non quello dei singoli. I manager pubblici non hanno poteri gerarchici nei confronti dei partecipanti al network, ma sono responsabili politicamente per i loro risultati, ed hanno necessità di influenzare la struttura del network e la cooperazione al suo interno, per il raggiungimento della *mission* comune. È importante impedire che i manager pubblici, all’interno di un network, assumano approcci egoistici, volti ad accrescere l’immagine ed il potere della propria agenzia, a dispetto del valore per la comunità. Come è possibile conciliare all’interno di un network aspetti di decentralizzazione e fluidità di partecipazione dei membri (cooperazione), con esigenze di chiara individuazione delle responsabilità (accountability).²¹

1.5 L’accountability come condizione di governance. Aspetti della governance e profili di accountability

È evidentemente necessario, come sin qui esposto, che gli amministratori rendano il conto del loro operato inteso nel senso più ampio, ossia non solo dei risultati economico-finanziari, ma del rispetto di funzioni e doveri attribuiti per legge e di promesse e impegni assunti nel patto elettorale.

Inoltre rendicontare aiuta ad aggregare più soggetti su problemi complessi che richiedono, per essere attuati, il lavoro di tutta la comunità e a condividere politiche comuni.²² Il modo più facile per far condividere un obiettivo è ottenere collaborazione e spiegare il motivo di tale richiesta. La necessità è quindi quella di creare o di accrescere la quantità e la qualità delle informazioni da mettere a disposizione di tutti i soggetti interessati (stakeholder).

Prima di tutto è utile domandarsi quale ruolo debba assumere la rendicontazione sociale, se cioè debba diventare:

tradotto in italiano in Moore M. H., *La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione*, Guerini e Associati, 2003.

²¹ Paletta A., *Etica, responsabilità e bilancio sociale* in Paletta A., Pieghi M., (a cura di) *Il bilancio sociale su base territoriale. Dalla comunicazione istituzionale alla public governance*, ISEDI, Torino, 2007, p. 31.

²² Rogate C., Tarquini T., *Il bilancio sociale negli Enti Locali*, Maggioli, 2004, p. 43-45.

- un *insieme di tecniche* per ripensare i fini ultimi del governo della cosa pubblica attraverso una metodologia di gestione in grado di soddisfare sia il dovere degli amministratori di comunicare e il diritto dei cittadini ad essere informati, oppure
- semplicemente uno strumento di *resa del conto* nei modi ritenuti più adatti rispetto a quelli tradizionali.²³

Riguardo all'inadeguatezza degli strumenti tradizionale, qualcuno interpreta il fenomeno come "risposta alla crisi dei sistemi e degli strumenti obbligatori di rendicontazione",²⁴ altri ritengono banale e dannoso considerare la contabilità sociale come succedaneo alla contabilità economico-finanziaria (poiché la contabilità tradizionale supererà il momento di crisi in cui versa) ma qualcosa di diverso ed integrativo che necessita comunque di *regole e certificazione da parte di enti terzi*.²⁵

Di fatto sembra evidente che l'accountability in ambito pubblico si muove di pari passo con la crisi della forma classica di democrazia, e con la sua evoluzione. Lo sviluppo di nuove forme di democrazia che guardano alle "comunità umane" in maniera diversa richiede nuovi criteri per la loro descrizione, direzione e governo. Al cittadino non si potrà più chiedere un maggiore concorso fiscale; magari minori imposte e più impegno specifico relativamente ad ambiti da cui dipende la vivibilità (o il benessere) delle comunità.²⁶

Se guardiamo alla gestione delle interdipendenze richieste da una politica pubblica all'interno di un territorio, rileviamo la presenza di numerosi attori che possono sia influenzare le decisioni-azioni dell'azienda pubblica che concorrere per la produzione di servizi da cui dipendono i risultato finali: pertanto per ottenere gli *outcome* sociali esistono risorse e competenze *controllate gerarchicamente* ed altre *attivate* dall'azienda pubblica.²⁷ L'esempio classico è quello della gestione dei rifiuti che dipende sicuramente dal servizio di nettezza urbana, ma sulla quale ha notevole peso il comportamento dei cittadini, sia nella raccolta differenziata, che nell'incoraggiare gli altri a comportarsi responsabilmente, che denunciare l'inefficienza del servizio, che attivando programmi di sensibilizzazione dei giovani attraverso la scuola, etc.

²³ Tanese A., (a cura di), *Rendere conto ai cittadini, il bilancio sociale nelle Amministrazioni Pubbliche*, Progetto Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

²⁴ Lattanzio E., (a cura di), *Il bilancio sociale per la governance nella pubblica amministrazione*, Lattanzio Associati, Milano, 2004.

²⁵ Farneti G., Bozzoli S., Nardo M. T., "La contabilità sociale negli Enti Locali" in Farneti G., Bozzoli S., (a cura di), *Bilancio sociale di Mandato*, IPSOA, 2005.

²⁶ Viviani M., "Il bilancio sociale in ambiente pubblico", in Hinna L., (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.

²⁷ Paletta A., "Etica, responsabilità e bilancio sociale" in Paletta A., Pieghi M., (a cura di) *Il bilancio sociale su base territoriale*, Isedi, Torino, 2007.

La rendicontazione sociale negli Enti Locali è difficile ma non impossibile, non si può non essere d'accordo con Gray²⁸ quando dice che la sua introduzione non è indolore: se non sollevasse difficoltà o modificazioni dei meccanismi di governo dell'Ente, allora probabilmente non sarebbe una buona responsabilità sociale.

Per quanto riguarda invece la *governance*, questo termine viene utilizzato in diversi settori delle scienze sociali contemporanee, anche se maggiormente nel campo delle scienze economiche e politiche, poiché queste due discipline mostrano l'esigenza di considerare un termine più ampio ed omnicomprensivo di quello non considerato nell'espressione classica di governo.

Il progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica "Governance - Strategie e sviluppo dei Comuni" (2005-2006) ha come finalità lo sviluppo nelle amministrazioni comunali, oggetto dell'intervento, di modelli di governance riguardanti gli aspetti di governance interna, esterna ed interistituzionale. In particolare l'intenzione è di proporre azioni riguardanti le tematiche di:

- *Governance interna*, sistemi informativi per la pianificazione, la programmazione, la valutazione ed il controllo;
- *Governance esterna*, sistemi per la gestione dei servizi pubblici locali e per il welfare;
- *Governance interistituzionale*, sistemi per la programmazione dello sviluppo economico e per l'implementazione dell'e-government e l'introduzione dell'ICT

In questo contesto il progetto ha come *finalità generali* quelle di introdurre, nelle amministrazioni comunali, metodologie di programmazione e pianificazione strategica che consentano la definizione di indirizzi coerenti con le esigenze della collettività e in grado di adattarsi flessibilmente alle variazioni del contesto di riferimento; processi di declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi direzionali/operativi, assegnati a cascata ai diversi livelli di responsabilità/attività e coerenti con le linee programmatiche di pianificazione dell'Ente. Invece gli *obiettivi specifici* sono tesi a sviluppare, attraverso interventi formativi rivolti al personale delle amministrazioni comunali coinvolte nel progetto, le competenze necessarie per rafforzare le conoscenze negli ambiti di governance interna, esterna ed interistituzionale sopra citati; coadiuvare le amministrazioni comunali nella implementazione delle soluzioni operative e procedurali individuate, nei rispettivi ambiti di governance, al fine di innovare il metodo di lavoro ed il processo produttivo degli Enti attraverso attività di assistenza e affiancamento sulle tematiche prescelte; diffondere e implementare l'esperienza - attraverso la creazione di network tematici relativi ai tre ambiti di governance oggetto dell'intervento - presso altre amministrazioni comunali compatibili, attraverso la condivisione degli strumenti e delle metodologie adottate. Infine, alla luce di rendere possibile e incentivare un rapporto più efficace tra cittadini e pubblica amministrazione e quindi di rendere facilmente

²⁸ 2005, op.cit.

accessibili e comprensibili da parte del cittadino le motivazioni delle singole scelte, un ruolo strategico è affidato all'efficacia della comunicazione pubblica. In tal senso, nell'ambito delle attività formative previste, è stata organizzata una specifica sessione orientata all'acquisizione di capacità comunicative che possano essere in grado di modellarsi in riferimento anche alle scelte più tecniche e apparentemente neutre delle diverse amministrazioni. L'efficacia della comunicazione, infatti, dovrebbe favorire la possibilità di un giudizio del cittadino su tali scelte e contribuire alla partecipazione attiva dei cittadini agli stessi processi decisionali ed operativi.²⁹

Relativamente all'accountability delle "Aziende Pubbliche Locali" l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali con il Principio contabile n. 3 su "Il rendiconto degli Enti Locali", approvato nella seduta del 15 gennaio 2004 (§ 6 e § 12) sancisce quanto segue:

"[...] il presente principio [è] destinato a favorire la migliore interpretazione delle norme riguardanti il rendiconto della gestione nell'ottica di valutare i risultati raggiunti mediante l'impiego di risorse pubbliche a beneficio di tutti gli attori coinvolti, sia i decisori a livello politico e i responsabili dei servizi e della gestione, sia i cittadini quali destinatari delle politiche pubbliche locali e dei servizi resi dall'ente in via diretta o indiretta.[...]"

"L'ente locale deve *dimostrare*, con la presentazione del rendiconto della gestione, *il profilo di "accountability" raggiunto*, cioè *di responsabilizzazione e di capacità di rendere conto della propria attività*:

(a) *nel profilo interno all'ente*, come capacità di introdurre e mantenere all'interno dell'ente locale un clima organizzativo favorevole alla responsabilizzazione sull'uso delle risorse e un alto grado di orientamento a risultati efficaci e altamente positivi dal punto di vista qualitativo;

(b) *nel profilo esterno*, nella considerazione e valutazione delle modificazioni che l'attività di governo e di gestione dell'ente locale produce in termini di risultati economico-patrimoniali e di effetti sul sistema economico locale, sia sulla soddisfazione dei cittadini e sul benessere sociale complessivo della comunità;

(c) *nel profilo contabile*, come dimostrazione dei risultati ottenuti sulla base del sistema di rilevazione delle azioni amministrative fondato sulla conoscenza e sul monitoraggio dell'andamento dei costi e dei proventi dei singoli servizi e dell'attività in generale, con corrispondente responsabilizzazione dei dirigenti e degli amministratori.³⁰

²⁹ Sito governance.formez.it

³⁰ Principio contabile n. 3. Il rendiconto degli Enti Locali, Ministero dell'Interno, l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali, in www.osservatorio.interno.it.

Infine, anche se d'accordo nel considerare l'*accountability* come una delle condizioni della *governance*, non è facile individuare strumenti della prima coerenti con gli altri principi della seconda e con il contesto dell'Ente.

In tale contesto è importante che esistano elementi come:

- Principio di sussidiarietà,
- Nuovo rapporto tra cittadino ed amministrazione dovuta all'elezione diretta del sindaco e/o presidente,
- Emergere della cultura del risultato rispetto alla forma,
- Ridefinizione della *mission*,
- Nuovo assetto organizzativo.

Pertanto il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un "circolo virtuoso", basato sul *feedback*, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione.³¹

1.6 Gli indirizzi OCSE e dell'Unione Europea

Che i concetti di *governance* e *accountability* siano fortemente collegati è evidenziato anche da importanti istituzioni internazionali.³² come l'OCSE e l'Unione Europea.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) assiste i governi dei paesi membri nel definire politiche economiche, sociali e di *governance* per sostenerli nel fronteggiare le difficoltà derivanti dalla globalizzazione.

L'OCSE ha istituito nel 1990 il Public Management Committee (PUMA), oggi Comitato Public Governance (PGC), per assistere i governi nella definizione di politiche per la modernizzazione della pubblica amministrazione, nell'obiettivo di rafforzare la buona *governance* pubblica, perfezionare i sistemi di elaborazione delle politiche e migliorare le performance delle istituzioni pubbliche. Esso si compone di delegati delle amministrazioni centrali, responsabili delle politiche per la pubblica amministrazione dei Paesi membri e si riunisce due volte l'anno. Negli studi ed analisi comparative realizzati dall'OCSE sul tema emerge la prospettiva che con un'espressione sintetica può essere definito Performance management che prevede un "[...] esteso utilizzo nel governo complessivo del sistema pubblico, nelle relazioni interistituzionali e nella gestione delle singole amministrazioni di tecniche e metodi di misurazione della performance. Premessa del PM è il decentramento di responsabilità gestionali, con amministrazioni dotate di maggiore autonomia e

³¹ Hinna L., Monteduro F., *Nuovi profili di accountability nelle PA*, Quaderno Formez n. 40/2005, p. 52.

³² PUMA/OECD, *Strategy for OECD statement on governance*, 2001, www.oecd.org/gov

quindi responsabilità in termini di risultati da raggiungere [...]”. Secondo il Comitato l’accountability è una condizione necessaria perché si realizzi una buona governance, i cui sarebbero:

- Accountability, capacità della PA di verificare, attraverso meccanismi di rendicontazione e di feedback, la coerenza delle sue azioni e decisioni con obiettivi predefiniti e condivisi³³
- Trasparenza delle azioni, delle decisioni dei processi di definizione delle politiche dell’amministrazione pubblica, cittadini e società civile
- Efficienza ed efficacia
- *Responsiveness*, capacità e flessibilità dell’amministrazione pubblica nel fare fronte ai cambiamenti sociali, di tenere in considerazione le aspettative della società civile nell’identificare l’interesse generale e la volontà di esaminare criticamente il ruolo del pubblico nel soddisfare i bisogni dei cittadini
- Capacità di anticipare i problemi e gli eventi futuri
- Stato di diritto, leggi e regolamentazioni trasparenti ed applicate in modo giusto.

La Commissione Europea ha formulato una propria nozione nel Libro Bianco sulla *governance*, secondo la quale si designano “le regole, i processi ed i comportamenti che influiscono sull’esercizio dei poteri a livello europeo, particolarmente dal punto di vista dell’*apertura*, della *partecipazione*, della *responsabilità*, della *efficacia* e della *coerenza*”. Questi cinque principi dovrebbero rinforzare quelli della sussidiarietà e della proporzionalità e contribuire ad una migliore gestione del potere conferito alle istituzioni comunitarie dai cittadini.³⁴

³³ Nell’*accountability* possono essere compresi sia il concetto di responsabilità di coloro che agiscono, sia quello di rendicontabilità, che riguarda non solo la regolarità e l’affidabilità dei conti, ma anche la verificabilità della conformità della gestione con gli impegni presi. La definizione dell’OCSE: “*Accountability exists where is a hierarchical relationship within which one party accounts to another for the performance of tasks or functions conferred. It goes hand in hand with devolution and flexibility: managers are held accountable for results once they are given the authority to make decisions that are part of producing those results. Another important aspect of accountability is the public accountability of those who govern to elected body and thence to the public at large*”

³⁴ L. Nicolia in (“La questione dell’accountability nel modello comunitario di governance”, in *Amministrazione in cammino*, Luiss p. 18 e seg. www.amministrazioneincammino.luiss.it) nota che si utilizza sempre più spesso il termine *governance* invece che governo, forse perché il concetto di *governance* va oltre il significato tradizionale attribuito al termine governo, considerando un numero più ampio di attori quali le organizzazioni non governative, che agiscono nell’ambito della società civile, oppure le entità sub-statali, ad esempio le autorità locali. Il dibattito sulla *governance* sembra essere legato alla perdita di credibilità in termini di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni comunitarie. Si veda in: OECD, “Managing across levels of government”, 1997; Guarini E., Ruolo dell’ente locale e accountability: l’impatto sui sistemi di misurazione e controllo, in *Azienda Pubblica*, n. 6, 2000, pag.

I principi di buona governance sono:

- Apertura: implica un impegno a spiegare meglio, con un linguaggio accessibile
- Partecipazione: la qualità, la pertinenza ed l'efficacia delle politiche dipendono dall'ampia partecipazione assicurata durante tutto il percorso
- Accountability: ogni istituzione deve spiegare il suo ruolo ed assumerne la responsabilità,
- Efficacia: le politiche devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti sulla base di obiettivi chiari
- Coerenza: le politiche e gli interventi devono essere coerenti e di facile comprensione³⁵

La Commissione, nel Libro Bianco sulla Governance europea del 2001, ha considerato il problema dello *scollamento* che sempre più frequentemente si verifica *tra cittadini ed istituzioni*. Nel Libro Bianco si parla di necessità “*di avviare, sin d'ora ed in base agli attuali trattati, un adeguamento delle sue istituzioni [europee] ed accrescere la coerenza tra le sue politiche, in modo da rendere più visibile la propria azione e gli obiettivi che essa persegue.*”³⁶

716.

³⁵ Hinna L., Monteduro F., *Nuovi profili di accountability nelle PA*, Quaderno Formez n. 40, 2005, p. 133 e seg.

³⁶ Commissione europea, Libro Bianco “*La Governance europea*”, Bruxelles, 2001, p.3

CAPITOLO 2

LA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

“La responsabilità rende complicato il male e semplice il bene”

Albert Einstein

2.1 La rendicontazione sociale e la RSI, Responsabilità Sociale d’Impresa 2.2 Standard di riferimento 2.3 Responsabilità sociale pubblica

Il capitolo descrive lo stato dell’arte sul tema della rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento ai temi relativi al processo di predisposizione del documento, alla struttura e contenuto del documento, alle valenze della sua implementazione.

2.1 La rendicontazione sociale e la RSI, Responsabilità Sociale d’Impresa

Per introdurre l’argomento sembrano quanto mai appropriati i concetti espressi da Hinna secondo il quale le aziende, sebbene tutte *formalmente* uguali, per il codice civile, per le teorie organizzative e per i principi contabili, si differenziano, nella sostanza, per i valori che le ispirano, per la cultura ed i risultati che ottengono.

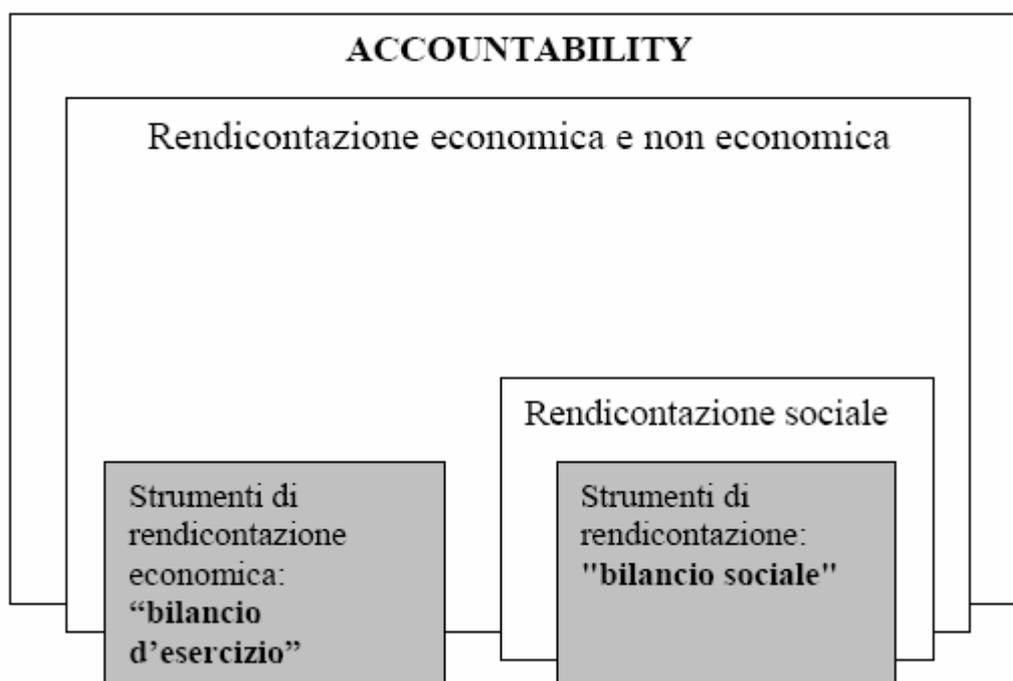
In particolare i risultati aziendali non si possono leggere solo con il “pallottoliere” economico dell’azionista, ma è necessario utilizzare la *contabilità della felicità*, della *sicurezza*, della *fiducia* dei diversi attori che sono parte integrante del tessuto sociale ed economico cui le aziende stesse appartengono: clienti, fornitori, dipendenti, azionisti, pensionati, pubblica amministrazione.³⁷

Lo strumento del bilancio economico infatti, che contabilizza eventi certi del passato, oggi è chiamato a contabilizzare fatti incerti del futuro mettendo in luce le proprie profonde carenze. In particolare tra gli *asset* intangibili presenti nell’attivo delle imprese, e che vanno contabilizzati, emerge un elemento nuovo e totalmente qualitativo: la fiducia. In passato l’impresa otteneva fiducia mediante i suoi risultati economici: l’ultima riga del conto economico scalare (*the bottom line*) contabilizzava indirettamente anche la fiducia, senza la quale l’impresa non poteva operare sul mercato. Questo approccio viene sostituito con il “*triple bottom line*” (prosperità economica, qualità ambientale, equità sociale), nuovo modo d’intendere il rapporto tra impresa e mercato, per il quale

³⁷ Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, p. XXVII

la misurazione dei risultati avviene non solo sulla base di criteri economici, ma anche di quelli ambientali e sociali. La fiducia è costituita da elementi intangibili, tra cui l'etica, gli atteggiamenti e l'onestà: tutti questi elementi determinano il successo dell'impresa e partecipano alla ricchezza che viene prodotta, ma tale contributo non è né contabilizzato né misurato nel bilancio economico. Dal triangolo del valore (valore per l'azionista, valore per i dipendenti e valori per la stessa impresa) si passa al quadrilatero del valore, dove il quarto vertice è dato dal valore per la società civile; così la rendicontazione sociale tenta di misurare ciò che le rendicontazioni tradizionali non riescono a rilevare: il valore creato dall'investimento in responsabilità sociale.³⁸

Lo schema riportato di seguito evidenzia la gerarchia dei concetti di accountability, rendicontazione economica e sociale.



Fonte: Hinna L., "I punti cardinali", in Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, p.5.

Il termine più usato quando si parla di rendicontazione sociale è "Bilancio sociale" ma già da un'analisi sommaria risulta immediatamente che si tratta di due parole esprimenti concetti che difficilmente possono stare insieme.

Il termine "bilancio" richiama concetti come la ragioneria, la quantità, il razionalismo; invece "sociale" indica la qualità, i sentimenti, la fantasia. Solo attraverso uno sforzo di astrazione è possibile avvicinare i due termini, è necessario quindi dapprima un impulso culturale che solo in un

³⁸ Hinna L., "Le fasi e le valenze del processo di rendicontazione", in Hinna L. (a cura di), *Il Bilancio sociale*, Il Sole 24 Ora, Milano, 2002, p. 69 e segg.

secondo momento può assumere valenza tecnica; il secondo senza il primo finisce spesso per essere una mera applicazione di metodo senza capitalizzazione del valore culturale.³⁹

Con l'espressione *bilancio sociale* possiamo riferirci al processo/documento con il quale un'organizzazione, privata o pubblica, "dà conto" del proprio operato agli interlocutori con cui entra direttamente e/o indirettamente in contatto, rendendo comprensibili all'interno ed all'esterno i programmi, le attività svolte ed i risultati raggiunti, mediante rilevazioni economiche ed extraeconomiche e descrizioni quali-quantitative.

Ma prima di approfondire la trattazione della rendicontazione sociale una breve digressione sul significato di responsabilità sociale.

Bowen, considerato il padre della *Corporate Social Responsibility* (CSR), nel 1953 propone nel suo *Social responsibilities of the businessman* una prima definizione di Responsabilità sociale in parte considerata ancora valida: "la responsabilità sociale è il dovere degli uomini d'affari di perseguire quelle politiche, di prendere quelle decisioni, di seguire quelle linee d'azione che sono desiderabili in funzione degli obiettivi e dei valori riconosciuti dalla società".⁴⁰

Tra le più recenti definizioni di Responsabilità sociale delle imprese (RSI) quella del Libro verde della Commissione Europea del 2001 la considera come "l'integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate".

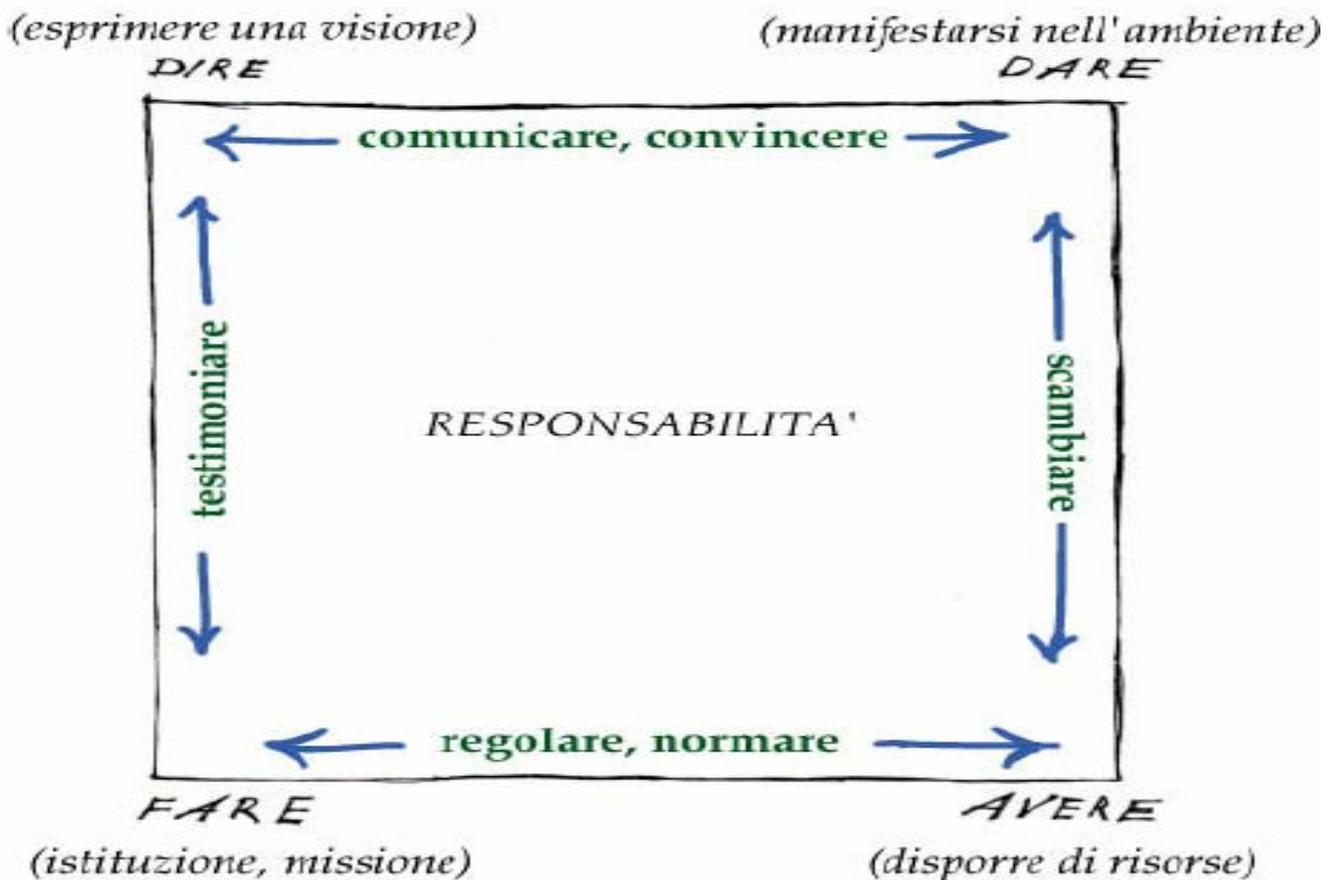
L'ultima definizione di Viviani afferma che avere Responsabilità sociale è come stare in un campo segnato da quattro precetti; è cioè necessario *dire, dare, fare, avere*:⁴¹

"...Il rapporto tra *precetti* innesca dei *processi*, che sono un tutto uno con l'attività di impresa. *Comunicare, scambiare*, partecipare alla costruzione delle *regole sociali*, ed infine *testimoniare*.

³⁹ Mario Viviani, secondo Hinna, è stato uno dei primi a comprendere l'importanza di questi concetti; si veda Hinna L., (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, p. XXIX.

⁴⁰ Bowen H., *Social responsibilities of the businessman*, New York, Harper & Row, 1953.

⁴¹ Viviani M., *Dire, dare, fare, avere: vale anche per le cooperative?*, Convegno AICCON, tenutosi il 16 marzo 2007 presso la Facoltà di Economia di Forlì.



Fonte: Viviani 2007

Quindi la RSI è il modo di intendere e praticare – in una visione etica resa esplicita – la serie connessa di processi di **comunicazione, scambio, testimonianza e intervento sul sistema normativo generale**. La sua sostanza è di rendere l'organizzazione un protagonista consapevole della vita della comunità. Si può parlare di responsabilità sociale unicamente ove si abbia consapevolezza dell'intero quadro relazionale e ove si manifesti l'intenzione di generarne una specifica configurazione [...]"

Storicamente si possono individuare tre approcci relativi alla responsabilità d'impresa basati rispettivamente sugli stockholder, sul contratto sociale e sugli stakeholder. Nella teoria fondata sugli *stockholder* l'unica responsabilità è indicata nell'ottenimento del massimo utile per gli azionisti (stockholder) pertanto la funzione economica corrisponde alla funzione sociale dell'impresa. L'approccio costruito sul *contratto* sociale è tipico della tradizione anglosassone per la quale i diritti fondamentali dell'uomo si realizzano, e trovano la loro legittimazione, attraverso una specie di contratto sociale tra gli individui. Infine secondo la visione basata sugli *stakeholder* e formulata da Freeman nel 1984, l'impresa è responsabile verso una pluralità di soggetti con diversi interessi ed aspettative.

Considerare i soggetti a cui l'impresa deve rispondere poiché sono interessati alle azioni della stessa (stakeholder/portatori d'interessi) significa superare le figure dei proprietari di capitale di rischio (stockholder) e degli azionisti (gli shareholder). Le principali categorie di individui e gruppi da cui l'impresa dipende per la sopravvivenza (stakeholder) sono: i dipendenti (lo svolgimento di un'attività socialmente responsabile genera conseguenze nei confronti dei dipendenti sia influenzandone la salute che la sicurezza sul lavoro e la formazione); gli azionisti (proprietari delle azioni di una società controllano il lavoro del management, per verificare il raggiungimento degli obiettivi); i clienti (potenziali acquirenti dei prodotti forniti dall'azienda, sono attenti al suo modo di operare, ed alle conseguenze sull'ambiente, alla salvaguardia di specifici valori di riferimento, ecc.); i fornitori; le Istituzioni pubbliche; i sindacati.⁴²

2.2. Standard di riferimento

In Italia le norme che richiamano documenti di rendicontazione sociale sono poche. L'art. 8 del D.Lgs. 460/1997⁴³ "Scritture contabili degli enti non commerciali" che effettuano raccolte di fondi, contiene la previsione di un rendiconto; analogamente per le Fondazioni bancarie è stato introdotto il "bilancio di missione" nel quale rendicontare i comportamenti svolti per scopi di attività sociale; infine il D.Lgs. 155/2006 (legge sulle imprese sociali) rende obbligatoria la redazione, ed il deposito presso la Camera di Commercio, del bilancio sociale e del bilancio d'esercizio. Attualmente non esiste uno standard generale e unico per la redazione del bilancio sociale, perciò ogni organizzazione è libera di adottare quello che ritiene più vicino alla propria realtà.

All'interno dei modelli di riferimento più diffusi è generalmente condivisa la classificazione riconducibile a standard (modelli applicativi) "di processo" e "di contenuto". I primi tentano di normalizzare il *processo* di rendicontazione, visto come un insieme coordinato e multidisciplinare di attività volte a promuovere nel contesto dell'organizzazione un cambiamento, cioè un processo di miglioramento verso una gestione economicamente e socialmente responsabile: tale percorso è controllato e rendicontato periodicamente mediante il documento/strumento bilancio sociale. I

⁴² Felici G. (a cura di), *Premesse ed evoluzione del bilancio etico-sociale*, Franco Angeli, Milano, 2003, pag. 52-61.

⁴³ Art. 8 D.Lgs. n. 460/1997: "Scritture contabili degli enti non commerciali - Indipendentemente dalla redazione del rendiconto annuale e finanziario, gli enti non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi devono redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito e separato rendiconto tenuto e conservato dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente, le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione indicate nell'art. 108, comma 2, lett. a), Tuir"

secondi tentano di individuare e normalizzare i *contenuti del documento* sociale. Infine esistono altri standard, a parere di chi scrive non enucleabili nelle due categorie individuate, e tra questi le “Linee guida per le Amministrazioni Pubbliche” del Ministro del Dipartimento della Funzione e le “Linee guida per la rendicontazione sociale negli Enti Locali” dell’Osservatorio per la Finanza e la contabilità del Ministero dell’Interno, che certamente possono essere considerate un tentativo di coniugare gli elementi positivi delle due visioni.

Modelli applicativi basati su		Organismo
Processo (stakeholder-based)	La Copenhagen Charter (1999)	Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers, KPMG, Huset Mandag Morgen
	Accountability 1000 AA 1000(1999, 2003)	Institute of Social and Ethical Accountability (ISEA)
	Q-Res (2001)	Gruppo del progetto Q-Res ⁴⁴

Documento (compliance-based)	Sustainability Reporting Guidelines on Economic, Environmental and Social Performance (2000, 2002, 2006)	Global Reporting Initiative (GRI)
	Principi di redazione GBS (2001)	Gruppo di studio Bilancio Sociale
	Modello ABI/IBS (2001) per il settore del credito	SEA KPMG

ALTRI

	London Benchmarking Group (1994)	London Benchmarking Group
	SA8000 (1997)	CEPAA
	CSR-SC (2003)	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con l’Università Bocconi
	Linee guida sulla rendicontazione sociale per le Amministrazioni Pubbliche	Direttiva Ministro del Dipartimento della Funzione pubblica 17/02/06 in G.U. n. 63 del 16 marzo 2006
	Linee guida per la rendicontazione sociale negli Enti Locali	Osservatorio per la Finanza e la contabilità del Ministero dell’Interno seduta del 7 giugno 2007
	ISO 26000 (in corso di elaborazione)	Gruppo di lavoro dell’Ente nazionale Italiano di Unificazione (UNI)

La tabella è un’elaborazione personale ottenuta attingendo a fonti diverse.⁴⁵

⁴⁴ I partecipanti al Tavolo Q-RES: CELE - *Centre for Ethics Law & Economics* dell’Università Carlo Cattaneo - LIUC di Castellanza, AIIA, AIOICI, Avanzi, Bosch-Rexroth, Certiquality, Confesercenti, Consorzio CGM, Coop Adriatica, Coop Nordest, Enel, Fondazione Italiana Accenture, GlaxoWellcome, Hay Group, Kedrion, Lindt, KPMG, PriceWaterhouseCoopers, SCSAzioninova, Sodalitas, Transparency International T.I., Unicredito, Unipol

I modelli di rendicontazione basati sul documento pongono quindi attenzione soprattutto alla verifica di conformità (compliance-based)⁴⁶ avendo in genere un'impostazione di tipo contabile, che stabilisce principi e procedimenti strumentali per realizzare il report finale. Alla base di questi vi è la convinzione che normalizzando le caratteristiche del documento si possa realizzare una strategia di comunicazione diffusa, trasparente e confrontabile; vengono purtroppo trascurati elementi di tipo strategico e comunicativo, quali il processo di ascolto e dialogo con gli stakeholder, il processo di interiorizzazione dei valori, il processo di miglioramento realizzato grazie ai consigli degli stakeholder, tutti elementi alla base dei modelli riferibili al processo (stakeholder-based).

A favore dei primi c'è da considerare la rapidità e semplicità di adozione e la possibilità di consentire il confronto dei risultati, grazie alla standardizzazione del documento; a sfavore c'è il rischio che negli anni di realizzazione del bilancio si modifichino solo le cifre del documento, come accade per il bilancio di esercizio, con una rigidità che indica disinteresse e scarsa motivazione, esaurendo le attività di rendicontazione nella realizzazione del report finale e perdendo di vista l'utilità dello stesso per il miglioramento dell'organizzazione interna.⁴⁷

Di seguito esponiamo brevemente le caratteristiche di alcuni dei principali metodi.

AccountAbility 1000

L'*Institute on Social and Ethical Accountability* (ISEA),⁴⁸ nato a Londra nel 1996, è un'associazione internazionale che ha come obiettivo il miglioramento delle performance di imprese private, pubbliche e non profit, attraverso la definizione di buone pratiche nella rilevazione, controllo e rendicontazione sociale (*Social and Ethical Accounting, Auditing and Reporting, SEAR*) e lo sviluppo di standard per l'accreditamento dei professionisti nel campo della rendicontazione etico-sociale.

Nel 1999 l'ISEA emana l'AccountAbility (AA) 1000, standard di processo per la rendicontazione etico-sociale. Lo scopo è quello di illustrare “come” deve avvenire la rendicontazione e non “cosa”

⁴⁵ Tra le fonti si cita Ondina Gabrovec Mei, “Valore aggiunto e bilancio sociale: l'esperienza dello standard GBS”, in Rusconi G., Dorigatti M. (a cura di), *Teoria generale del bilancio sociale e applicazioni pratiche*, F. Angeli Editore, Milano, 2004, pag. 35.

⁴⁶ Hinna L., Monteduro F., “La Nuova Frontiera del Bilancio Sociale per le Università”, intervento al Forum sulla Comunicazione Universitaria: *La comunicazione da strumento a strategia: il fundraising ed il bilancio sociale*, Roma, 16-17 aprile 2007.

⁴⁷ Hinna L., Monteduro F., “La Nuova Frontiera del Bilancio Sociale per le Università”, op. cit.

⁴⁸ www.accountability.org.uk

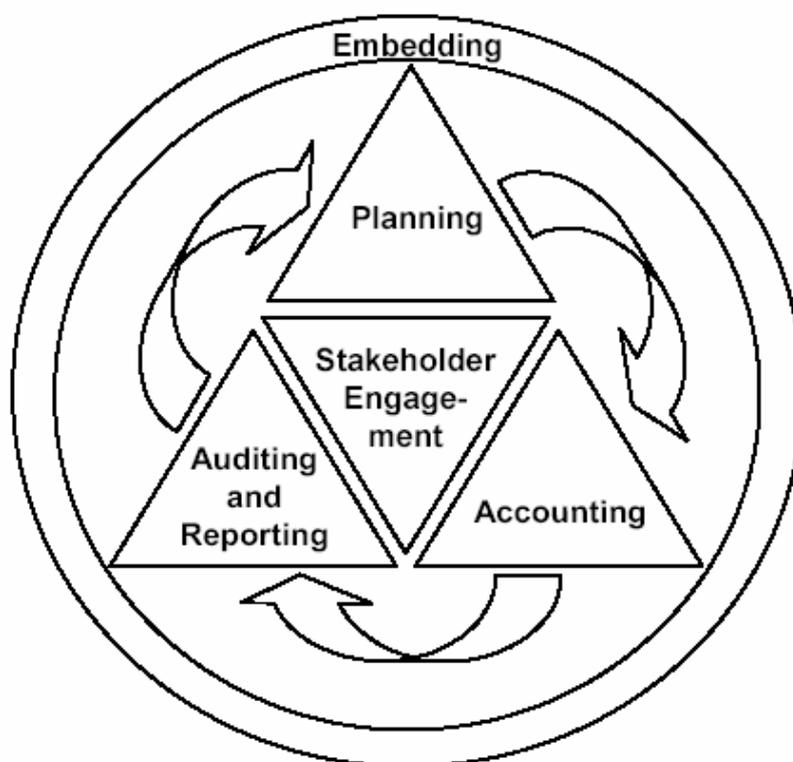
deve essere riportato nel bilancio. Questo è il motivo per cui viene applicato in maniera autonoma o mediante integrazione con altri standard di contenuto, costituendo pertanto “un quadro di riferimento” (a foundation standard) che non si sostituisce ai modelli esistenti, ma fornisce un linguaggio comune, fatto di principi e processi che li integrano e completano. Le disposizioni relative allo standard sono composte da tre serie di documenti:

- il Quadro Generale (AA1000 Framework) è il documento che spiega i principi generali a cui si devono uniformare le organizzazioni che intendono adottare il procedimento SEAAR, le fasi ed i contenuti del processo, i requisiti che devono possedere i soggetti che lo applicano e controllano. Il documento si rivolge a tutti i tipi di organizzazioni.
- Le Norme tecniche (AA1000 Series) sviluppano in dettaglio i diversi moduli e i documenti di supporto all'applicazione delle varie fasi del processo SEAAR,
- I Moduli tecnici (AA1000 Specialized modules) che descrivono le varie fasi di cui è composto il processo SEAAR.

A questi documenti si aggiungono Note Guida (Guidance note), approfondimenti tecnici per l'applicazione dello standard.

Il primo dei documenti dello standard è il *Framework* contiene le linee guida che le organizzazioni devono seguire per instaurare un sistematico processo di dialogo con i loro stakeholder, l'elemento fondante del percorso SEAAR proposto dal modello AA1000 è il principio di inclusività (inclusivity) ovvero il coinvolgimento degli stakeholder che le organizzazioni devono effettuare in tutte le fasi della gestione etico-sociale.

The AA1000 Process Model



Il documento quindi propone un'illustrazione dei contenuti delle singole fasi e dei principi che guidano il processo di contabilità sociale, che viene descritto come composta da cinque fasi o momenti fondamentali:

1. **Pianificazione** (planning): viene programmata l'attività futura, in coerenza con la *mission* aziendale e le richieste esplicitate attraverso il coinvolgimento degli stakeholder; vengono definiti i valori e gli obiettivi sociali ed etici dell'organizzazione e vengono identificati gli stakeholder;
2. **Rilevazione delle informazioni** (accounting): viene definito lo scopo del processo, vengono rilevate e contabilizzate (raccolte ed analizzate) le informazioni, identificati gli indicatori e gli obiettivi, (e si sviluppa quindi un piano di miglioramento);
3. **Verifica e comunicazione delle stesse** (auditing e reporting): viene realizzata una comunicazione scritta o verbale (report) da sottoporre agli stakeholder per ottenerne una condivisione;

4. **Incorporazione e integrazione con gli altri sistemi gestionali** (embedding): vengono istituiti sistemi di integrazione (gestione e raccolta delle informazioni, implementazione dei valori, audit interna) capaci di rinforzare e migliorare il processo;
5. **Coinvolgimento degli interlocutori sociali** (stakeholder engagement): l'organizzazione in tutte le fasi del processo rimane in stretto collegamento con i suoi Gruppi di interesse.⁴⁹

Il *Framework*, dopo l'illustrazione del contenuto delle singole fasi di redazione, in conclusione si occupa dell'attività di auditing. L'auditing non ha qui il valore di asseverazione del giudizio espresso dai revisori per il bilancio di esercizio, ma fornisce una garanzia che, dopo una verifica realizzata da un professionista competente, il percorso di formulazione seguito è conforme allo standard a cui dice di aderire. Vengono quindi fissate le linee guida di qualità per gli auditor sociali (sia per la verifica interna che esterna), illustrati i principi di condotta di questi ultimi e il quadro di riferimento per lo sviluppo dell'intero ciclo di audit.

Vengono definiti non requisiti minimi che le organizzazioni devono soddisfare quando intraprendono un percorso di rendicontazione, bensì una serie di principi che identificano e definiscono la qualità di un processo di SEAAR secondo una precisa gerarchia. Il principio fondamentale che guida il processo è l'*accountability*. Il secondo principio che regola il processo AA1000 è rappresentato dall'*inclusività* per cui l'attività SEAAR, in tutte le sue fasi, deve riflettere i punti di vista e gli interessi legittimi di tutti gli stakeholder, in un continuo processo di dialogo con loro, che tenga conto delle loro legittime attese e prendendo in giusta considerazione anche il punto di vista degli stakeholder "muti", quali l'ambiente o le generazioni future.⁵⁰

La Copenhagen Charter

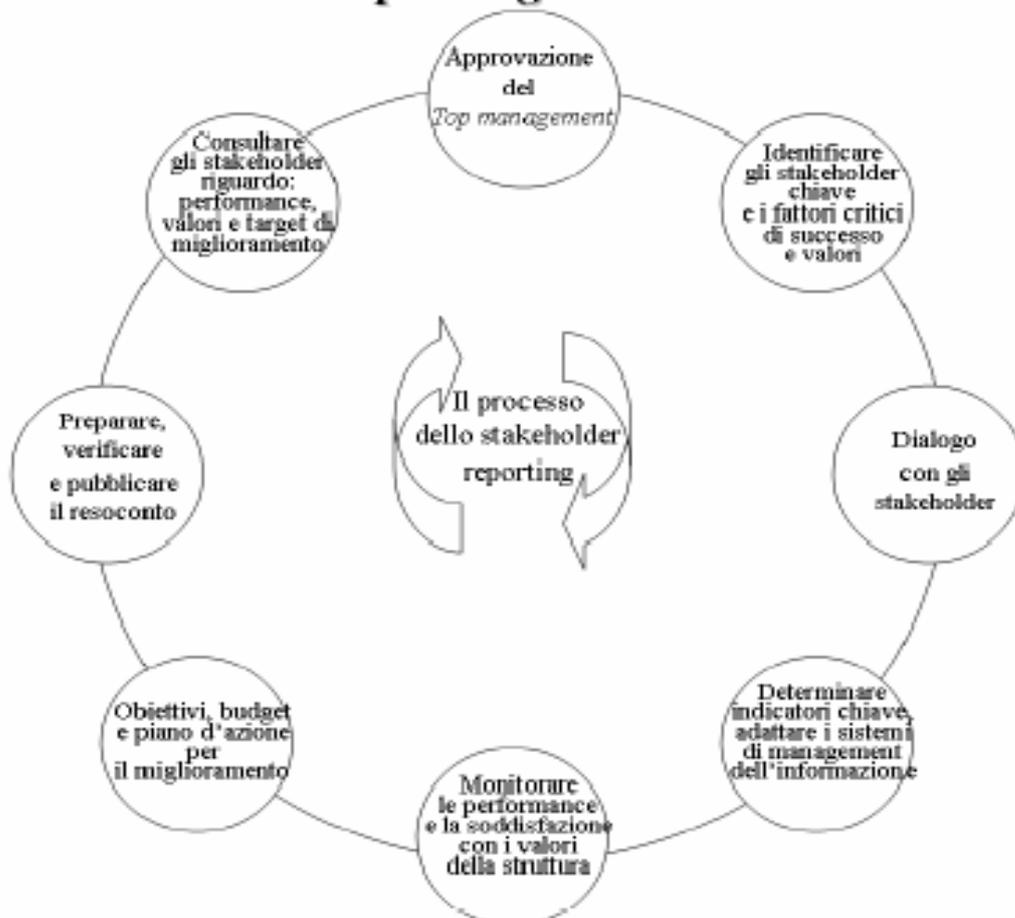
Tra i diversi modelli di rendicontazione sociale quello che potrebbe essere considerato come una sintesi dei principali approcci esistenti a livello internazionale è noto come "The Copenhagen Charter" perché là presentato durante il convegno "Building Stakeholder Relations – The third

⁴⁹ Fazio V., "Lo standard Accountability (AA)1000. Punti di convergenza con le Guide Lines della Global Reporting Iniziative (GRI) ed il modello Gruppo Bilancio Sociale Italiano (GBS)", in Rusconi G., Dorigatti M. (a cura di), *Modelli di rendicontazione etico-sociale e applicazioni pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2005, pag. 13.

⁵⁰ Siboni B., "Gli standard di contabilità sociale", in Farneti G., Pozzoli S. (a cura di), *Il bilancio sociale di mandato. Il ciclo integrato di strategia e controllo sociale*, IPSOA Milano, 2005, pag. 77-114.

international Conference on social and ethical accounting, auditing and reporting”, svolto dal 14 al 16 novembre 1999.

la Copenhagen Charter



La *Copenhagen Charter* definisce come *processo*:

- *circolare*, nel senso che si segue il ciclo della gestione dell'Ente che la realizza;
- *non auto-referenziale*, nel senso che implica il coinvolgimento degli *stakeholder*.

Si delinea in pratica una specie di “ciclo gestionale” che costruisce e mantiene una salda relazione con gli stakeholder; in questo modo il documento “bilancio sociale” viene considerato una fase di un più ampio processo di rendicontazione e dialogo con gli stakeholder.⁵¹

Il modello viene considerato come uno schema di riferimento per pianificare un ciclo manageriale per la gestione delle relazioni con gli stakeholder, integrato con l'attività di comunicazione (stakeholder reporting). Si sviluppa in otto fasi:

⁵¹ Hinna L, *Il bilancio sociale nelle Amministrazioni Pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004, pag.107

- 1) **Decisione dell'Alta Direzione** di iniziare e gestire un rapporto duraturo e articolato con i propri interlocutori. L'inizio del processo è in genere dovuto al top management e la prima difficoltà è identificare il top management (per un Ente Pubblico Economico potrebbe essere il Direttore Generale o il Presidente, per un Ente Locale c'è confusione tra il vertice politico e quello amministrativo). È necessario capire se la struttura è in grado di gestire il processo, consci che i primi anni di rendicontazione realizzano un processo di apprendimento per tutta l'organizzazione, e di investimento in termini di formazione degli stakeholder che devono diventare consapevoli del proprio ruolo. La direzione deve ridefinire la missione assegnata dallo statuto, gli obiettivi ed il fine che si vuole raggiungere attraverso gli strumenti di rendicontazione, le risorse umane da dedicare al processo, le strategie necessarie ed il dettaglio dei piani. Individuare un gruppo di lavoro con competenze adeguate è indispensabile all'inizio per garantire un minimo di operatività, di seguito per permettere un'evoluzione della funzione e dei risultati sarà necessario individuare strutture stabili con compiti specifici;
- 2) **Identificazione degli stakeholder:** tra gli interlocutori di un'organizzazione, bisogna individuare gli stakeholder strategici nei confronti dei quali si vuole “rendere il conto”;
- 3) **Dialogo con gli stakeholder** individuati, biunivoco e continuo, attivando strumenti capaci di capire le esigenze dei diversi gruppi di interlocutori;
- 4) **Determinazione del sistema di indicatori:** la fase fondamentale del processo poiché realizza un sistema di indicatori che costituiscono una parte sostanziale del Bilancio sociale. Si provvede alla definizione dei KPI (Key Performance Indicators) cioè delle informazioni sintetiche, di tipo qualitativo e quantitativo, in grado di dare conto dei risultati realizzati in modo chiaro, significativo, definito e misurabile;
- 5) **Monitoraggio performance** per verificare, attraverso il continuo monitoraggio degli indicatori, la coerenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, ai valori, alla missione dell'organizzazione (i.e. ai suoi “impegni”);
- 6) **Azioni per il miglioramento:** risposte tempestive ed azioni migliorative in base alle indicazioni strategiche derivanti dal processo di rendicontazione sociale;
- 7) **Preparazione, verifica, pubblicazione report** è la fase in cui concretamente viene preparato il Bilancio sociale. Il Report deve essere poi sottoposto (buona prassi) alla verifica esterna (social audit). Al termine si conclude con la pubblicazione e la divulgazione del Report (evento di legittimazione sociale);
- 8) **Feedback degli stakeholder:** proficuo sia per migliorare il processo di rendicontazione sociale, sia per perfezionare le performance dell'organizzazione.

GRI linee guida per il bilancio di sostenibilità

La Global Reporting Iniziative (GRI)⁵² è stata creata nel 1997 con lo scopo di sviluppare le linee guida comuni ad uso volontario, applicabili a livello internazionale; cerca di armonizzare le tecniche di rendicontazione di tipo sociale e ambientale delle imprese, promuovendo il dialogo fra tutti gli interlocutori sociali interessati, stimolando una collaborazione nell'adottare linee guida comuni per la redazione di documenti che trattano di sviluppo sostenibile (i cosiddetti *Sustainable Reporting Guidelines*): questi principi fondamentali sono stati emanati nel 2000, mentre l'ultima versione GR3 è del 2006, con lo scopo di fornire indicatori con i quali misurare le performance dell'impresa.⁵³

L'obiettivo è creare un unico documento che tratti contemporaneamente la dimensione economica, sociale e ambientale della gestione aziendale, inglobando le informazioni eterogenee derivanti dal bilancio finanziario, bilancio ambientale, bilancio etico e bilancio sociale: si passa cioè dalla *bottom line* alla *triple bottom line*, per offrire un quadro complessivo che sia capace di soddisfare tutti gli stakeholder, senza però rinunciare alla specificità e alla completezza delle singole sezioni di bilancio. La GRI (Global Responsibility Iniziative), di matrice olandese, collabora con l'UNEP (United Nations Environment Programme) e con il programma *Global Compact* per la responsabilità sociale delle imprese patrocinato dal Segretario generale delle Nazioni Unite. Le linee guida sono lo standard più diffuso a livello internazionale, utilizzate in massima parte da imprese multinazionali, prevalentemente nei settori dei servizi finanziari, delle telecomunicazioni e delle energy utilities.

Inizialmente fondato sulla rendicontazione dei tre elementi basilari, quali l'equità sociale, la qualità ambientale e la prosperità economica, di recente è stato aggiornato con altre componenti:

- visione e strategia;
- profilo aziendale;
- struttura della governance e organizzazione manageriale;
- indicatori GRI e indicatori di performance.

⁵² La GRI è stata promossa nel 1997 da CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies) insieme ad UNEP (United Nations Environment Programme), e con il coinvolgimento di imprese, ONG, associazioni di esperti contabili, organizzazioni imprenditoriali e altri stakeholder a livello internazionale, allo scopo di sviluppare le linee guida per la redazione di un "rapporto di sostenibilità", cioè un documento pubblico che descriva gli impatti di natura economica, sociale e ambientale che l'impresa genera attraverso la sua attività (www.globalreporting.org).

⁵³ Bartocci L., *Il bilancio sociale degli Enti Locali*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 127.

I documenti GRI derivano dalla collaborazione tra aziende, esperti in bilanci finanziari, società di investimento e associazioni per la tutela dell'ambiente, dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani di tutto il mondo.

Il modello GBS

L'Associazione G.B.S. (Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale) risale ad un'iniziativa di ricerca ed in particolare un seminario internazionale sul tema della responsabilità sociale delle imprese tenuto nel 1997 a Taormina e promosso dall'Istituto di Economia Aziendale dell'Università di Messina e dalla Fondazione Bonino – Pulejo⁵⁴. Nell'ottobre del 1998 il G.B.S. si è riunito in forma di associazione con la presenza spontanea stabile di 32 partecipanti in rappresentanza di 13 Università italiane, degli Ordini professionali dei Dottori Commercialisti e dei Ragionieri e di alcune delle principali società di revisione nonché di altri enti ed esperti. Per tre anni ha attuato un'intensa attività di approfondimento e ricerca concludendo una prima fase di studi con l'emanazione dei *Principi di redazione del Bilancio Sociale*, presentati a Roma presso il CNEL il 3 maggio 2001.

L'intento è di definire le caratteristiche di uno strumento di rendicontazione sociale che, assieme agli strumenti informativi tradizionali, consenta alle imprese di realizzare una strategia di comunicazione diffusa e trasparente, in grado di perseguire il consenso e la legittimazione sociale che sono la premessa per il raggiungimento di qualunque altro obiettivo, compresi quelli di tipo reddituale e competitivo⁵⁵.

Il documento “bilancio sociale” per svolgere le funzioni descritte, deve essere redatto periodicamente alla fine di ogni esercizio e deve rivolgersi a tutte le categorie di interlocutori sociali coinvolti nella gestione dell'attività d'impresa. Il GBS, come anche altri standard, stabilisce un contenuto minimo indispensabile d'informazioni. Alcuni tipi di informazione sono obbligatorie, ed il bilancio sociale deve fornirle, pena l'incompletezza del documento; alcune facoltative, e le singole imprese possono decidere di includerle o meno nel documento.⁵⁶

Lo standard prevede la suddivisione del documento in tre diverse sezioni:

⁵⁴ Vermiglio F., (a cura di), *Nuovi strumenti di comunicazione aziendale – Confronto di esperienze in tema di bilancio sociale*, Atti del seminario internazionale di studi (Taormina, 27-28 giugno 1997), Giappichelli, Torino, 2001.

⁵⁵ GBS, *Principi di redazione del bilancio sociale*, Roma, 2001

⁵⁶ Vermiglio F., “Il modello GBS”, in Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, p. 463.

- 1) *la rappresentazione dell'identità aziendale*, che esplicita la missione, descrive l'assetto organizzativo, le strategie e le politiche, ossia gli obiettivi che l'impresa intende realizzare sia nel lungo che nel breve periodo;
- 2) *la produzione e la distribuzione del valore aggiunto*, caratterizzata da una riclassificazione dei dati del conto economico, evidenziando come il risultato d'esercizio si traduca in maggior valore per alcune categorie di stakeholder;
- 3) *la relazione sociale*, che analizza i rapporti con gli interlocutori, evidenziando i risultati raggiunti e confrontandoli con gli obiettivi prefissati.

Il modello GBS si basa sui seguenti principi:

1. *Responsabilità*: identificazione delle categorie di stakeholders a cui render conto della propria attività;
2. *Identificazione*: informazione sulla governance aziendale, per identificare le responsabilità connesse e la *mission*;
3. *Trasparenza*: tutti i destinatari devono essere posti in condizione di comprendere il procedimento di formazione del bilancio ed il documento;
4. *Inclusione*: coinvolgimento, nella predisposizione del bilancio sociale, degli stakeholder;
5. *Coerenza*: quanto effettivamente realizzato deve essere conforme agli obiettivi dell'impresa;
6. *Neutralità*: il bilancio sociale deve essere imparziale e indipendente da interessi di parte;
7. *Competenza di periodo*: gli effetti sociali devono essere rilevati nel momento in cui si manifestano e non quando vi è l'effettiva uscita economica;
8. *Prudenza*: gli effetti sociali positivi e negativi devono essere rappresentati in modo veritiero senza sopravvalutazioni o sottovalutazioni;
9. *Comparabilità*: deve essere possibile il confronto fra bilanci di vari esercizi della stessa azienda o con bilanci di altre aziende dello stesso settore;
10. *Comprensibilità, chiarezza e intelligibilità*: ricerca del giusto equilibrio tra forma e sostanza;
11. *Periodicità e ricorrenza*: il bilancio sociale avere come riferimento i dati del bilancio civilistico;
12. *Omogeneità*: bisogna utilizzare un'unica moneta di conto;
13. *Utilità*: è indispensabile indicare solo i dati utili ai destinatari;
14. *Significatività e rilevanza*: evitare le stime soggettive sulle valutazioni degli impatti dell'attività aziendale;
15. *Verificabilità dell'informazione*: deve essere sempre possibile la verifica di quanto indicato nel bilancio sociale;

16. *Attendibilità e fedele rappresentazione*: devono prevalere gli aspetti sostanziali su quelli formali, evitando errori e pregiudizi;
17. *Autonomia delle terze parti*: non deve esserci alcuna ingerenza di terze parti eventualmente coinvolte nella redazione del bilancio sociale.

Il GBS ha dato un notevole contributo allo sviluppo della ricerca in questo settore, raccogliendo studiosi ed operatori del settore nei gruppi di studio, pubblicando i documenti conclusivi, organizzando incontri e convegni sul tema (l'ultimo a Caserta, 23-24 febbraio 2006). Nel 2005 è stato approvato lo standard per il settore pubblico e dato che questo settore comprende istituti e aziende assai diversi e variegati che non è possibile comprendere in un unico modello (si pensi alle risorse impiegate, alle tecnologie utilizzate, alle disposizioni di legge che ne disciplinano l'attività) il GBS ha proposto un modello ampio, suscettibile di adattamenti alle singole realtà nelle quali può essere impiegato. La struttura dello standard prevede la suddivisione nelle tre sezioni relative *all'identità aziendale*, che fa riferimento allo scenario e al contesto economico-sociale, al sistema di governo, all'assetto organizzativo e alla cultura aziendale, alla missione e al disegno strategico; *la riclassificazione dei dati contabili e il calcolo del valore aggiunto*, che evidenzia le risorse utilizzate e distribuite, e in taluni casi la ricchezza prodotta, anche con specificazione delle aree di intervento nelle quali si articola la gestione; *la relazione sociale*, che espone i risultati ottenuti nelle diverse aree di intervento e gli effetti prodotti sulle varie categorie di *stakeholder* interessati.⁵⁷

Le linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha promosso, avvalendosi della collaborazione del Formez, il progetto *Bilancio Sociale: strumento di rendicontazione nelle Amministrazioni Pubbliche Territoriali*, e in tale ambito ha attivato, a partire dalla fine del 2004, un ulteriore progetto finalizzato a definire i principi generali cui ricondurre la realizzazione di un bilancio sociale da parte delle amministrazioni pubbliche.

Sono state quindi elaborate delle Linee guida a livello nazionale per la redazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche, valide e applicabili per tutte le amministrazioni pubbliche interessate a sperimentare forme di rendicontazione sociale, e in particolare il bilancio sociale.

Scopo delle linee guida è indirizzare le pratiche di bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche mediante l'individuazione di principi generali di aiuto nell'adozione dello strumento; definire il significato, le finalità, i contenuti fondamentali, il processo di realizzazione e i criteri di impiego del

⁵⁷ Vedi standard GBS www.gruppobilanciosociale.org/rendicontazione.asp

bilancio sociale; contribuire all'adozione di un metodo condiviso e confrontabile di rendicontazione sociale da parte delle diverse amministrazioni pubbliche; diffondere la cultura della trasparenza amministrativa e favorire la costruzione di un dialogo permanente tra istituzioni e cittadini.⁵⁸

Le linee guida dell'Osservatorio Finanza degli Enti Locali

Nella seduta del 7 giugno 2007 l'*Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali* del Ministero dell'Interno ha approvato le linee guida per la rendicontazione sociale negli Enti Locali.

Il documento chiarisce, per gli enti di cui all'art. 2 del D. Lgs. 267/00 TUEL,⁵⁹ gli indirizzi necessari alla rendicontazione sociale. Partendo da un inquadramento del bilancio sociale e dagli standard di rendicontazione cui si ispira, passa alla definizione ed alle finalità di tale tipologia di bilancio, alla descrizione della struttura e contenuto e delle fasi del processo di rendicontazione, per terminare con considerazioni sull'asseverazione dello stesso.

Il documento dovrebbe in sintesi contenere le seguenti sezioni:

1. presentazione del documento e nota metodologica;
2. identità dell'ente locale;
3. servizi erogati;
4. risorse economico-finanziarie e dotazione patrimoniale;
5. asseverazione del bilancio sociale.

La sezione servizi erogati dovrebbe presentare la rendicontazione delle attività dell'ente classificate in macro-aree di intervento rivolte al territorio e alla comunità locale, raccordate con quelle utilizzate per la programmazione.

Tale rendicontazione, relativamente ad ogni macro-area, dovrebbe consentire agli utilizzatori di comprendere i risultati ottenuti dall'amministrazione e gli effetti economici, sociali e ambientali prodotti in un'ottica di coerenza con finalità ed obiettivi perseguiti e con la situazione iniziale di ciascuna area. Le macro-aree sono aggregazioni significative di attività definite in base alla omogeneità delle politiche, dei destinatari dell'azione amministrativa, degli obiettivi perseguiti e degli effetti prodotti, identificate con riferimento alle linee programmatiche.

⁵⁸ cfr db.formez.it/ArchivioNews.nsf/

⁵⁹ Art. 2, D.Lgs. 267/2000: "Ai fini del presente testo unico si intendono per Enti Locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni. Le norme sugli Enti Locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano Enti Locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali."

L'ente può scegliere, per introdurre con gradualità il percorso di rendicontazione sociale, quali aree enfatizzare inizialmente; a regime però il bilancio sociale dovrebbe riguardare l'intera attività amministrativa.

Le linee guida inoltre, considerate le competenze attribuite dal legislatore all'amministrazione comunale, individuano una possibile articolazione delle *macro aree*:

- 1) il territorio e l'ambiente,
- 2) le politiche sociali,
- 3) la sicurezza e i rapporti con il cittadino,
- 4) la cultura e l'istruzione,
- 5) il sistema produttivo locale,
- 6) la viabilità e la mobilità.

Ogni *macro-area* deve illustrare i seguenti elementi:

1. il collegamento con i *documenti di programmazione*;
2. la *situazione iniziale* relativamente allo stato dei servizi erogati;
3. i *portatori di interesse* specifici della singola macro-area;
4. le *finalità, gli obiettivi e le risorse funzionali* al loro raggiungimento;
5. i *risultati* conseguiti (output) e *gli effetti* prodotti (outcome);
6. le *valutazioni degli stakeholder*;
7. gli *impegni e le azioni* per il futuro.

È interessante l'indicazione delle *fasi* in cui si articola il *processo* di rendicontazione sociale, e cioè:

1. *delibera di indirizzo* per la redazione del bilancio sociale e *costituzione del gruppo di lavoro*;
2. *presentazione ai portatori di interesse*;
3. *rilevazione dei dati* e stesura della *bozza* di bilancio sociale;
4. *consultazione e partecipazione dei portatori di interesse*;
5. *stesura finale e asseverazione*;
6. *approvazione e pubblicazione*;
7. *comunicazione* del bilancio sociale e *integrazione con l'attività di programmazione*.

Un riepilogo delle indicazioni di dettaglio previste per le rispettive fasi, di seguito riportato, è fornito dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti.

Processo di rendicontazione sociale⁶⁰

FASE	CONTENUTO
Delibera di indirizzo per la redazione del bilancio e costituzione del gruppo di lavoro	La decisione di elaborare il bilancio sociale viene assunta con delibera del Consiglio comunale o provinciale. Sulla base di tale delibera viene affidato dalla Giunta il relativo obiettivo al responsabile di servizio incaricato, nonché le risorse necessarie al suo raggiungimento. Al fine di raggiungere l'obiettivo previsto viene costituito un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento. A questo spetta la direzione generale dell'attività, la definizione del piano di lavoro e della tempistica del progetto assicurando il coinvolgimento del Consiglio, della Giunta e delle diverse strutture dell'ente. Esso può essere composto dai dirigenti apicali, dal segretario/direttore generale, da esperti esterni (se presenti). Alla delibera che formalizza la decisione di redigere il bilancio sociale e alla costituzione del gruppo di lavoro dovrà seguire la comunicazione e la condivisione del progetto con il personale dell'ente.
Presentazione ai portatori di interesse	Prima di procedere all'elaborazione del bilancio sociale il gruppo di lavoro dovrà individuare le categorie generali di portatori di interesse dell'ente. A tali soggetti il gruppo presenterà il progetto di elaborazione del bilancio sociale cercando di ottenere la loro condivisione e la disponibilità a partecipare al percorso di rendicontazione.
Rilevazione dei dati e stesura della bozza di bilancio sociale	Ai fini della redazione della bozza di bilancio sociale il gruppo di coordinamento interno, per ognuna delle sezioni, deve garantire il presidio dei seguenti aspetti: - sistemi informativi a supporto del processo di rendicontazione; - indicatori; - processo di raccolta e di elaborazione dei dati.
Consultazione e partecipazione dei portatori di interesse	Le bozze di rendicontazione sono presentate ai portatori di interesse generali dell'ente locale e specifici di ogni macro-area con le modalità di coinvolgimento ritenute più idonee. I referenti del gruppo di lavoro dovranno invitare, inoltre, i portatori di interesse a comunicare proposte di ulteriori informazioni o indicatori ritenuti utili per la rendicontazione. Effettuata la rendicontazione dei risultati, le bozze del bilancio sociale, integrate con le ulteriori richieste pervenute, dovranno essere riconsegnate ai portatori di interesse chiedendo loro di esprimere un giudizio, anche attraverso la compilazione di appositi questionari, circa: - la completezza informativa delle macro-aree rendicontate; - l'efficacia dell'azione amministrativa realizzata con riferimento alla singola macroarea. I risultati dei questionari saranno riportati nel bilancio sociale, al fine di rendere noto ai cittadini la qualità del processo di rendicontazione sociale e la sua affidabilità, quale base per valutare l'efficacia dell'azione amministrativa dell'ente.
Stesura finale e asseverazione	L'ultima fase di elaborazione del bilancio sociale consiste nell'aggregazione delle varie sezioni di cui si compone il documento. Con l'intento di assicurare la credibilità dei dati comunicati, il bilancio sociale dovrà essere sottoposto ad una verifica di conformità dei dati contabili e alla verifica di conformità del processo di rendicontazione, mediante la procedura di asseverazione.
Approvazione e pubblicazione	Dopo l'esito delle verifiche effettuate dai revisori individuati per l'asseverazione, lo schema di bilancio sociale dovrà essere deliberato dalla Giunta per poi essere presentato al Consiglio per l'approvazione. Successivamente il testo verrà pubblicato e diffuso all'interno e all'esterno dell'ente locale.
Comunicazione del bilancio sociale e integrazione con l'attività di programmazione	Il bilancio sociale pubblicato dovrà essere divulgato fra i portatori di interesse, con particolare riferimento alla comunità amministrata. L'ente locale dovrà promuovere forme di partecipazione al bilancio sociale e strumenti di raccolta di opinioni e commenti dei portatori di interesse, quali, ad esempio, incontri pubblici con i cittadini e con i diversi interlocutori, forum on-line, indagini di soddisfazione, sondaggi di opinione, etc. In questo modo, il bilancio sociale contribuisce a integrare e a supportare il processo di programmazione e controllo dell'amministrazione e, a regime, ne stimola il continuo miglioramento e ne orienta i contenuti.

La rendicontazione sociale dovrebbe quindi, secondo l'Osservatorio, partire dall'Ente in un processo che vede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle diverse fasi (prima della raccolta dei dati, nella richiesta di un giudizio sul documento e nella valutazione dei risultati per indirizzare

⁶⁰ Puzzo M.E., Sarago P., *Atti interpretativi Osservatorio Enti Locali*, Fondazione Aristeia Istituto di ricerca dei Dottori Commercialisti, Roma, luglio 2007.

la programmazione successiva). Viene ribadita poi l'importanza del *social audit* per la rendicontazione sociale.⁶¹

Purtroppo la mancanza di un adeguato modello di riferimento ha determinato problematiche come carenza di uniformità dei documenti e di confrontabilità dei risultati, autoreferenzialità, impossibilità di effettuare dei controlli sulla veridicità dei dati esposti, considerazione della rendicontazione sociale come “documento”, e non come “processo” collegato al sistema di programmazione e controllo.

Per tutti questi motivi sembra che l'intervento dell'Osservatorio possa fornire un'ideale sistemazione al fenomeno, ed in particolare le Linee guida sembrano rappresentare un utile solco entro cui convogliare gli sviluppi a venire. Evitando i binari stretti costituiti da norme ed obblighi nei quali il rapporto sociale rischierebbe di restare schiacciato, si sfugge al rischio di appiattare la fantasia sul nascere e la si lascia libera di vagare nella “borderline” tra sociologia e ragioneria, comunicazione ed etica, contabilità e sentimenti.⁶²

2.3 Responsabilità Sociale Pubblica

Tra bilancio pubblico e bilancio sociale sembra esistere una tautologia “*che necessità ha l'amministrazione pubblica di una contabilità sociale, nel momento in cui essa stessa è per definizione sociale?*” Ha senso parlare di bilancio sociale nelle Amministrazioni Pubbliche poiché l'attività deve essere misurata e descritta con strumenti adeguati; le forme di controllo e reporting devono essere coerenti con i fini; il principio di efficienza deve essere correlato agli interessi collettivi e dei cittadini; i dipendenti devono comprendere il rapporto tra la loro attività e gli interessi dei cittadini-utenti. Proprio perché un'amministrazione pubblica è per definizione *sociale* anche i modelli di controllo non possono che essere sociali e quindi il bilancio sociale non è un'altra forma, ma la forma che descrive l'attività.⁶³

Per comprendere il fenomeno bisogna ricordare il grande cambiamento strutturale intervenuto nella Pubblica Amministrazione italiana negli ultimi venti anni e che ha determinato il passaggio da un modello di autorità, basato sulla ripartizione rigida e gerarchica dei poteri e delle competenze, ad un

⁶¹ Auci B., “Il social audit: uno strumento di rendicontazione sociale”, in Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, pag. 269.

⁶² Hinna L., in Vermiglio F., (a cura di), *Nuovi strumenti di comunicazione aziendale – Confronto di esperienze in tema di bilancio sociale*, Atti del seminario internazionale di studi (Taormina, 27-28 giugno 1997), Giappichelli, Torino, 2001, pag. 388.

⁶³ Viviani M., *Specchio magico*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 91-111.

approccio di *governance*, che richiede una ripartizione degli stessi flessibile e mutevole nel tempo. Questo processo di modernizzazione, descritto in precedenza, e caratterizzato dal passaggio dal *New Public Management*, alla *Public Governance* ed al *Network Management*, ha determinato un'attenzione crescente ai temi della valutazione delle prestazioni e delle nuove modalità di relazione tra PA e cittadini, termini come *governance* ed *accountability* sono diventati sempre più diffusi e considerati segnali del cambiamento.

Insieme al cambiamento strutturale intervenuto nella PA l'espansione del fenomeno della rendicontazione sociale nel campo pubblico testimonia la presa di coscienza della necessità di allargare i riferimenti tradizionali della comunicazione.

Per cercare di comprendere il valore della rendicontazione sociale *in ambito pubblico* è importante seguirne le tappe evolutive, secondo una classificazione descritta da Hinna⁶⁴ si possono individuare cinque stagioni:

- 1938-1968: “trenta anni dei pionieri”, diffusione dapprima in Germania poi negli Stati Uniti;
- Anni '70: “dieci anni di messa a punto e confronto”, sviluppo in Germania, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, esperienze in campo aziendale anche in Italia (Merloni);
- Anni '80: scarse iniziative (tentativo di inserire l'obbligo di redigere e pubblicare un rendiconto sociale per determinati soggetti con il disegno di legge n. 1571 del 22 luglio 1981);
- Anni '90: grande diffusione ed accelerazione della rendicontazione sociale in tutti i Paesi industrializzati compresa l'Italia (Ferrovie dello Stato);
- dal 2000 ad oggi: presa di posizione da parte della Comunità Europea.⁶⁵

Nel 1981 si è cercato di introdurre, con il disegno di legge 1571 del 22 luglio, all'interno del sistema informativo aziendale, un rendiconto sociale in grado di fornire informazioni sulla qualità della vita dei dipendenti e sugli interventi adottati per migliorare la sicurezza e l'igiene sul posto di lavoro. La proposta legislativa prevedeva, per determinati soggetti (società per azioni, società in accomandita per azioni, enti pubblici economici, aziende autonome dello Stato e filiali italiane di multinazionali, con più di 300 dipendenti), l'obbligo di redigere e pubblicare ogni anno il rendiconto sociale come allegato al bilancio d'esercizio. Il contenuto-tipo del rendiconto sociale avrebbe dovuto dare informazioni su: 1) le condizioni di igiene e di sicurezza; 2) le misure per la prevenzione dei rischi; 3) i metodi di fabbricazione; 4) la capacità produttiva degli impianti; 5) i lavoratori occupati; 6) l'ammontare delle retribuzioni; 7) il costo del lavoro per unità di prodotto; 8) gli orari di lavoro; 9) le assenze; 10) le attività educative e di formazione; 11) lo stato delle relazioni

⁶⁴ Hinna L., *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004.

⁶⁵ Hinna L., *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, p. 41 e segg.

industriali. Al rendiconto avrebbero dovuto essere allegati anche i dati statistici relativi all'impatto dell'attività produttiva sull'ambiente naturale, sulla salute pubblica, sull'organizzazione aziendale, etc. Il disegno di legge non è mai diventato legge e probabilmente è stato meglio poiché non si può obbligare per legge ciò che dovrebbe essere lasciato a comportamenti etici; l'esperienza ha dimostrato che nei paesi dove la rendicontazione sociale è stata introdotta con una norma (ad es. in Francia), è stata considerata come un adempimento formale e piatto, senza slancio e senza spinte innovative.⁶⁶

Per i Comuni e le Province, dotati di strumenti di programmazione, controllo, rendicontazione, previsti dalle leggi e dai regolamenti, il bilancio sociale, pratica volontaria, inizia ad essere considerato come uno degli strumenti più idonei a rendere visibile e tangibile l'evoluzione dell'Ente Locale, che assume sempre di più il ruolo di:

- responsabile della qualità della vita, dell'ambiente, del *ben-essere sociale*;
- regolatore, programmatore, soggetto che contempera gli interessi di società sempre più eterogenee.⁶⁷

È esperienza comune che agli abitanti del Comune, i quali sotto certi aspetti possono essere considerati alla stregua dei conferenti di capitale delle imprese, apportando risorse necessarie allo svolgimento delle attività produttive ed avendo il potere di nominare e revocare gli amministratori, spesso non vengono fornite notizie che corrispondono ai loro interessi.

Il bilancio sociale può colmare tale carenza informativa, essendo *strumento di comunicazione* ma anche *sistema di ascolto*, con un processo che favorisce la *partecipazione attiva sia nella formulazione del documento che nella sua revisione*, così realizzando un *circolo virtuoso* tra gli attori del processo. Tutto ciò alimenta il capitale relazionale dell'organizzazione.

Come detto in precedenza il fenomeno di rendicontazione sociale negli Enti Locali ha avuto una forte espansione di recente, ma in mancanza di idonei modelli ufficiali di riferimento, questa ha determinato azioni spontanee, volontarie, quasi pionieristiche, così che i redattori hanno operato per adattamento, con grande fantasia, ma anche con grande approssimazione. Persino le denominazioni dei documenti sociali sono differenti: bilancio sociale, di sostenibilità, di mandato, di missione, di genere, etc., e lo stesso termine "bilancio" non sempre è condiviso. In altri termini, i documenti che ci troviamo di fronte non sono né simili né comparabili nei contenuti ed è diffusa la sensazione di poca chiarezza e sentito il bisogno di uniformare il fenomeno.

⁶⁶ Hinna L., "La rendicontazione sociale nell'impresa e nel non profit: il caso delle Fondazioni" "UIL: il sindacato e la responsabilità etico-sociale d'impresa", Roma, 30 maggio 2002

⁶⁷ Marcuccio M., Steccolini I., Salotti G., "La rendicontazione sociale per gli Enti Locali in ottica strategica: un modello di riferimento", in *Azienda pubblica*, n. 3/2004, p. 365 e segg.

Questi sforzi rappresentano il segnale di una presa di coscienza del settore pubblico sulla necessità di soddisfare le mutate ed ampliate esigenze informative espresse dagli interlocutori di riferimento (*stakeholder*) e di rendere conto dell'azione amministrativa svolta, segnalandone priorità, modalità e risultati, soprattutto in termini sociali e ambientali, evitando i rischi di autoreferenzialità nella rendicontazione.

Dalla semplice descrizione risulta evidente che sono numerosi gli elementi determinanti per la RSP: l'accountability, lo scenario politico, sociale e culturale, etc.⁶⁸ Un elemento descrittivo in particolare sembra aiutarci nella comprensione del fenomeno ed è il concetto di *capitale sociale* inteso come “l'insieme delle relazioni sociali di cui un soggetto individuale o collettivo dispone in un determinato momento e attraverso cui si producono relazioni cognitive (informazioni), o normative (fiducia) che permettono agli attori di realizzare obiettivi che non sarebbero altrimenti raggiungibili [...] si potrà dire dunque che un determinato contesto territoriale risulta più o meno ricco di capitale sociale a seconda che i soggetti individuali o collettivi che vi risiedono siano coinvolti in reti di relazione più o meno diffuse”. Un ente locale per migliorare l'efficienza generale e la ricerca di più adeguate forme di democrazia, deve identificare e attivare le risorse esistenti e ottimizzabili. Le risorse che i soggetti possono mettere in gioco non riguardano solo i patrimoni appartenenti direttamente all'ente ma della democrazia intesa come impiego consapevole e responsabile di pertinenze private nel gioco sociale, dunque aumentare il capitale sociale per regolare gli scambi privati, che devono sempre più avere valore pubblico e collettivo; oggetto della contabilità è l'intero sistema relazionale. L'accountability in ambito pubblico segue la crisi delle forme classiche di democrazia e cambia quindi il concetto di risorsa ed il concetto di concorso al bene pubblico, cambia la logica della responsabilità. Al cittadino non si chiede un maggiore concorso fiscale, ma un maggiore impegno relativamente ad abiti da cui dipende la vivibilità (o il benessere) della comunità. Identificati i nuovi collegamenti tra i comportamenti privati e l'interesse pubblico, l'oggetto dell'amministrazione più che l'amministrazione delle risorse diventa l'ottimizzazione delle relazioni, un ruolo che la contabilità sociale degli Enti Locali riesce solo a fare scorgere.⁶⁹

⁶⁸ Hinna L., *Il bilancio sociale nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 54-86.

⁶⁹ Viviani M., “Il bilancio sociale in ambiente pubblico” in Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, pag. 167-205.

CAPITOLO 3

ECONOMIA CIVILE E BEN-ESSERE

“Il puro uomo economico è in effetti assai vicino all’idiota sociale”

Amartya Sen

3.1 L’approccio all’Economia civile, il well-being ed il capitale sociale 3.2 Il Capitale sociale 3.3 Aree funzionali del Comune 3.3 Un possibile approccio

Il capitolo descrive i contenuti dell’economia civile e della teoria del ben-essere, considerando la felicità pubblica come fine dell’attività di governo della “scienza dell’amministrazione”. Illustra le competenze amministrative del Comune e le Macroaree di intervento/rendicontazione ed infine l’approccio alla rendicontazione sociale pubblica adottato in questo lavoro come tentativo di evitare che ciascun Comune interpreti il proprio dovere di rendicontazione sociale in modo autonomo.

3.1 L’Economia civile, il well-being ed il capitale sociale

Se due importanti giornali di teoria economica dedicano un dibattito al tema,⁷⁰ se viene fondata una rivista specializzata,⁷¹ se nasce un portale,⁷² se l’*American Economic Association* riserva una sessione nella sua riunione annuale (Atlanta, Gennaio 2002), se l’OCSE organizza una Conferenza,⁷³ allora è confermato che la felicità è tornata di moda in economia.

Le scienze economiche infatti, dopo più di due secoli dalla “pubblica felicità” introdotta dalla scuola italiana classica, ritornano ad occuparsi di “felicità”. Che la nostra felicità dipenda da quella degli altri è un’affermazione notoria, difficile è capire perché l’economia, interessata da sempre al benessere dei singoli e delle nazioni, abbia trascurato la componente relazionale del benessere. Le indagini economiche sulla felicità si sono concentrate sul “paradosso della felicità”; sia considerando la felicità o il benessere soggettivo, sia esaminando dati oggettivi sul benessere (diffusione delle malattie mentali, dei suicidi, dell’alcolismo, delle droghe, ecc.) gli indicatori

⁷⁰ *The Economic Journal* (Novembre 1997) e *Journal of Economic Behaviour and Organization* (Luglio 2001).

⁷¹ *Journal of happiness studies*

⁷² www.eur.nl/fsw/research/happiness coordinato da R. Veenhoven.

⁷³ OECD International Conference *Is happiness measurable and what do those measures mean for policy ?*, Rome, 2-3 April 2007.

mostrano un andamento del benessere nei paesi ricchi diverso dal rapporto reddito-benessere indicato dalla teoria economica. Le teorie utilizzate per spiegare questo paradosso si basano sul concetto di *competizione posizionale*, o sulle *aspirazioni*, o sull'*adattamento edonico*; ancora è poco esplorata la connessione tra felicità e beni relazionali, tra benessere e vita civile. L'economia si è sempre concentrata sulle azioni dell'individuo e sulle sue preferenze, trascurando la dimensione relazionale delle scelte umane, perciò è incomprensibile il paradosso di un maggiore reddito associato ad una minore felicità. Numerosi sono gli sviluppi della ricerca in questo campo, ma richiameremo solo quelli interessanti per l'argomento in discorso.

Gli scritti di alcuni autori, che potremmo definire della "scuola italiana", si ricollegano all'antica tradizione della "pubblica felicità", nata dall'Illuminismo napoletano e milanese, e si qualificano per l'interesse alle interazioni sociali ed alle loro interconnessioni con il benessere. Altri importanti studi legano la felicità alla partecipazione democratica e alla vita civile (Frey e Stutzer 2000),⁷⁴ argomento connesso con il tema delle relazioni interpersonali. Nell'ambito di ricerca sull'Economia del benessere o della felicità Frey e Stutzer stabiliscono un collegamento diretto fra felicità, economia e istituzioni politiche; integrando approcci di macroeconomia, psicologia, sociologia, politica, statistica, gli autori dimostrano che le condizioni micro e macroeconomiche che determinano il livello di felicità e lo stato di benessere degli individui sono diverse e non si può considerare solo il reddito pro capite, ma il sistema fiscale, l'inflazione, la disoccupazione, il rapporto con le istituzioni e il livello di democrazia come fattori che influenzano il benessere individuale. Nelle loro ricerche emerge che le persone che hanno un tasso di soddisfazione alto vivono in paesi con istituzioni democratiche molto evolute e con un alto livello di autonomia locale e che una partecipazione diretta alla politica ha un effetto determinante nell'incremento della felicità personale.

La teoria economica nell'impostazione neoclassica si basava su caratteristiche oggettive degli agenti (dotazioni e preferenze) e sull'idea di agente rappresentativo "anonimo", mentre da qualche anno l'interesse per lo studio delle interazioni personalizzate è sempre maggiore e vengono studiate le relazioni tra gli agenti, e quanto la qualità di queste relazioni entri nella valutazione del benessere soggettivo e nella pubblica felicità (Sacco e Zamagni 2002; Gui e Sugden 2004). Infine alcuni studi della felicità hanno elementi di collegamento con l'approccio delle *capabilities* sviluppato da Sen.⁷⁵

⁷⁴ Frey B. S., Stutzer A., "Should National Happiness be maximized?", OECD Conference *Is happiness measurable and what do those measures mean for policy?*, Rome, 2-3 April 2007.

⁷⁵ Porta P. L., *Economia Felicità e Interazioni Sociali*, Università degli studi di Milano Bicocca, PRIN 2004
www.ricercaitaliana.it/prin

Per una breve introduzione all'Economia Civile riprendiamo la descrizione della stessa egregiamente illustrata da Pierluigi Sacco e Michele Viviani (2005).⁷⁶

Gli autori descrivono il dibattito italiano sulla Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI o CSR, Corporate Social Responsibility) che negli ultimi anni è stato acceso anche dalle politiche di diffusione della RSI della UE e del governo italiano,⁷⁷ ed i principali contributi degli economisti italiani in materia riconducibili a tre prospettive interpretative, neo-classica, neo-contrattualista e relazionale (o dell'Economia Civile), che si rifanno a tre differenti teorie giustificative dell'esistenza delle imprese. Ognuna delle quali sviluppa alcuni aspetti del concetto di responsabilità sociale d'impresa e dei sistemi d'incentivi che ne sostengono le pratiche.

Tralasciando l'esposizione delle prime due visioni riportiamo la terza. Il problema dell'emersione delle preferenze morali ed il loro legame con lo sviluppo di particolari tipi di imprese è affrontato, nel dibattito italiano, in particolare da Bruni-Zamagni.⁷⁸

Questa prospettiva contiene riferimenti a concetti quali *capitale sociale*, *beni relazionali*, *identità*, *riproduzione sociale*, *reciprocità*, *cultura* che non possiedono all'interno della letteratura economica un utilizzo consolidato ed univoco. Pertanto per schematizzare il progetto teorico di Bruni e Zamagni possiamo dire che ha un duplice obiettivo: il primo è quello di endogenizzare, all'interno di una rappresentazione del sistema economico, i processi di riproduzione sociale, in quanto necessari al funzionamento e all'orientamento del processo economico stesso. Definiscono *processi di riproduzione sociale*⁷⁹ i "processi nei quali persone, famiglie, gruppi perseguono l'obiettivo di soddisfare in modo immediato i propri bisogni di conservazione e di sviluppo". Quindi, a parere di Sacco e Viviani, è l'aspetto culturale, di creazione e trasmissione di valori, che viene aggiunto al tradizionale contenuto dell'azione economica, ponendo al centro della prospettiva la costruzione ed evoluzione delle preferenze degli agenti economici, attraverso le interazioni sociali. Il secondo obiettivo del progetto dell'Economia Civile è di esprimere la specificità dell'operare delle imprese cooperative e del terzo settore, di modo che non siano semplicemente una risposta ai fallimenti dello stato o del mercato.⁸⁰

⁷⁶ Sacco P. L., Viviani M., "La responsabilità sociale d'impresa: un percorso a partire dal dibattito italiano", Working paper n. 11/2005, AICCON.

⁷⁷ CSR-SC novembre 2003 www.welfare.gov.it

⁷⁸ Bruni L., Zamagni S., *Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2004

⁷⁹ Bruni L., Zamagni S., op.cit., p.182

⁸⁰ Gli autori sostengono che la partecipazione a specifici tipi di imprese (l'impresa sociale e l'impresa civile) sia motivata dalla ricerca di una serie di beni complessa e non fungibile con il mero risultato monetario, specificamente

Secondo Sacco e Viviani la prospettiva di Bruni e Zamagni combina in modo originale, ma non ancora compiutamente espresso, tre differenti teorie etiche normative, il neo-aristotelismo, il pragmatismo e la teoria pluralista del well-being. Essi espongono come il benessere individuale e lo sviluppo economico vengono valutati all'interno della prospettiva dell'economia civile, spiegando che Bruni e Zamagni si riferiscono in particolare alla prospettiva di Amartya Sen ed al concetto di capitale sociale. La teoria dei funzionamenti di Sen pone l'accento sulle dimensioni oggettive del well-being e sulla libertà come condizione essenziale per acquisire il benessere.⁸¹

La prospettiva dell'Economia Civile trova una base solida sul modello di Antoci - Sacco - Vanin (2002, 2006)⁸² “che mostra come sia possibile che lo sviluppo economico, o aumento dei beni e delle risorse materiali disponibili, possa produrre delle trappole di povertà sociale e a lungo termine il suo stesso rallentamento”. L'argomentazione sarebbe la seguente: il well-being individuale dipende in generale anche dalla possibilità degli individui di godere di beni relazionali.⁸³

dalla ricerca di beni relazionali, che non possono essere ottenuti attraverso lo scambio anonimo sul mercato o tramite la redistribuzione, perché necessitano la partecipazione dei soggetti nella loro identità di persone, all'interno cioè di un sistema culturale specifico (Sacco P. L., Viviani M., op.cit., 2005).

⁸¹ L'approccio di Sen ha convinto molti studiosi a considerare i tradizionali indicatori monetari del benessere (indici di povertà e disuguaglianza basati sul reddito o sulla spesa per consumi) come misure incomplete e parziali della qualità della vita di un individuo. Sen ha proposto due nuovi concetti di *capacitazioni* e *funzionamenti* come misure più adeguate della libertà e della qualità della vita degli individui, propone di studiare la povertà, la qualità della vita e l'eguaglianza non solo attraverso i tradizionali indicatori della disponibilità di beni materiali (ricchezza, reddito o spesa per consumi) ma soprattutto analizzando la possibilità di vivere esperienze o situazioni cui l'individuo attribuisce un valore positivo. Secondo Sen, i *funzionamenti* sono, in sostanza, le esperienze effettive che l'individuo ha deciso liberamente di vivere, ciò che ha scelto di fare o essere. Le *capacitazioni* sono invece le alternative di scelta, ossia l'insieme dei funzionamenti che un individuo può scegliere. Le *attribuzioni* indicano l'insieme dei panieri alternativi di merci su cui una persona può avere il comando in una società, usando l'insieme dei diritti e delle opportunità.
it.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen

⁸² Antoci A., Sacco P. L., Vanin P., “Il rischio di impoverimento sociale nelle economie avanzate”, in Sacco P. L., Zamagni S., *Complessità relazionale e comportamento economico. Materiali per un nuovo paradigma di razionalità*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 395-429, scaricabile dal sito www.decon.unipd.it/~vanin/ASV_02Mulino.pdf

⁸³ Secondo la definizione di Uhlener (Uhlener C.J., Relational goods and participation: Incorporating sociability into a theory of rational action, *Public Choice*, 62, 1989, p. 253-285) i *beni relazionali* sono un particolare tipo di beni pubblici locali che vengono prodotti e consumati attraverso il coinvolgimento di differenti individui in un contesto in cui l'identità dei soggetti è rilevante e sono uno dei motori del comportamento individuale connesso alla riproduzione della cultura sociale (Sacco P. L., Viviani M., 2005).

Luigino Bruni⁸⁴ pone attenzione al rapporto tra beni materiali e beni relazionali, al senso del benessere inteso come bene-stare e felicità. Nell'indagare sul rapporto tra economia e felicità parte dal mondo greco dove la felicità corrisponde alla buona fortuna (eudaimonia "eu" buono, "daimon" demone, l'uomo felice ha dalla propria parte un buon demone e quindi è nato uomo, ricco e libero). Uno degli scopi della filosofia era quello di separare felicità e fortuna attraverso l'introduzione della nuova categoria della "aretè", virtù (eccellenza, perfezione, o modo ottimale di essere). Bruni poi condivide il pensiero di Aristotele per il quale non si può essere felici da soli, pertanto la felicità è civile. Passando quindi al '700 indaga sulla nascita del mercato come strumento di liberazione dalla dipendenza feudale in quanto affranca dai legami attraverso i prezzi. Tuttavia gli economisti riscoprono che i rapporti genuini (non strumentali) sono dimensioni importanti anche nei mercati e riprendono il tema della *felicità pubblica*, legato alla tradizione dell'Economia civile di Napoli di Antonio Genovesi e alla Milano di Pietro Verri. Infatti, la scuola italiana nel '700 era nota come la scuola della "pubblica felicità"; una famosa battuta scambiata tra gli anglosassoni era "Noi inglesi studiamo la ricchezza, gli italiani la felicità". La scuola italiana vedeva il mercato come un aspetto della vita civile e lo scopo dell'economia era contribuire al benessere collettivo, alla felicità pubblica. Dunque negli ultimi anni ricompaiono due temi importanti dell'economia: l'attenzione per la *felicità* e l'attenzione per i *beni relazionali*. Il ritorno alla felicità parte dagli studi di un sociologo, Cantril, che nel 1965 si pone il problema di misurare la felicità delle persone, a quei tempi percepito come un'eresia, concludendo, in anticipo sui propri tempi, che non c'è nessun rapporto significativo tra reddito e felicità; la felicità dipende non dal reddito ma moltissimo dalla speranza. A partire da questi spunti nel 1974 Richard Easterlin riaprì il dibattito con il "paradosso della felicità" dimostrando che il confronto tra Paesi non mostra correlazione significativa tra reddito e felicità, e i Paesi più poveri non risultano essere significativamente meno felici di quelli più ricchi.

Alcune spiegazioni del paradosso fanno leva sull'adattamento, sulla felicità posizionale. A parere di Luigino Bruni esse cercano una spiegazione per l'infelicità; egli invece ribalta la prospettiva esponendo un'idea di felicità in linea con la visione aristotelica e basata su un piano relazionale così che nella "funzione della felicità" il confronto con gli altri oltre al reddito deve considerare quale componente fondamentale i beni relazionali.

I rapporti con gli altri sono fonte di felicità all'interno di reti di rapporti genuini con gli altri. Prendiamo ad esempio una gita di un gruppo di persone: per ciascun partecipante essa produrrà anche un clima relazionale e affettivo che può essere definito bene relazionale.

⁸⁴ "L'economia oggi, tra ricchezza e felicità", spunti emersi nel dialogo con Luigino Bruni. Incontro del 23 settembre 2006, ISMO Interventi e studi multidisciplinari nelle organizzazioni, pag. 1-7, www.ismo.org

I beni relazionali⁸⁵ sono beni di *reciprocità*, perché chiedono la risposta dell'altro e non possono essere consumati da soli. I beni classici (es. una penna) sono o privati o pubblici. I beni relazionali appartengono ad una terza categoria: non sono né privati né pubblici.

Dipendono dall'*identità* delle persone. Se cambia la persona cambia anche il bene relazionale.

Sono caratterizzati dalla *simultaneità*. A differenza dei beni privati o pubblici di mercato, dove la produzione è distinta dal consumo, i beni relazionali si producono e si consumano simultaneamente

La *motivazione* è intrinseca, se il rapporto non è un fine ma solo un mezzo per qualcos'altro, non possiamo parlare di beni relazionali.

Sono *fatti emergenti*, ossia il bene relazionale è un terzo che eccede i contributi dei soggetti coinvolti.

Sono *beni*, ossia non sono merce. Quindi non hanno un prezzo di mercato.

Sono caratterizzati dalla *gratuità*. Il bene relazionale non può essere interamente strumentale. Se non c'è nella persona con cui interagisco un minimo di interesse alla relazione ma solo interesse a quello che facciamo, non nasce alcun bene relazionale. Questa caratteristica sintetizza il senso dei beni relazionali che richiedono motivazioni intrinseche nei confronti di quel particolare rapporto.

Il bene relazionale è un bene molto costoso e fragile. La televisione ed internet ci offrono beni di consumo che "simulano" i beni relazionali ma sono meno costosi. È per questo che noi consumiamo meno beni relazionali perché, in confronto ai palliativi che ci offre il mercato, i beni relazionali appaiono costosissimi.

Con il denaro cerchiamo di comprarci la sicurezza, indotti anche da un mercato che, separando la merce dalla relazione (non vado al cinema perché compro il DVD), produce adattamento alla deprivazione, anestesia rispetto al rischio di relazioni più profonde, ma anche rispetto alla possibilità di maggiori tassi di felicità. La vita buona è vita civile, ha bisogno di rapporti umani profondi. Un proverbio africano racconta che per crescere un bambino ci vuole l'intero villaggio.⁸⁶ Tali beni vengono prodotti grazie alla partecipazione sociale, nel momento in cui le motivazioni alla partecipazione dei soggetti non sono neutre, ma dipendenti dalla condivisione di una cultura specifica all'interno di un gruppo. L'aumento di costo relativo del tempo, tipico delle società contemporanee, attiva una pressione sostitutiva tra beni relazionali – che sono tipicamente *time-consuming* – e beni privati: la sostituzione produce un decremento del capitale sociale e questa

⁸⁵ Per la definizione vedi Bruni L., op cit www.ismo.org

⁸⁶ "L'economia oggi, tra ricchezza e felicità", spunti emersi nel dialogo con Luigino Bruni. Incontro del 23 settembre 2006, ISMO Interventi e studi multidisciplinari nelle organizzazioni, pag.1-7, www.ismo.org

decrecita a sua volta produce una diminuzione del beneficio relativo estraibile dai beni relazionali e quindi una ulteriore pressione selettiva alla sostituzione di beni relazionali con beni privati: ciò produce una trappola di povertà in cui la società si assesta su una quantità subottimale di capitale sociale e beni relazionali.

Il contributo più importante dell'economia civile al dibattito sulla CSR è di sottolineare come la sostenibilità di un modello di governo non può fare riferimento esclusivamente a categorie astratte di equità o ad un modello di reputazione, ma deve considerare le modalità con cui una cultura produce, si diffonde, e viene socializzata o deve fare riferimento al contenuto e alla sostenibilità di determinate norme sociali. La dimensione storica ed evolutiva della sostenibilità di una cultura sociale o organizzativa vengono enfatizzate da Bruni e Zamagni, così come viene manifestato un interesse per il meccanismo di mercato come luogo di incontro e confronto sociale tra diverse forme di organizzazione e diverse motivazioni all'intrapresa privata.

Nella letteratura economica si registra un crescente interesse verso le diverse categorie di capitale, al concetto di *capitale fisico* dell'economia classica si è affiancato quello di *capitale umano*, cui recentemente si è aggiunto quello di *capitale sociale*. Sebbene il concetto di capitale sociale non sia nuovo nelle scienze sociali⁸⁷ negli ultimi anni è apparso in maniera evidente nella riflessione teorica e nella ricerca empirica economica anche grazie al lavoro di Putnam (1993)⁸⁸ sul ruolo delle tradizioni civiche nella spiegazione del rendimento comparato delle istituzioni del governo regionale in Italia.

Secondo Putnam un indicatore della dotazione di capitale sociale della collettività può essere fornito dalla partecipazione civica (*civiness*) e misura poi la partecipazione civica in ciascuna regione, utilizzando quattro variabili:

1. Il numero delle associazioni volontarie, comprendenti per esempio le società calcistiche per dilettanti, i circoli letterari e i club che organizzano gite;
2. Il numero dei lettori di giornali;
3. Un indice dell'affluenza alle urne per i referendum;
4. Un indice del voto di preferenza espresso nelle elezioni politiche, interpretato come segno di arretratezza della comunità civica.

Nello studio viene individuata una correlazione positiva tra il grado di partecipazione e il livello di efficienza delle istituzioni amministrative regionali. Secondo Putnam “il governo democratico è

⁸⁷ Lyda J. Hanifan (Hanifan, L. J., *The Community Center*, Boston: Silver Burdett, 1920) ha introdotto il concetto di capitale sociale per spiegare il ruolo della partecipazione comunitaria nel determinare l'esito dell'educazione locale.

⁸⁸ Putnam R., *Making democracy work*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1993 (trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1997).

rafforzato dal confronto con una vigorosa comunità civica intessuta di relazioni fiduciarie estese, di norme di reciprocità generalizzata e di reti di impegno civico orizzontali” (Putnam, 1993, p 215).

La propensione alla partecipazione sociale di ciascuna regione viene attribuita alla storia, che divide l’Italia in due zone caratterizzate da diversi regimi istituzionali già dal 1100: il Sud gerarchico e autocratico della monarchia normanna e il Nord repubblicano ed egualitario dei liberi comuni. Le sue conclusioni, piuttosto pessimistiche, sul processo di produzione del capitale sociale, diventano più ottimistiche nei lavori successivi (Putnam, 2000) e considerano la possibilità di rafforzare il capitale sociale anche nel breve periodo.⁸⁹

3.2 Il Capitale sociale

Sebbene vi sia una crescente attenzione nei confronti dei temi relativi al capitale sociale, questa non è stata seguita da un’adeguata letteratura, pertanto perdurano alcune incertezze in questo ambito di ricerca.

Nella scienza economica, è ormai diffusa l’idea che il capitale sociale sia l’anello mancante nel processo di generazione dello sviluppo economico. Capitale fisico, capitale naturale e capitale umano determinano solo in parte il processo di crescita economica perché trascurano il modo in cui gli attori economici interagiscono tra loro. Il capitale sociale rappresenterebbe, come il capitale fisico e umano, sia un input che un fattore esplicativo dello sviluppo economico.⁹⁰ Come il capitale fisico è costituito dall’insieme degli strumenti materiali che rendono possibile la produzione, e il capitale umano è costituito da alcune caratteristiche personali che si manifestano in abilità e capacità utilizzabili nel processo produttivo, allo stesso modo il capitale sociale è costituito da relazioni tra agenti che facilitano l’attività produttiva.⁹¹ Si è passati dalla considerazione del capitale fisico, completamente tangibile (incorporato in forme materiali osservabili), al capitale umano, meno tangibile (incorporato nelle conoscenze e nelle competenze acquisite da un individuo attraverso diversi processi di formazione), infine al capitale sociale, ancor meno tangibile

⁸⁹ Sabatini F., “Capitale sociale e sviluppo economico”, Working paper Dottorandi n. 12/2003, p. 17-18, Dipartimento di Economia Pubblica Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

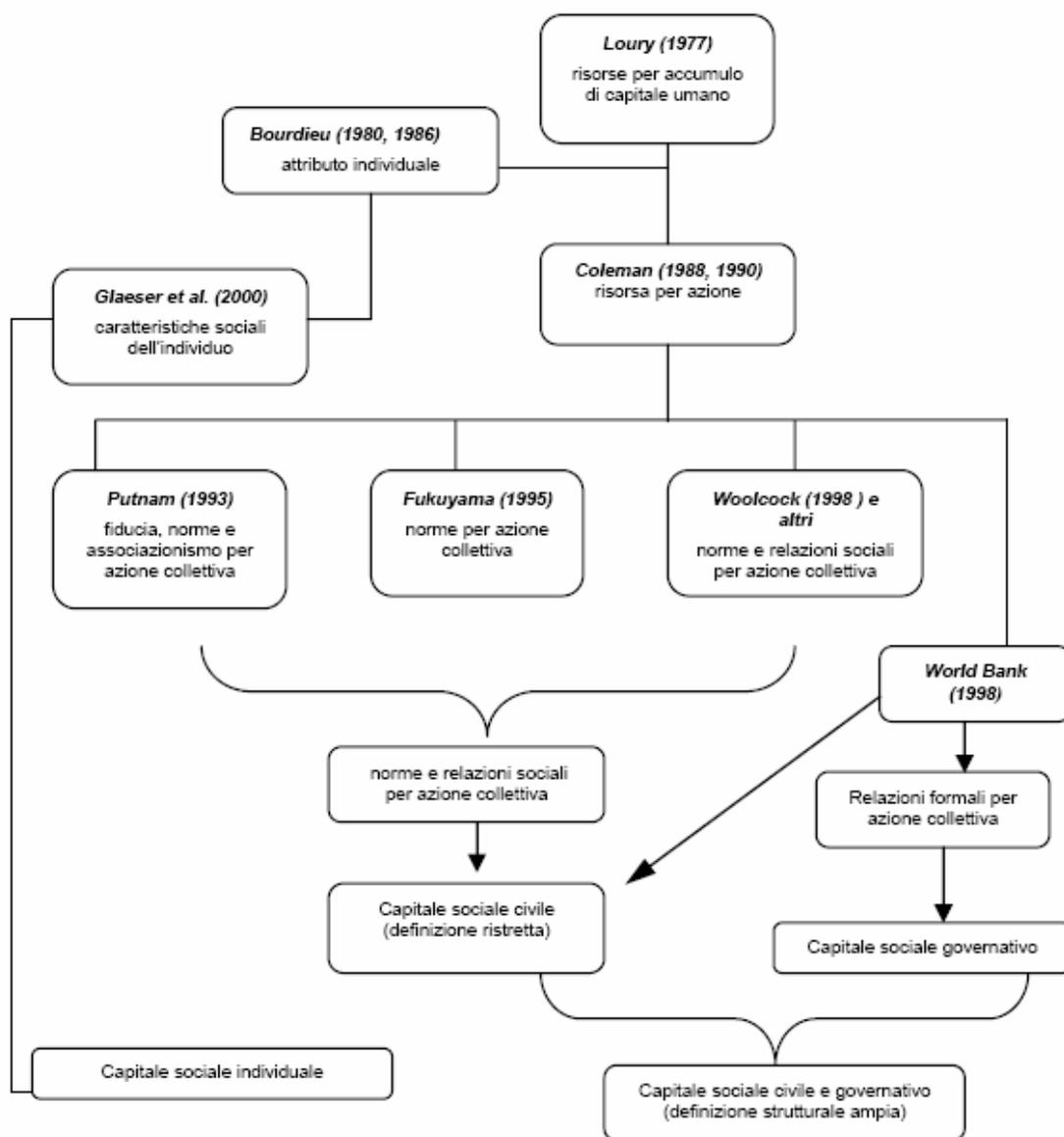
⁹⁰ Grootaert C., van Bastelaer T., *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*, Cambridge University Press 2002.

⁹¹ Fedderke Johannes, De Kadt R., Luiz J., “Economic growth and social capital: A critical reflection”, *Theory and Society*, vol. 28, Ottobre 1999, Springer. Woolcock M., Narayan D., *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*, World Bank, 2000.

(incorporato nelle relazioni tra agenti). Pertanto, il capitale sociale è ricostruito come un fenomeno interdisciplinare e multidimensionale definito:

1. dalla fiducia nelle persone e dalle norme sociali;
2. dalle relazioni e networks sociali.

Ad un livello più aggregato, si può definire come *capitale sociale civile* la fiducia interpersonale e le relazioni e norme sociali poiché fanno riferimento alla quantità e qualità di una società civile.⁹²



Fonte: Paldam (2000) e Paldam e Svendsen (2001)⁹³

⁹² Fiorillo D., Capitale sociale civile, Working paper n. 19/2005 p. 1-3 AICCON

⁹³ Fiorillo D., "Capitale sociale: Uno o molti? Pochi", Working paper n.3.162, luglio 2005, Università degli Studi di Salerno, p. 17.

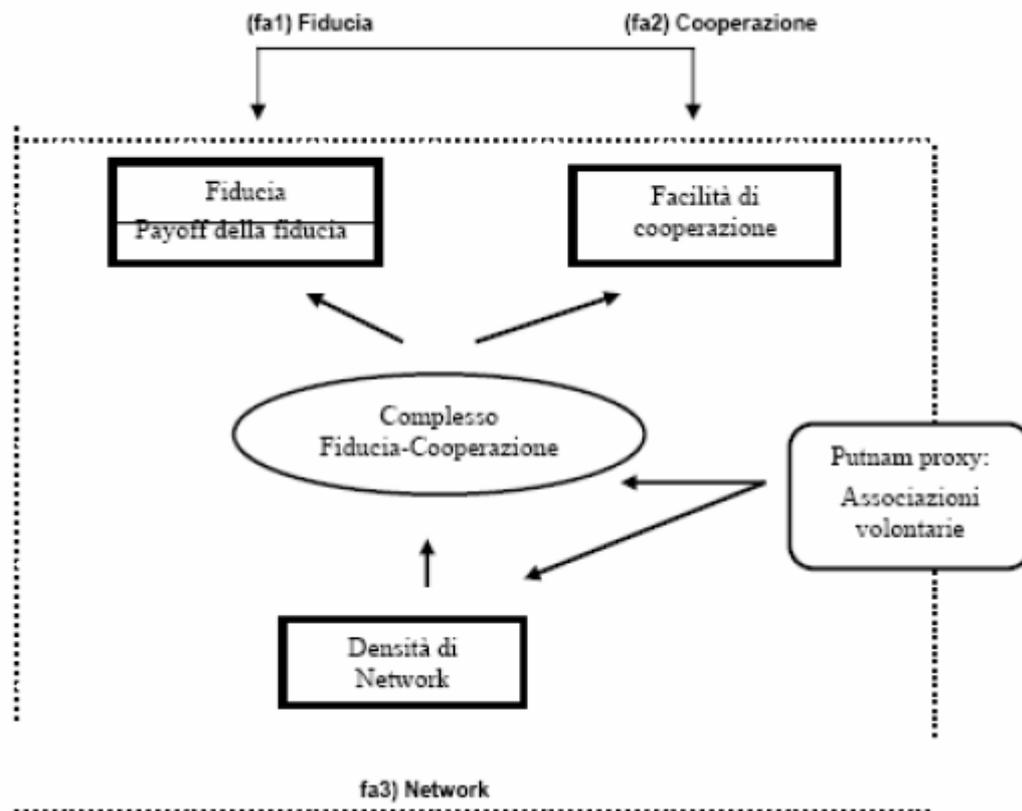
La figura riassume chiaramente l'evoluzione del concetto, nella scienza sociale, da risorsa per l'individuo a risorsa per la collettività. Possono essere individuate, seguendo i lavori di Paldam (2000)⁹⁴ e Paldam e Svendsen (2001),⁹⁵ cinque differenti definizioni di capitale sociale esistenti in letteratura che riguardano:

1. **Fiducia:** è la quantità di fiducia che una persona (appartenente ad una popolazione) ha negli altri membri di una popolazione;
2. **Payoff della fiducia:** è l'ammontare di benefici che una persona può trarre dalla costruzione della fiducia;
3. **Facilità di cooperazione:** è l'abilità delle persone appartenenti ad una popolazione di lavorare volontariamente insieme ad altre (appartenenti alla stessa popolazione) per obiettivi comuni all'interno di gruppi ed organizzazioni;
4. **Network:** è una misura dell'ammontare di relazioni che una persona ha costruito, quindi è una misura della densità del network;
5. **Payoff del network:** è l'ammontare totale di benefici che una persona può conseguire dal suo network, se necessario.

Queste definizioni possono essere ricondotte a tre famiglie di concetti: la **fiducia**, la **facilità di cooperazione** ed il **network**.

⁹⁴ Paldam M., "Social capital: one or many? Definition and measurement", *Journal of Economic Surveys*, 14 (5), 2000, p. 629-653

⁹⁵ Paldam M., Svendsen G.T., "Missing social capital and the transition in Eastern Europe", *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, 5, 2001, p. 21-34.



Fonte: Elaborazione Fiorillo⁹⁶ su Paldam (2000) e Paldam e Svendsen (2001)

Una definizione univoca e rigorosa di capitale sociale è pertanto difficile a causa della complessità e della natura multidimensionale del fenomeno; una definizione “ombrello“ potrebbe essere quella espressa da Lin (2003)⁹⁷, che include in pratica qualsiasi aspetto della struttura sociale che produca un qualche beneficio alle azioni degli individui coinvolti.

Tale difficoltà di definizione, dal punto di vista metodologico, comporta quindi l'adozione di strategie di misurazione differenziate, basate su differenti presupposti teorici, per cui i risultati in molti casi si sottraggono alla possibilità di una comparazione.⁹⁸

⁹⁶ Fiorillo D., op. cit., p. 19.

⁹⁷ Lin N. (2003), “Capitale sociale: paradigmi concorrenti e loro validazione concettuale ed empirica”, in *Inchiesta*, n. 139 p. 5-7

⁹⁸ Milella S., *Il capitale sociale, definizioni concettuali e strategie di misurazione*, Università di Pisa Dipartimento di Scienze Sociali, 2007

Per analizzare le misure di capitale sociale è utile richiamare le considerazioni di Uphoff (1999)⁹⁹ secondo cui tale misurazione può essere suddivisa in una dimensione *strutturale* ed in una dimensione *cognitiva*. La prima fa riferimento ad aspetti più visibili e forse più tangibili del concetto, quali le *relazioni tra persone* all'interno di organizzazioni e di network. La seconda concerne aspetti più astratti e più intangibili come le *norme sociali e la fiducia*. Mentre una associazione può essere immediatamente osservata ed è soggetta ad una misurazione diretta (la dimensione dei suoi membri, il tempo speso in esse, le attività svolte), le norme sociali e la fiducia sono, in prevalenza, osservate indirettamente attraverso la percezione delle persone (vedi schema riportato).



Fonte: Uphoff (1999)

Per concludere riportiamo di seguito un elenco, non esaustivo, di **proprietà desiderabili** che **gli indicatori di capitale sociale** dovrebbero avere:

- a) essere sviluppati entro una struttura concettuale condivisa
- b) essere chiaramente definiti e facili da comprendere
- c) essere soggetti ad aggregazione (dalla comunità alla nazione)
- d) essere oggettivi
- e) avere una ragionevole necessità di dati
- f) essere limitati nel numero
- g) essere differenti da ciò che è già misurato
- h) essere ripetuti nel tempo

⁹⁹ Uphoff, N., "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation", in Dasgupta P. e Serageldin, I. (a cura di), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, The World Bank, Washington D.C., 1999

3.3 Aree funzionali del Comune

L'azienda pubblica locale trova una ragione di vita collegata all'esistenza di bisogni di carattere collettivo ed individuale nell'ambito locale di riferimento. Lo scopo principale di tali enti è rispondere efficacemente ai bisogni dei cittadini e delle imprese presenti sul territorio, quindi attività specifiche delle aziende pubbliche locali sono i processi di produzione, di consumo e cessione di beni, materiali ed immateriali, finalizzati al benessere sociale. La società contemporanea, dinamica e complessa, esprime sempre nuovi bisogni e necessità, che non trovando soddisfazione in altri livelli di governo, o nell'iniziativa privata, ricadono necessariamente sotto la responsabilità dell'azienda più a contatto con il cittadino. Ad esempio le nuove emergenze in materia di sicurezza, traffico, ambiente, immigrazione, nuove povertà, etc. In qualità di detentore delle risorse pubbliche gli Enti Locali devono assolvere alla loro funzione sociale che si esprime nella creazione di valore pubblico per la comunità locale.¹⁰¹

Il *principio di sussidiarietà*¹⁰² riguarda il trasferimento di competenze e risorse pubbliche verso autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati.

La *sussidiarietà verticale*¹⁰³ (o istituzionale) considera la divisione di competenze tra Stato ed autonomie locali, accostando i centri decisionali ai destinatari delle decisioni, aiuta le capacità di autogoverno e potenzia il rapporto cittadini-istituzioni. La *sussidiarietà orizzontale* (o sociale) consiste nell'assegnare, sempre per il principio di vicinanza all'utenza, funzioni e compiti a soggetti diversi dalle istituzioni e quindi ad associazioni, volontariato, imprese. Questo tipo di sussidiarietà evidenzia l'approccio relazionale tra i soggetti della sfera pubblica e privata, e favorisce la partecipazione attiva della società civile che aumenta la sua capacità di rispondere in modo

¹⁰⁰ Bertolini S., Bravo G., Dimensioni del capitale sociale, Working paper

¹⁰¹ Franzoni S., La corporate governance nell'ente locale, Franco Angeli, Milano, 2006 p. 59-67

¹⁰² Il principio di sussidiarietà è stato introdotto dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 quale strategia fondamentale per il conferimento delle funzioni agli Enti Locali. La Carta Europea dell'Autonomia Locale, Strasburgo 15 ottobre 1985, recepita in Italia con L. 439/89, già sanciva il principio per cui la partecipazione democratica dei cittadini trova massima espressione nel livello locale e pertanto per l'esercizio delle responsabilità pubbliche dichiarava di preferire l'autorità più vicina ai cittadini.

¹⁰³ La sussidiarietà verticale prescrive che l'esercizio delle funzioni e dei servizi deve essere posto al livello di governo più vicino ai cittadini, lasciando alle strutture amministrative sovraordinate le competenze non compatibili con la dimensione locale (giustizia, sicurezza, etc) e la possibilità di intervento nel caso di mancato esercizio da parte degli enti territoriali.

autonomo ad un numero crescente di bisogni, in precedenza coperti dalle istituzioni (Borgonovi, 2000)¹⁰⁴.

La sussidiarietà orizzontale è maggiormente apprezzabile nel transito dal *welfare state* alla *welfare society*, dove lo Stato incoraggia le autonomie sociali e nel quale il benessere è compito principalmente della società civile.¹⁰⁵

Osservando il nostro ordinamento notiamo che il Comune è l'istituzione più vicina ai cittadini, con la quale possono dialogare ed avere relazioni, ed è uno degli enti pubblici in cui si articola la nostra Repubblica.¹⁰⁶ La sua natura pubblica deriva dal fatto che svolge funzioni in nome e per conto di un insieme di soggetti appartenenti ad una determinata comunità.

È un Ente locale autonomo grazie al decentramento amministrativo previsto nella Costituzione e svolge due tipi di funzioni sintetizzate nella tabella seguente.

Funzione politica di governo	Funzione di direzione
- Individuare i bisogni della collettività di riferimento	- Provvedere direttamente alla soddisfazione dei bisogni della collettività
- Assegnare loro un ordine di priorità	
- Definire le modalità attraverso cui provvedere alla loro soddisfazione (intervento diretto o indiretto)	- Definire le modalità e le regole sottostanti alla produzione di beni pubblici da parte di altri soggetti

Fonte: Pulejo L., *Comunicazione e accountability nell'azienda Comune*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 28.

Tali funzioni vengono svolte con autonomia decisionale cui corrisponde la responsabilità nei confronti dei cittadini sui risultati ottenuti, e l'assunzione della responsabilità del *valore generato* per la collettività. Pertanto tali enti devono dare conto del loro operato ed in particolare il Principio contabile n. 3 "Il rendiconto degli Enti Locali", approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali del Ministero dell'interno nella seduta del 15 gennaio 2004, al punto 12 sub b) suggerisce l'esigenza di considerare e valutare le modificazioni che l'attività di governo e di

¹⁰⁴ Borgonovi E., "Decentramento: un termine diversi contenuti" in *Azienda Pubblica*, n. 2/3, 2000, p. 146

¹⁰⁵ Arpaia S., Tesi di laurea "Processi innovativi e consapevolezza organizzativa nella Pubblica Amministrazione. Il caso dei Comuni della Valdera", anno accademico 2003-2004, Università di Pisa, p. 67-104.

¹⁰⁶ Art. 114 Costituzione "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento"

gestione dell'ente locale produce sia in termini di effetti sul sistema economico locale, sia sulla *soddisfazione dei cittadini e sul benessere sociale complessivo della collettività*.¹⁰⁷

La maggiore autonomia e responsabilità e la prossimità dell'utenza, spingono a rispondere ai bisogni dei cittadini, generano maggiore attenzione all'uso delle risorse e stimolano *performance* migliori per fornire prestazioni di qualità adeguata alle attese degli utenti.

Quindi potremmo concludere che il "Comune", livello amministrativo più vicino ai cittadini, dovrebbe avere come *missione principale* l'attenzione al loro benessere, tale missione sarebbe un elemento di omogeneità per i Comuni italiani.

Pertanto tutti i Comuni dovrebbero "rendere conto" di tale missione che potremmo considerare inserita idealmente nella sezione "identità dell'ente locale" in tutti i documenti di rendicontazione sociale di matrice comunale.

Per verificare poi se l'ente Comune ha risposto alla missione primaria "benessere dei cittadini" possiamo, con riferimento alle competenze attribuite dal legislatore, individuare una possibile articolazione delle *macro-aree di intervento*¹⁰⁸ per l'amministrazione comunale: il territorio e l'ambiente, le politiche sociali, la sicurezza e rapporti con il cittadino, la cultura e l'istruzione, il sistema produttivo locale e la viabilità e mobilità.

Pertanto potremmo considerare queste "*macro-aree di intervento* rivolte al territorio e alla comunità locale" come dei solchi entro i quali riclassificare la rendicontazione dell'ente Comune.

Tale rendicontazione, relativamente ad ogni macro-area, dovrebbe consentire agli utilizzatori di comprendere i risultati ottenuti dall'amministrazione e gli effetti economici, sociali e ambientali prodotti in un'ottica di coerenza con finalità ed obiettivi perseguiti e con la situazione iniziale di ciascuna area. Ogni macro-area dovrebbe chiarire il collegamento con i documenti di programmazione, la situazione iniziale relativamente allo stato dei servizi erogati, i portatori di interesse specifici della singola macro-area, le finalità, gli obiettivi e le risorse funzionali al loro raggiungimento, i risultati conseguiti (output) e gli effetti prodotti (outcome), le valutazioni degli stakeholder, gli impegni e le azioni per il futuro.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Principi contabili per gli Enti Locali, Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali del Ministero dell'interno, Roma, 2004 <http://osservatorio.interno.it/>

¹⁰⁸ vedi Linee guida per la rendicontazione sociale negli Enti Locali redatte dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali, op.cit.

¹⁰⁹ Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali del Ministero dell'Interno, Linee guida per la rendicontazione sociale negli Enti Locali, Roma, 7 giugno 2007

3.3 Un possibile approccio

L'approccio elaborato stimando irraggiungibile l'utopia (ou tópos nonluogo), perché si propone istituzioni perfette per cittadini perfetti, ha preso spunto dalla agathotopia (agathos tópos buon luogo) proposta da James Meade¹¹⁰, cioè “un Buon Posto dove vivere”, dove è possibile un nuovo sistema di vita economica e sociale che accontenti tutti, per proseguire verso un'economia non pianificata ma fondata sulla partecipazione.

Come detto, il lavoro affronta il problema della comparazione della rendicontazione sociale di comuni diversi, nel tentativo di porre riparo alla situazione per cui ciascun Comune interpreta il proprio dovere di rendicontazione sociale in modo autonomo e cercando di evitare la “costrizione” in standard processo/documento dell'attuale letteratura dominante. Dall'esposizione effettuata si ha maggiore consapevolezza dei tasselli che formano il puzzle “rendicontazione sociale comunale” ed i concetti esposti come idee fondanti della discussione aiutano a fare convergere verso una completa identificazione del fenomeno.

Nel tentativo di ricondurre ad unità (non formale, ma sostanziale) l'argomento, ed a ragione della complessità ed interdisciplinarietà del tema, si parte da una matrice di stampo economico aziendale con l'intenzione di realizzare un collegamento con gli assunti dell'economia civile (la felicità pubblica come fine dell'attività di governo della “scienza dell'amministrazione”, i concetti di benessere e capitale sociale ancora privi di significato condiviso) per arrivare alla traccia, segnata dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali, delle *macroaree di intervento* per l'amministrazione comunale (che ricordiamo essere: il territorio e l'ambiente, le politiche sociali, la sicurezza e rapporti con il cittadino, la cultura e l'istruzione, il sistema produttivo locale e la viabilità e mobilità).

Riassumendo di seguito i principali passaggi logici, ricordiamo che dall'economia civile prendiamo il concetto di scienza della “felicità pubblica” e l'esigenza di governi che assicurino il pubblico benessere, affidando questo primario compito all'amministrazione pubblica.¹¹¹ (E ci piace aver presente che, secondo il Genovesi nella “Diceosina”¹¹², la *fede pubblica* garantisce un'armoniosa e pacifica convivenza tra i cittadini e la *fides*, che significa corda, lega ed unisce, così che la *fede pubblica* è il vincolo delle famiglie unite in vita compagnevole)

¹¹⁰ James Meade, *Agathotopia*, 1989 p.7

¹¹¹ Bruni L., “Felicità e scienza economica. Storia, problemi aperti e spunti teorici” Working Paper 48/ febbraio 2002

¹¹² Genovesi A., 1766, “*Diceosina o sia della Filosofia del Giusto e dell'Onesto*”, Ristampa 1973 Arata, F. (a cura di) Milano, Marzorati

Abbiamo poi esposto che il ritorno ai temi della felicità ed al ruolo che essa riveste nel cercare di migliorare la natura dei processi politici¹¹³ registra consensi ed auspici affinché gli indicatori di felicità nazionale vadano disaggregati a livello regionale e comunale.¹¹⁴

Della rendicontazione sociale come una “*contabilità della felicità*” (Hinna 2002) si è ampiamente discusso. Riportiamo per completezza anche le indicazioni che provengono da fonti non accademiche “[...] Dal benessere organizzativo all’*happiness* pubblica, teorie non nuove ma recentemente riemerse con forza, basta dare un’occhiata al *Financial Times*, al *Wall Street Journal* o all’*Economist*¹¹⁵ per rendersene conto, riguardo al disaccoppiamento tra livelli di reddito di un singolo (o di un Paese) e la felicità soggettiva. Le città, sono vissute, soprattutto le più grandi, come faticose, la fatica non è solo materiale, ma anche e soprattutto mentale. E tale fatica genera ansie, infelicità, ostilità tra i cittadini e verso l’amministrazione. Quali sono invece gli indicatori di una comunità eventualmente serena e persino felice, al di là dei banali questionari e sondaggi. La soggettiva infelicità è correlata a dati di fatto, organizzativi, procedurali, fisici? [...] nel breve futuro le amministrazioni pubbliche dovranno sempre di più dotarsi di competenze in grado di maneggiare indicatori differenziali rispetto a quelli basati solo sul reddito che siano in grado di “misurare” la felicità di una comunità. Penso a funzionari e dirigenti in grado di elaborare e gestire politiche pubbliche che tengano conto di questi indicatori e che incorporino nel valore che intendono generare anche una qualche nozione non solo economica di felicità”.¹¹⁶

Un’ulteriore spunto ci è fornito da Bof¹¹⁷ che, partendo dallo studio sulla felicità in Europa dell’Università di Cambridge del 2004,¹¹⁸ rileva come vengano ribaltati drasticamente due

¹¹³ vedi Conferenza Internazionale dell’OCSE, “Is happiness measurable and what do those measures mean for policy?”, Università di Roma “Tor Vergata”, 2-3 aprile 2007

¹¹⁴ vedi Frey B.S., Stutzer A., “Should National Happiness be maximized?”, OECD Conference “Is happiness measurable and what do those measures mean for policy?”, Rome, 2-3 April 2007

¹¹⁵ The Economist, *Happiness (and how to measure it)*, Dec. 19th 2006, editorial, p. 11; The Economist, *Happiness and Economics. Economics discovers its feelings. Not quite as dismal as it was*, Dec. 19th 2006, special report, p. 33-35 www.economist.com

¹¹⁶ Da un’intervista a Franco Carlini, giornalista e saggista, del 3 maggio 2006 reperibile su www.cantieri.pa

¹¹⁷ Bof F., “Italia, italiani e senso etico: Perché gli scandinavi sono più felici di noi?”, in *Ticonzero*, n. 74/2007, p. 2-3 www.ticonzero.info

¹¹⁸ Francesco Tortora, sul Corriere della Sera del 17 aprile 2007 <http://www.corriere.it>, riporta i risultati di uno studio condotto nel 2004 da scienziati della Cambridge University su un campione di 20.000 cittadini residenti nei 15 Stati che nel 2004 facevano parte dell’Unione Europea, risulta che gli italiani sono il popolo più infelice. La classifica: 1.

stereotipi: il primo è quello che riguarda l'Italia, nota per la sua "dolce vita" e per la grande capacità di godersi la vita, il secondo è quello che riguarda le popolazioni nordiche, considerate chiuse ed infelici, intrappolate dal gelo, dal buio e dall'introspezione. La motivazione fornita dallo studio è ancor più interessante: i popoli nordici sono più felici perché credono nello Stato, nelle leggi e nel sistema sociale che garantisce loro un avvenire privo di "cattive notizie", noi all'opposto non abbiamo fiducia nella società in cui viviamo e nelle istituzioni che la rappresentano, ci sentiamo insicuri e guardiamo al futuro con ansia. In sostanza non abbiamo fiducia in noi stessi. Gli italiani non credono negli italiani e di questo sono preoccupati. A conclusione evidenzia l'urgenza di proporre azioni, strumenti, ruoli che creino una tensione positiva e naturale al fine etico del bene comune e che:

- a) spezzino il circolo vizioso privato-pubblico-privato¹¹⁹ creato dalla sempre più scarsa fiducia tra cittadini e istituzioni,
- b) impediscano a culture deteriori, senza freni e con regole proprie, di prevalere,
- c) ridiano speranza nel futuro e soprattutto la felicità di affrontarlo.¹²⁰

Notiamo poi che di fatto non esistono ancora indicatori (anche di ben-essere) per le politiche pubbliche, ma possiamo riportare alcuni tentativi, tra questi l'IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana) si è occupato recentemente di creare un indicatore per classificare le province e le regioni italiane; l'ISTAT ha realizzato un Sistema di Indicatori Territoriali per una lettura integrata del territorio italiano a sostegno del governo del territorio (vedi anche l'Atlante statistico dei comuni Istat)¹²¹; l'IRES (Istituto Ricerche Economico Sociali della Regione Piemonte) ha realizzato il SISREG Sistema di Indicatori Sociali Regionali per dare una sintetica descrizione e comparazione dei caratteri dello "sviluppo sociale" regionale.

Non siamo ancora alla disponibilità di dati disaggregati a livello comunale ma questa sembra intravedersi come la futura tendenza anche per soddisfare la necessità di avere a disposizione dati esterni alle organizzazioni e quindi non autoreferenziali.

Danimarca, 2. Finlandia, 3. Irlanda, 4. Svezia, 5. Olanda, 6. Lussemburgo, 7. Belgio, 8. Austria, 9. Regno Unito, 10. Spagna, 11. Francia, 12. Germania, 13. Grecia, 14. Portogallo, 15. Italia

¹¹⁹ "[...] un pericoloso circolo vizioso: la mancata applicazione delle regole pubbliche stimola le tentazioni private, il disinteresse verso il bene collettivo spinge oltremisura gli interessi individuali, il vizio pubblico alimenta il vizio privato ..." cfr. Bof F., 2007 cit. p. 5

¹²⁰ Bof F., "Italia, italiani e senso etico: Perché gli scandinavi sono più felici di noi?", in Ticonzero, n. 74/2007 p. 6
www.ticonzero.info

¹²¹ Sistema informativo contenente dati a livello comunale raccolti da fonti ufficiali
http://www.istat.it/dati/catalogo/20061102_00/

A questo punto possiamo affermare quanto segue.

Partendo dall'economia civile è possibile affermare che la *missione primaria* di un Comune è la *felicità pubblica dei cittadini* considerati quali *interlocutori finali* dell'Ente. Il bilancio sociale dovrebbe quindi riportare elementi quali-quantitativi che spiegano quanto è stato fatto per realizzare tale missione. Considerate poi le *macroaree di intervento*, si è osservato che queste individuano le *funzioni che istituzionalmente deve svolgere l'amministrazione comunale*, e possono costituire delle aree all'interno delle quali riclassificare quanto realizzato dall'ente in termini di *ben-essere pubblico* (*missione primaria* del Comune).

Ne deriva che sia la missione primaria che gli elementi descrittivi di quanto fatto per realizzare tale missione (ricodotto nelle macroaree di intervento) devono trovare una qualche collocazione in ogni rendicontazione sociale comunale e pertanto possono essere oggetto di indagine come elementi per un possibile confronto.

In conclusione l'auspicio che, attraverso la diffusione dei processi di rendicontazione sociale comunale, e la maggiore partecipazione dei cittadini, si registri un incremento della *fede pubblica*, già carente nel passato, ma bisogno urgente sentito sia nella vita quotidiana che nei casi di conflitto¹²² tra amministrazioni e cittadini.

¹²² Conflitti: Ambientali, vedi le emergenze periodiche e gli atteggiamenti NIMBY (*Not In My Back Yard*); Sociali, disordini e manifestazioni; Economici, rivendicazioni salariali e scioperi.

Capitolo 4

UNA PROPOSTA METODOLOGICA

Ciò che dobbiamo imparare a fare, lo impariamo facendolo

Aristotele *Etica Nichomachea*

4.1 Come indagare empiricamente il problema posto 4.2 La metodologia di ricerca adottata

Il capitolo descrive la cronologia della corposa letteratura oramai esistente sulla rendicontazione sociale pubblica; passa poi a descrivere la metodologia di analisi utilizzata per la ricerca empirica indicando le varie fonti da cui sono stati attinti i dati.

4.1 Come indagare empiricamente il problema posto

Per definire le modalità di indagine di un tema qualitativo ed interdisciplinare, come quello oggetto di studio, è stata necessaria una fase preliminare di raccolta degli studi esistenti sull'argomento.

Considerato che i primi casi di bilancio pubblicati si riferiscono all'anno 1995, riportiamo di seguito una cronologia che, sebbene non abbia la pretesa di essere esaustiva del fenomeno, ha il pregio di costituire un primo punto di partenza per una analisi storica della letteratura oramai corposa:

- 1) nel 1999 Mario Viviani nel suo *Specchio magico* analizza la rendicontazione sulle Libere Forme Associative del Comune di Bologna;
- 2) nel 2002 Elisa Gardella, funzionario del Comune di Bologna, descrive il caso della propria amministrazione, all'interno del volume sul Bilancio sociale curato dal prof. Hinna;
- 3) nel 2002 Enrico Guarini, dell'Università di Milano Bocconi, analizza un campione di 11 esperienze (comuni di Bologna, Caravaggio, Cesano Maderno, Copparo, La Spezia, Milano; Municipio XI di Roma; province di Bergamo, Parma, Ravenna e Sassari);
- 4) nel 2002 Fabrizio De Fabritiis analizza il bilancio sociale dell'amministrazione provinciale di Parma;¹²³
- 5) nel 2003 Luca Bartocci, dell'Università di Perugia, descrive 5 esperienze (comuni di Bologna, Copparo, Milano; Municipio XI di Roma; e provincia di Parma);
- 6) nel 2004 nel manuale *Rendere conto ai cittadini* del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, curato da Angelo Tanese, vengono sottoposte ad osservazione 15

¹²³ De Fabritiis F., Il bilancio sociale dell'Amministrazione provinciale di Parma, Azienda pubblica: teoria e problemi di management, XV, 6, 2002, p. 673-689

- amministrazioni (Asl 12 Biella; comuni di Bologna, Cesena, Copparo, Cremona, Ferrara, Imola, Maglie, Perugia, Terni e Venezia; province di Genova, Parma, Piacenza e Ravenna);
- 7) nel 2004 Cristiana Rogate e Tarcisio Tarquini analizzano 6 casi (comuni di Milano, Bologna, Cesano Maderno e Caravaggio; Provincia di Parma ed azienda di servizi Aspef di Mantova);
 - 8) nel 2004 Katia Giusepponi dell'Università di Macerata analizza 4 casi di comuni e province (comuni di Bologna, Terni, Venezia e provincia di Parma);
 - 9) nel 2004 la Lattanzio e Associati pubblica un estratto di una ricerca su 13 esperienze analizzate (comuni di Genova, Livorno, Parma, Piacenza, Ravenna, Bologna, Cesena, Copparo, Cremona, Fermo, Terni, Venezia e Municipio XI di Roma);
 - 10) nel 2004 Ileana Steccolini dell'Università di Milano Bocconi analizza 8 sperimentazioni di bilancio sociale e bilancio di mandato riferiti all'anno 2002 (comuni di Bologna, Cesena, Copparo, Venezia, Municipio XI di Roma; province di Parma, Piacenza, Ravenna);
 - 11) nel 2005 la Steccolini e Manila Marcuccio rendono noti i risultati di un'analisi empirica su 15 esempi (comuni di Bologna, Venezia, Ferrara, Cesena, Lecce, Copparo, Cesano Maderno, Maglie, Municipio XI di Roma; province di Roma, Genova, Parma, Ravenna, Livorno, Piacenza);
 - 12) nel 2006 l'analisi di Luciano Hinna e Fabio Monteduro, dell'Università di Roma Tor Vergata, pubblicata per il Formez ed avente ad oggetto 12 documenti riferiti a bilanci sociali, bilanci di mandato e report di controllo strategico (i bilanci analizzati delle province di Parma, Torino, Genova, e dei comuni di Copparo, Cesena, Venezia, Bologna, Cremona, e dell'Assessorato educazione ed infanzia del Comune di Milano);
 - 13) il 23-24 febbraio 2006, a Caserta, al convegno "Standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione. Riflessioni a confronto"¹²⁴ sono state presentate le indagini di
 - a. Luisa Pulejo e Gustavo Barresi, dell'Università di Messina, realizzata su 16 *documenti acquisiti* di bilanci sociali relativi a comuni siciliani;
 - b. Mara Zuccardi Merli ed Elisa Bonollo, dell'Università di Genova, che analizzano 25 casi di documenti di rendicontazione sociale di tipo diverso redatti nel corso del 2005;
 - c. Mario Mazzoleni e Marco Bertocchi, dell'Università di Brescia, che rilevano l'esperienza di 39 documenti di differente denominazione e periodo temporale¹²⁵

¹²⁴ Atti pubblicati a cura del prof. Paolo Ricci.

¹²⁵ I 39 documenti sono relativi a 29 Comuni, 9 Province ed un Municipio, in particolare i comuni di Albignasego,

14) Benedetta Siboni, dell'Alma Mater Studiorum Università di Bologna, sede di Forlì, ha pubblicato nel 2007 la sua analisi su questionari sottoposti all'universo delle Province italiane¹²⁶ e ad un campione di 760 Comuni, estratto dal database dell'ANCI che ne contiene 8.101.

Da una prima analisi di quanto sinteticamente riportato è stato possibile rilevare che gli studi

- in una fase iniziale hanno rivolto l'attenzione a singoli o pochi casi mentre nel corso degli anni le rilevazioni si sono numericamente arricchite (anche grazie alla maggiore diffusione intervenuta nel frattempo);
- dapprima si sono orientati verso la semplice descrizione del fenomeno, ma poi non hanno resistito alla tentazione di forzare le esperienze alla ricerca di "modelli" (nel frattempo sono stati emanati altri standard).

Analizzando i diversi metodi si è rilevato particolarmente interessante lo studio condotto da Hinna e Monteduro, in collaborazione con il Formez, sia per l'approccio di ricerca adottato, che parte dall'analisi del documento di rendicontazione sociale e si sviluppa attraverso approfondimenti collegati ad interviste semi-strutturate (in cui la relazione diretta ed interattiva con gli intervistati ha arricchito il numero e tipo di informazioni fornite) e all'analisi di documenti integrativi, sia perché contiene l'evidente impegno di evitare la forzatura verso uno schema o paradigma o modello o altro.

È risultata immediatamente evidente quindi la poca significatività di effettuare un'analisi quantitativa (date le caratteristiche segnatamente qualitative del fenomeno); è stato notato lo scarso rilievo dato alle esperienze collocate nel Meridione (in parte dovuto anche alla modesta diffusione territoriale); infine si è osservato che l'estrapolazione di un campione potrebbe portare ad una scarsa significatività dei risultati (soprattutto quando criterio di selezione è la maggiore dimensione del Comune, dato che la maggioranza dei comuni italiani è di dimensioni modeste). D'altro canto è indubitabile la necessità di estendere il numero delle esperienze oggetto di esame nelle future indagini e si rileva anche l'inadeguatezza dell'utilizzo delle sole competenze e dei metodi d'indagine tradizionali dell'economia aziendale (sia pure rigorosamente applicati), sembrando indispensabile il coinvolgimento di altre competenze (sociologia, economia pubblica, statistica, antropologia, psicologia, storia economica, etc).

Bologna, Caravaggio, Cesena, Castel San Pietro, Cesano Maderno, Como, Copparo, Cremona, Eboli, Ferrara, Forlì, Jesolo, Langhirano, Lecce, Imola, Maglie, Monteduro, Mola di Bari, Perugia, Sesto Fiorentino, Terni, Torino, Olbia, Venezia, Reggio Emilia, Bagno a Ripoli, Sassuolo, Suzzara; le Province di Arezzo, Asti, Brescia, Genova, Livorno, Modena, Parma, Piacenza e Ravenna; ed il Municipio XI di Roma.

¹²⁶ Delle 103 riconosciute dalla legge regionale ne sono state escluse, per diversi motivi, alcune.

Infine sembra che un'indagine non debba prescindere da una preliminare analisi, seppure rapida, dei contenuti del documento pubblicato (atto formale) alla quale può essere associata altro tipo di analisi mirata al confronto, questionario o intervista (le risposte del questionario potrebbero non essere coerenti con il documento pubblicato).

3. La metodologia di ricerca adottata

La metodologia di ricerca adottata è di tipo descrittivo esplorativa e si è articolata in fasi che, sebbene distinte, si sono sovrapposte nel tempo.

Si è partiti con l'analisi della letteratura di riferimento che, assieme ai ripetuti colloqui con esperti del settore, accademici e non, ha consentito la definizione dello stato dell'arte ed un'iniziale formulazione del problema. Poi è stato necessario scegliere la metodologia di ricerca più idonea e definire l'unità di osservazione, quindi la raccolta dei dati e la loro analisi.

Per la definizione del problema è stata necessaria sia una ricognizione e studio della letteratura, concentrata nella fase iniziale e condotta durante tutto il periodo della ricerca, sia la raccolta di informazioni preliminari realizzata anche attraverso colloqui con esperti del Dipartimento della Funzione Pubblica, con dipendenti di alcuni Comuni (Messina, Giarre) che hanno realizzato documenti di Rendicontazione sociale, con ricercatori di alcune Università (Roma, Genova, Sannio, Messina, ecc.) e con i componenti del gruppo di studio per l'adattamento dello standard GBS alle Regioni (di cui ha fatto parte la dottoranda).

Tutto ciò al fine di verificare se le esperienze di rendicontazione sociale finora realizzate dagli Enti Locali, facciano o meno registrare approcci ed interpretazioni uniformi o vi siano elementi di differenziazione relativamente a questi, è stato elaborato un protocollo di ricerca "carta di lavoro" (elenco di categorie potenzialmente utili per la ricerca) da compilare mediante analisi documentale. Si è deciso di realizzare un'indagine su *vasta scala* dei bilanci sociali pubblicati dai Comuni, compresi nelle regioni dell'Italia meridionale ed insulare, e reperibili in internet (sito bilancio sociale, sito ISVI, etc.). Considerate le limitate risorse (economiche e di tempo) a disposizione sono stati presi in considerazione tutti i Comuni del Sud che hanno pubblicato il documento di rendicontazione sociale su un sito internet.

L'analisi realizzata è stata condotta sotto il duplice profilo, orizzontale e verticale: il primo è stato realizzato con una comparazione trasversale delle varie realtà esaminate, cercando di estrapolare eventuali uniformità o differenze; il secondo invece ha indagato i vari aspetti ritenuti significativi

per le specifiche realtà. Lo scopo è tentare di individuare se le sperimentazioni di rendicontazione sociale lascino intravedere caratteri di uniformità o di varietà e quali possono essere.

Le fonti utilizzate per la raccolta dati sono sintetizzate nella tabella seguente.

<i>Documenti</i>	Manuali, testi
<i>Colloqui</i>	Colloqui con dipendenti dei Comuni, ricercatori, gruppo di studio
<i>Siti internet</i>	Istituzionali dei Comuni, Cantieri del DFP, ibilanciosociale.it , ISVI , OECD , osservatorio.interno.it

Il tipo di metodologia applicata, non avendo costrizione di ipotesi iniziali da verificare, ma seguendo concetti guida, ha consentito di indagare sui possibili elementi di confronto tra bilanci, formulando ipotesi parziali e pervenendo alla tabella di analisi (vedi allegato 3).

Nella tabella sono stati raccolti dati relativi ai documenti di rendicontazione ed in particolare le *indicazioni generali* e gli *elementi valutativi del documento*; gli *elementi valutativi per macroaree* indicano la presenza o meno di rendicontazione riconducibile alle macroaree individuate, e ove presente, il dettaglio per macroarea (la metodologia di rappresentazione del valore sociale, la tipologia prevalente di dati ed indicatori, i soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria); infine gli *altri dati* completano il quadro di riferimento.

Si è scelto per l'indagine l'approccio per aree di intervento/rendicontazione, invece che per indicatori di ben-essere, sia per coerenza con quanto detto relativamente alla rendicontazione sociale, ma anche in considerazione della difficoltà di trovare indicatori di felicità pubblica cui fare riferimento.

D'altronde anche l'indagine di Hinna e Monteduro¹²⁷ evidenzia che l'utilizzo d'indicatori complessivi di benessere della collettività per misurare l'efficacia dell'ente presta il fianco ad alcune critiche.¹²⁸

¹²⁷ Cfr. Hinna L., Monteduro F., 2005 cit. volume "analisi dei casi" p. 63 e seg.

¹²⁸ ... poiché da un lato bisognerebbe stimare quanto le azioni e gli interventi dell'ente locale incidano effettivamente sull'andamento di tali indicatori (che può dipendere da una pluralità di fattori molti dei quali magari sfuggono al controllo dell'amministrazione), dall'altro gli indicatori di natura macroeconomica (PIL, investimenti, consumo, risparmio, reddito, etc.), non riescono a cogliere concetti olistici e pluridimensionali come il benessere e qualità della vita... op. cit., vedi anche Frey 2007

Pertanto lo scopo di questa parte del lavoro è permettere l'acquisizione di elementi conoscitivi di aiuto nella comprensione del fenomeno oggetto di indagine e strutturare una banca dati che raccogliendo ordinatamente dati, informazioni ed interpretazioni relative al fenomeno studiato, ponga le basi per gli sviluppi futuri. Tale banca dati sarà poi resa disponibile su di un sito web in modo da realizzarne un osservatorio, con l'elencazione dei comuni che hanno pubblicato un documento di rendicontazione, aperto ad accademici (dei differenti settori individuati prima nel testo), ad esperti del campo della rendicontazione sociale, ai referenti dei comuni e ai referenti istituzionali che possano fornire sostegno (si pensa al Dipartimento della funzione pubblica, all'ISTAT, etc.). Il collegamento di tutte queste competenze coinvolte, e motivate, in futuro potrà creare un "filtro" in grado di definire un "bilancio semplificato" come nell'idea presa a prestito da Mario Viviani.¹²⁹

In ultimo l'auspicio che il tentativo d'indagare il fenomeno secondo l'approccio esposto, possa nel tempo essere consolidato e produrre i risultati attesi.

¹²⁹ Viviani M., 2007 op.cit.

Capitolo 5

L'INDAGINE EMPIRICA: I COMUNI DEL SUD E ISOLE

Non sono i più forti, o i più belli, a vincere nelle Olimpiadi; ma prima di tutto coloro che partecipano

Aristotele *Etica Nicomachea*

5.1 I bilanci nei Comuni analizzati 5.2 Elementi valutativi per macroarea 5.3 Descrizione di risultati

Il capitolo descrive i risultati ottenuti nella ricerca sui Comuni italiani del Sud ed isole, vengono esposti i principali elementi di conferma delle tesi esposte nell'approccio teorico ed alcune ipotesi emerse dalla ricerca.

5.1 I bilanci dei Comuni analizzati

L'indagine iniziale ha rilevato l'esistenza di documenti di rendicontazione sociale nei seguenti comuni

	Nome	Fonte	Anni	Disponibile
1	Aci Bonaccorsi (CT)	Governance Pulejo	2004	Sito web del comune
2	Accastello (CT)	Pulejo	2004	NO
3	Alcamo (TP)	sito bilancio sociale Pulejo	2003	Sito web del comune
4	Alcara Li Fusi (ME)	Pulejo	2004	Sito web del comune
5	Barletta (2004)	Cantieri		NO
6	Belpasso (CT)	Pulejo	2004	Sito web del comune
7	Biancavilla (CT)	Pulejo	2004	SI
8	Caltanissetta (CL)	Pulejo	inizio	NO
9	Capo d'Orlando (ME)	Cantieri Pulejo	2004	Sito web del comune
10	Eboli (SA)	Isvi Cantieri Governance	1996-2005	Sito web del comune
11	Elmas (CA)	Governance	2001-2005	Sito web del comune
12	Enna (EN)	Pulejo	inizio	NO
13	Fiumefreddo (CT)	Governance Pulejo	2004	Sito web del comune
14	Gaggi (ME)	Pulejo	2005	Sito web del comune
15	Giarre (CT)	Cantieri Governance Pulejo	2004	Pdf dal sito cantieri
16	Lecce	Cantieri	2002	Sito web del comune
17	Licodia Eubeo (CT)	Pulejo	2004	NO
18	Lizzano (TA)	Cantieri	2004	Pdf dal sito cantieri
19	Longi (ME)	Pulejo	2004	NO
20	Maglie (LE)	isvi il bilancio sociale Cantieri	2002, 2003, 2004	Sito web del comune
21	Messina	Cantieri Governance Pulejo	2003, 2004	Sito web del comune
22	Mineo (CT)	Governance	2004	Sito web del comune
23	Ristretta (ME)	Governance	2004	
24	Militello Rosmarino (ME)	Pulejo	riservato	NO
25	Mola (BA)	Governance	2000-2003	Pdf sito cantieri
26	Napoli	Invio CD	2001-2006	Sito web del comune

27	Nicolosi (CT)	Pulejo	2004	NO
28	Olbia	Governance	2003	Sito web del comune
29	Palermo	Cantieri Governance Pulejo	2005	Sito web del comune
30	Piedimonte Etneo (CT)	Pulejo	2004	NO
31	Ragusa	Governance	2004	Sito web del comune
32	Sant'Agata Militello (ME)	Pulejo	2004	NO
33	S.Filippo del Mela (ME)	Pulejo	2004	Sito web del comune
34	S. Fratello (ME)	Pulejo	riservato	NO
35	S.Giorgio a Cremano	Cantieri		NO
36	S.Marco d'Alunzio (ME)	Pulejo	2004	NO
37	Sarroch (CA)	Governance	2001-2006	NO
38	Scicli (RG)	Pulejo	2004	NO
39	Selargius (CA)	Sandra	2002-2007	Sito web del comune
40	Senise (PZ)	cantieri Governance	2004	Sito web del comune
41	Siracusa	Cantieri Pulejo	riservato	NO
42	Torrenova (ME)	Pulejo	2004	NO
43	Trapani	Cantieri	2004	NO
44	Tripi (ME)	Pulejo	2004	NO
45	Villafranca Tirrena (ME)	Pulejo	2004	NO
46	Zafferana etnea (CT)	Pulejo	2004	NO

L'analisi si è poi concentrata solo sui documenti disponibili in rete, quali si evincono dalla precedente tabella, addivenendo così all'elencazione esposta nel seguito.

Tutte le notizie, rilevate secondo la tabella di analisi (vedi allegato 3), sono divise in:

- informazioni generali,
- elementi valutativi del documento,
- elementi valutativi per macro-aree,
- altri dati.

La tabella seguente contiene i risultati dell'analisi effettuata su "informazioni generali" a cui sono stati affiancati i dati ISTAT.

L'abbreviazione BS indica bilancio sociale, BM bilancio di mandato, Genere bilancio di genere, vengono riportati il numero di pagine del documento ed il numero di edizioni (con riferimento al periodo chiuso al 31/12/2005) e l'anno di riferimento del documento acquisito.

Possiamo osservare che i dati demografici (ed a volte anche quelli relativi alla composizione geografica del territorio) sono quasi sempre presenti nel documento ed indicati in una "prima parte" (denominata in vario modo) con lo scopo di "presentare" il Comune.

	Comune	Regione	residenti *	M/F *	Densità kmq *	n. famiglie *	n. abitazioni *	documento	anni	n. ediz.	Pag.
1	Aci Bonaccorsi (CT)	Sicilia	2.549	M 1.232, F 1.317	1.499,4	941	1.115	BS, Genere	2004	1	47
2	Alcamo (TR)	Sicilia	43.890	M 21.257, F 22.633	335,6	15.872	27.391	BS	2003	1	64
3	Alcara Li Fusi (ME)	Sicilia	2.473	M 1.186, F 1.287	39,7	996	1.272	BS	2004	1	41
4	Belpasso (CT)	Sicilia	20.358	M 10.060, F 10.298	123,8	6.739	8.728	BS	2005	2	88
5	Biancavilla (CT)	Sicilia	22.477	M 10.871, F 11.606	318,1	7.627	11.804	BS	2004	1	74
6	Capo d'Orlando (ME)	Sicilia	12.710	M 6.045, F 6.665	872,9	4.886	7.351	BS	2004	1	21
7	Eboli (SA)	Campania	35.842	M 17.775, F 18.067	260,7	11.789	14.001	BM	1996-2005	1	81
8	Elmas (CA)	Sardegna	7.930	M 3.935, F 3.995	578,8	2.714	2.871	BS	2001-2005	1	114
9	Fiumefreddo (CT)	Sicilia	9.602	M 4.654, F 4.948	796,8	3.392	4.394	BS	2004	1	74
10	Gaggi (ME)	Sicilia	2.693	M 1.280, F 1.413	366,9	1.033	1.268	BS, Gen, Am	2005	1	62
11	Giarre (CT)	Sicilia	26.357	M 12.602, F 13.755	959,1	9.453	11.615	BS, Genere	2004	1	78
12	Lecce (LE)	Puglia	83.303	M 38.338, F 44.965	349,4	31.013	46.377	BM	2002-2007	1	65
13	Lizzano (TA)	Puglia	10.195	M 5.041, F 5.154	220,1	3.321	5.763	BS	2004	1	91
14	Maglie (LE)	Puglia	15.255	M 7.137, F 8.118	682,2	5.511	6.376	BS	2004	3	78
15	Messina (ME)	Sicilia	252.026	M 120.487, F 131.539	1.193,1	94.142	113.007	BS	2004	2	129
16	Mineo (CT)	Sicilia	5.586	M 2.702, F 2.884	22,8	2.224	3.556	BS	2004	1	27
17	Mola di Bari (BA)	Puglia	25.919	M 12.768, F 13.151	510,6	8.933	11.548	BS	2000-2004	1	89
18	Napoli (NA)	Campania	1.004.500	M 480.620, F 523.880	8.565,7	337.787	362.213	BM	2001-2006	1	240
19	Olbia (OT)	Sardegna	45.366	M 22.539, F 22.827	120,6	17.319	29.666	BS	2003	1	116
20	Palermo (PA)	Sicilia	686.722	M 328.424, F 358.298	4.322,3	233.557	269.577	BS	2005	2	377
21	Ragusa (RG)	Sicilia	68.956	M 33.065, F 35.891	155,8	26.229	41.129	BS	2004	1	118
22	San Filippo del Mela (ME)	Sicilia	6.952	M 3.403, F 3.549	708,7	2.439	3.267	BS, Genere	2004	1	60+18
23	Selargius (CA)	Sardegna	27.440	M 13.344, F 14.096	1.027,3	9.257	9.811	B fine M	2002-2007	1	140
24	Senise (PT)	Basilicata	7.182	M 3.543, F 3.639	74,3	2.301	3.123	BS	2004	1	77

* dati ISTAT 2001

Dalla lettura di questa tabella possiamo notare che:

- la quasi totalità dei comuni è alla prima esperienza di rendicontazione
- i documenti hanno un numero di pagine compreso tra le 21 di Capo d'Orlando e le 377 di Palermo, il maggior numero di documenti è presente nell'intervallo 60-80 pagine
- i bilanci denominati "di mandato" sono 4, e 4 anche quelli sociali di "genere"
- il confronto con i dati ISTAT evidenzia l'estrema disomogeneità delle situazioni demografiche
- le regioni interessate sono Sicilia con 14 comuni, Puglia con 4, Sardegna con 3, Campania con 2, Basilicata con 1; le altre regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Calabria) non sono rappresentate (vedi tabella seguente); il maggior numero di documenti della Regione Sicilia è dovuto ad incentivi regionali che hanno prodotto effetti positivi (maggiore divulgazione) e negativi (documenti poco significativi, poiché non è previsto alcun vincolo di contenuto da rispettare)

Regione	N. Comuni per Regione	N. Comuni Bilanci acquisiti
Abruzzo	305	0
Basilicata	131	1
Calabria	409	0
Campania	551	2
Molise	136	0
Puglia	258	4
Sardegna	377	3
Sicilia	390	14
	2.557	24

Dai bilanci presi in considerazione sono stati poi eliminati i 4 bilanci denominati "di mandato" (pubblicati dai comuni di Eboli, Lecce, Napoli, e Selargius), per focalizzare la ricerca su documenti con la stessa denominazione ed il documento di Alcara Li Fusi che si ritiene scarno e quindi non significativo, concordando in questo con il giudizio della Pulejo.

Prima di passare a discutere dei risultati relativi alle altre parti della tabella di analisi, si riporta quanto specificato dall'osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali¹³⁰ come riferimento per il lettore.

“[...] I risultati da monitorare attraverso il bilancio sociale possono essere analizzati in termini di:

- efficacia, intesa quale rapporto tra obiettivi e risultati (output) secondo i profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza;
- efficienza, intesa quale rapporto tra impiego di risorse (input) e risultati (output);
- impatto, che valuta la ricaduta sociale ed ambientale degli interventi realizzati (outcome).

[...] Gli indicatori extra-contabili provengono dalla rilevazione e dalla rielaborazione di dati non rilevati dal sistema di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale dell'ente, e si distinguono principalmente in indicatori di efficacia e di efficienza.

Gli indicatori *efficienza* esprimono la capacità dell'ente di produrre quantitativi maggiori di prodotti e di servizi dati gli stessi quantitativi di risorse impiegate (fattori produttivi), ovvero le medesime entità di prodotti e servizi dati minori volumi di risorse impiegate. Il principale indicatore che testimonia l'efficienza dell'attività posta in atto dall'ente è rappresentato dal costo medio del servizio (misurato dal rapporto tra il costo totale di un determinato servizio e il numero di utenti serviti).

Gli indicatori di *efficacia* esprimono la capacità dell'ente locale di raggiungere i propri obiettivi, secondo criteri di qualità, equità e soddisfazione dell'utenza. La valutazione dell'efficacia avviene con riferimento ai “risultati” dell'azione amministrativa misurati attraverso l'osservazione diretta degli *esiti prodotti (output)* e con riferimento agli “*impatti*” generati dalle decisioni dell'ente locale nel contesto sociale ed ambientale di riferimento (*outcome*).

Gli *output* dell'azione amministrativa possono essere misurati, ad esempio, dalla percentuale delle domande soddisfatte (quantificata dal rapporto delle domande accolte rispetto al numero delle domande presentate per l'accesso ad un determinato servizio); dall'incremento/decremento dei tempi di attesa per l'ottenimento una certa prestazione pubblica; dai risultati di indagini svolte per rilevare il gradimento dei servizi erogati dall'ente.

Gli *outcome*, invece, testimoniano trend misurabili solo nel medio-lungo periodo, che sono rilevati avvalendosi dell'osservazione degli esiti indirettamente prodotti su variabili anche eterodipendenti (quali il tasso di disoccupazione, il tasso di inquinamento, il tasso di occupazione femminile, il tasso di natalità, ecc.).

¹³⁰ Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali op. cit.

Ciascun ente locale è incoraggiato ad individuare propri indicatori che siano in grado di rappresentare compiutamente i risultati ottenuti e gli impatti sociali e ambientali prodotti in ciascuna delle macro-aree di intervento oggetto di rendicontazione.

Per la costruzione degli indicatori e per la raccolta dei dati necessari alla loro determinazione, gli Enti Locali possono fare riferimento anche a banche dati esterne e indagini di settore (ad esempio quelle predisposte da Istat Demos, Misure dei Comuni Ancitel, Cnel-Stats), e a ricerche e studi universitari. Si raccomanda infine, nella definizione degli indicatori, di porre particolare attenzione a confrontare, mediante l'utilizzo di indici, i dati assoluti con gli utenti potenziali del servizio o con la popolazione residente nel territorio. Infatti, il valore assoluto, in termini di quantità o spesa, può fornire al lettore informazioni difficilmente interpretabili o scarsamente significative ai fini della valutazione degli effetti e delle ricadute sociali e ambientali sul territorio.[....]"

Nella tabella di analisi (allegato 3) sono riportate informazioni relative alla *seconda parte* "elementi valutativi del documento":

- 1) se la rendicontazione è riferita a tutte le attività dell'ente o è limitata ad alcuni settori o alcune politiche, etc.;
- 2) quali elementi sono utilizzati per rappresentare l'identità dell'ente (la missione, i valori, la definizione del ruolo, i settori di intervento, i compiti di legge, etc.);
- 3) come viene effettuata la rappresentazione del valore sociale e/o delle ricadute sociali; considerando fatti (indicatori di quantità *output* e/o qualità *outcome*), cifre (elaborazioni economico-finanziarie) e parole (descrizione di attività e risultati), tutti riportati secondo un criterio di prevalenza;
- 4) i destinatari del documento (tutti i cittadini-alcune categorie, EE.LL. e P.A., imprese, dipendenti, valutandone il peso);
- 5) standard di riferimento eventualmente dichiarato;
- 6) tipologia prevalente di dati ed indicatori (dati statistici, indicatori finanziari, indicatori di output);
- 7) fonte di dati (interne-esterne).

Nella tabella di analisi alla *quarta parte* "altri dati" sono indicate:

- a) semplicità e scorrevolezza del testo;
- b) presenza di dichiarazione di insuccessi e/o miglioramento;
- c) presenza di asseverazione;

d) strumenti di raccolta di opinioni e commenti per la partecipazione dei cittadini (questionario valutativo, forum, focus group, incontri pubblici).

Le informazioni raccolte si riportano nelle tabelle seguenti.

	ACI BONACCORSI	ALCAMO	BELPASSO	BIANCAVILLA	CAPO D'ORLANDO	ELMAS	FIUMEFREDDO DI SICILIA	GAGGI	GIARRE	LIZZANO
B) ELEMENTI VALUTATIVI DEL DOCUMENTO										
Raggio d'azione (tutti i settori - alcuni)	Intera attività dell'Ente	Aree di intervento socio- assistenziale Ambiente	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente con accentuazione diversa	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente
Elementi di Rappresentazione dell'identità dell'Ente (organizzazione, missione, valori)	Organigramma Demografia	Demografia	Identità socio- culturale Missione Valori Organizzazione Interpr. Ruolo	Valori Missione Organizzazione Ambiti di intervento	Organizzazione	Missione Organizzazione Interpretazione ruolo	Missione Interpretazione ruolo	Valori Missione Organigramma	Organizzazione Ambiti di intervento	Valori Missione Organizzazione
Rappresentazione quali/quantitativa del valore sociale (fatti, parole, cifre; da graduare in relazione alla loro prevalenza)	Cifre Fatti Parole	Cifre Fatti Parole	Fatti Parole Cifre	Fatti Cifre Parole	Parole Cifre Fatti	Cifre Parole Fatti	Fatti Cifre Parole	Parole Fatti Cifre	Cifre Fatti Parole	Parole Cifre Fatti
Destinatari del documento (tutti i cittadini-alcune categorie, EELL e PA, imprese, dipendenti)	Tutti i cittadini	Tutti i cittadini	Tutti i cittadini	Tutti i cittadini	Tutti i cittadini	Portatori di interesse Tutti i cittadini	Cittadini e Categorie	Portatori di interesse	Tutti i cittadini	Tutti i cittadini
Riferimento a modelli di BS	no	no	no (Prov Reg Catania)	no (Prov Reg Catania)	no	sì (GBS)	no	sì (GBS e D.P.C.M. 17/02/2006)	no (Università di Catania)	no
Tipologia prevalente di dati ed indicatori (dati statistici, indicatori finanziari, indicatori di output)	Dati statistici Indicatori di output	Dati statistici Indicatori di output	Dati numerici semplici Indicatori di output	Dati numerici semplici Indicatori di output	Dati numerici semplici Qualche Indicatore di output	Dati statistici Indicatori di output	Dati finanziari Indicatori di output	Dati descrittivi dei risultati Qualche indicatore di output	Dati finanziari Indicatori di output	Dati statistici Indicatori di output
Fonti dei dati (interne - esterne)	Interne	Interne	Interne	Interne	Interne	Interne	Interne	Interne	Interne - esterne	Interne

	MAGLIE	MESSINA	MINEO	MOLA DI BARI	OLBIA	PALERMO	RAGUSA	SAN FILIPPO DEL MELA	SENISE
B) ELEMENTI VALUTATIVI DEL DOCUMENTO									
Raggio d'azione (tutti i settori - alcuni)	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Cenni sintetici di bilancio, propositi e obiettivi raggiunti	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Intera attività dell'Ente	Programmazione socio-assistenziale
Elementi di Rappresentazione dell'identità dell'Ente (organizzazione, missione, valori)	Missione	Valori Missione Risorse Ambiti di intervento	Missione Valori Organizzazione Ambiti di intervento	-	Valori Missione Interpretazione ruolo	Competenze Comune - Aziende partner - Risorse	Missione Valori Organizz.ne Ambiti intervento	Valori Missione Organizzazione	Organizzazione
Rappresentazione quali/quantitativa del valore sociale (fatti, parole, cifre; da graduare in relazione alla loro prevalenza)	Cifre Fatti Parole	Parole Fatti Cifre	Cifre Parole Fatti	Cifre Parole Fatti	Parole Fatti Cifre	Cifre Parole Fatti	Cifre Fatti Parole	Cifre Fatti Parole	Parole Cifre Fatti
Destinatari del documento (tutti i cittadini-alcune categorie, EELL e PA, imprese, dipendenti)	Tutti i cittadini	Gruppi di interlocutori Tutti i cittadini	Tutti i cittadini	EE.LL. Cittadini	Portatori di interesse	Cittadini Forze politiche Organismi di controllo	Tutti i cittadini	Tutti i cittadini	Tutti i cittadini
Riferimento a modelli di BS	sì (GBS)	programma Cantieri	no	no	sì (GBS)	no	no	sì (GBS)	no
Tipologia prevalente di dati ed indicatori (dati statistici, indicatori finanziari, indicatori di output)	Dati finanziari e statistici Indicatori di output	Indicatori di output	Accenni di dati finanziari Qualche indicatore di output	Bilancio finanziario Indicatori di output	Dati statistici Elenchi numerici Indicatori di output	Dati numerici Conto dei beneficiari	Dati finanziari Indicatori di output	Tabelle e grafici	Dati finanziari Dati Statistici
Fonti dei dati (interne - esterne)	Interne	Interne - esterne	Interne	Interne - esterne	Interne	Interne - esterne	Interne - esterne	interne	Interne - esterne

	ACI BONACCORSI	ALCAMO	BELPASSO	BIANCAVILLA	CAPO D'ORLANDO	ELMAS	FIUMEFREDDO DI SICILIA	GAGGI	GIARRE	LIZZANO
C) ALTRI DATI										
Semplicità e scorrevolezza del testo	si	si	si	si	scarno disorganico	si	scarno disorganico	scarno disorganico	si	scarno disorganico
Dichiarazione insuccessi e miglioramento	si	no	si	no	no	no	no	no	si	no
Presenza di asseverazione	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Strumenti di raccolta di opinioni e commenti per la partecipazione dei cittadini (questionario valutativo, forum, focus group, incontri pubblici)	questionario	no	questionario	no	no	no	no	autovalutazione	no	no
	MAGLIE	MESSINA	MINEO	MOLA DI BARI	OLBIA	PALERMO	RAGUSA	SAN FILIPPO DEL MELA	SENISE	
C) ALTRI DATI										
Semplicità e scorrevolezza del testo	si	si	scarno disorganico	si	si	si	si	si	si	
Dichiarazione insuccessi e miglioramento	si	si	no	no	no	no	no	no	no	
Presenza di asseverazione	no	no	no	no	no	no	no	no	no	
Strumenti di raccolta di opinioni e commenti per la partecipazione dei cittadini (questionario valutativo, forum, focus group, incontri pubblici)	no	questionario	no	no	no	no	scheda	no	no	

Si è preferito riportare le tabelle per intero in modo che sia evidente il lavoro svolto sia perché, data la tipologia di informazioni e la loro estrema varietà, non è indicativo il solo commento né l'indicazione di una percentuale di manifestazione, sia nella convinzione che un eventuale lettore (si spera di averne qualcuno) possa, dalla chiara lettura degli elementi di indagine, suggerire altri commenti o eventualmente dare indirizzo ad altre ricerche, nello spirito già ampiamente esposto in precedenza.

Nell'attesa di avere ulteriori riscontri esponiamo le nostre considerazioni su quanto rilevato:

- 1) nella quasi totalità dei casi si è riscontrato che l'ente non ha limitato la propria rendicontazione ad alcune aree,
- 2) tra gli elementi di rappresentazione della propria identità sembrano prevalere i valori e la missione,
- 3) nella rappresentazione delle ricadute sociali sono state utilizzate le "cifre" quindi misure economico-finanziarie,
- 4) i destinatari del documento sono nella quasi totalità dei casi tutti i cittadini,
- 5) in alcuni casi è stato indicato il riferimento allo standard GBS (anche associato al D.P.C.M. 17/02/2006¹³¹), vi sono riferimenti a: programma Cantieri, rete della provincia regionale di Catania, Università di Catania,
- 6) la tipologia di dati che sembra essere prevalente è di tipo economico-finanziario,
- 7) le fonti di dati sono quasi esclusivamente interne
 - a) il testo è scritto in linguaggio semplice e scorrevole, solo in pochi casi risulta scarno e disorganico
 - b) rare le dichiarazioni di insuccessi e propositi di miglioramento
 - c) nessun documento presenta un'attività di revisione esterna
 - d) solo in pochi casi è stato predisposto uno strumento di raccolta di opinioni e commenti dei cittadini

A conclusione di questa ulteriore parte dell'esame rileviamo la presenza di una marcata disomogeneità per quasi tutti i campi in cui è stata condotta l'analisi.

¹³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per la Funzione Pubblica, Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni del 17.02.2006, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 63 del 16.03.2006

È possibile d'altro canto individuare degli andamenti condivisi: ad esempio gli enti vedono la rendicontazione come relativa a tutta l'organizzazione e non limitata ad alcuni settori, si rivolgono alla totalità dei cittadini, e reputano la propria missione ed i valori, come elemento che possa rappresentare l'organizzazione.

Per quanto riguarda gli standard viene confermata la carente individuazione di riferimenti, bisognerebbe indagare se dovuta ad insufficiente informazione e/o a difficile comprensione e mancata condivisione degli stessi (nelle successive indagini potrebbe essere inserita una domanda in una eventuale intervista semi-strutturata).

I dati utilizzati sono quasi esclusivamente di fonte interna, anche a ragione del fatto che ne esistono pochi di origine "esterna" disaggregati a livello comunale; inoltre il tipo di dato privilegiato è quello economico – finanziario. Il reperimento dei dati interni non è mai semplice, ma quello di dati esterni è ancora più difficile, pertanto vengono privilegiati i dati riferiti al bilancio che risultano di immediata individuazione.

Per il futuro sarebbe necessario coinvolgere le Istituzioni (Istat, etc) sulla necessità di concordare e raccogliere dati utili a tale tipo di report. D'altro canto è evidente la "cultura" degli enti i quali, alla prima rendicontazione, vedono il "bilancio sociale" come "sezioni contrapposte" e cioè raccolta di numeri economico-finanziari che dovrebbero "pareggiare", anche se quel documento non ha nulla di tutto ciò.

Viene in generale utilizzato un linguaggio scorrevole, ma a volte la corposità del volume ne impedisce una completa comprensione; in casi non frequenti il linguaggio è scarno e disorganico evidenziando una carente elaborazione dei contenuti.

Non è quasi mai presente una dichiarazione di commento delle attività svolte, magari riconducibile alle resistenze ad ammettere eventuali mancanze ed alla convinzione che sia necessario dovere rendicontare solo positivamente le azioni realizzate. I documenti non hanno subito procedure di revisione esterna, forse per carenza informativa (se non ci si riferisce a standard sembra ragionevole che siano ancor meno conosciuti gli strumenti di revisione sociale¹³²), forse per timore di vedersi rifiutato un giudizio positivo, o forse per semplice noncuranza.

La cosa più grave, poiché denota carenza di partecipazione certamente nella fase terminale della redazione ma probabilmente anche durante la predisposizione del documento, è che solo pochissimi comuni prevedono una forma di riscontro per le opinioni ed i commenti dei cittadini; poiché quest'indagine è stata condotta via rete non abbiamo elementi più precisi ma si presume che vi

¹³² Gli Standard cui fare riferimento sono: AA1000 assurance standard, GRI, International Standard on Assurance Engagement 3000 (ISAE 3000), International Auditing and Assurance Standard Board (IAASB), Linee guida GBS per la revisione del bilancio sociale.

siano stati almeno degli incontri divulgativi, a beneficio sia dei redattori che degli utilizzatori del documento.

5.2 Elementi valutativi per macroarea

A questo punto dell'indagine rileviamo i dati contenuti nella terza parte "elementi valutativi per macro-area" della tabella di analisi, in cui vengono indagate per ciascuna delle seguenti aree

- il tipo di rappresentazione, e cioè la descrizione di quello che è stato fatto, l'indicazione della spesa, l'elencazione del numero di utenti di un servizio, la percentuale di raccolta differenziata, etc.;
- i soggetti, rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria, specificando in parentesi i loro campi d'interesse rendicontati.

Le macro-aree individuate nelle linee guida dell'Osservatorio del Ministero dell'Interno sono state poi meglio individuate come segue:

1. Il territorio e l'ambiente
 - 1.1. Urbanistica / edilizia privata
 - 1.2. Infrastrutture / lavori pubblici
 - 1.3. Tutela ambiente / gestione rifiuti
2. Le politiche sociali
 - 2.1. Servizi sociali
3. La sicurezza e i rapporti con il cittadino
 - 3.1. Sicurezza stradale / protezione civile
4. La cultura e l'istruzione
 - 4.1. Servizi educativi / asili nido
 - 4.2. Servizi educativi / scuole
 - 4.3. Cultura, sport e tempo libero
5. Il sistema produttivo locale
 - 5.1. Sviluppo economico / commercio
6. La viabilità e la mobilità
 - 6.1. Trasporto pubblico

I dati raccolti sono esposti nelle seguenti tabelle.

	ACI BONACCORSI	ALCAMO	BELPASSO	BIANCAVILLA	CAPO D'ORLANDO	ELMAS	FIUMEFREDDO DI SICILIA	GAGGI	GIARRE	LIZZANO
B.1) ELEMENTI VALUTATIVI PER MACRO AREA						portatori interesse - beni comuni			bilancio del fatto e non fatto + speso	Persona (benessere) e beni
B.1.1 Il territorio e l'ambiente										
Urbanistica /edilizia privata	N. conc. Edil, N. DIA, mq verde pub, mq parch	N. conc. Edil, N. DIA, mq verde pub, mq parch	N. conc. Edil, N. DIA, introiti, dati cimiteriali	-	N. conc. Edil, N. DIA / n.utenti e canoni servizio idrico	-	-	-	n. violazioni	-
Infrastrutture/ lavori pubblici	N. op pubb fin, spesa op pubb	N. op pubb fin, spesa op pubb	N. op pubb fin, spesa op pubb	descrizione op pubb fin, spesa op pubb	descrizione op pubb fin, spesa op pubb	descr. op. pubbl, spesa op pubb, Sito web	descrizione piani	descrizione	descrizione iniziative	descrizione manifestazioni / iniziative e costo
Tutela ambiente / gestione rifiuti	spesa Racc diff	n. Racc diff, spesa progetto	costi racc diff e altri servizi	descrizione aree Parco Etna	quantità e costo servizio smalti rif	interv. verde, dati RSU e racc diff.	descrizione parchi	descrizione	descrizione ob, fatto e non fatto	investimento isola racc diff, descriz
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	Cittadini (Piano regolatore, attrezzature, parcheggi, verde, edilizia privata, lavori pubblici)	Cittadini (verde, edilizia privata, lavori pubblici)	Cittadini (edilizia privata, lavori pubblici, cimiteri)	Cittadini (portale web, CED, URP, lavori pubblici)	Cittadini (rifiuti, idrico, cimiteri, edil. Priv. Op pubbl)	Cittadini (rete idrica, inquinamento aria, verde, rifiuti, animali, risparmio enrg, inq acustico)	Cittadini (pianif terr)	Cittadini (Rifiuti solidi urbani, depurazione)	Cittadini (pianif terr, riqualf strutt, ampliam infrastru, tutela amb e verde)	Cittadini (marketing terr, rifiuti, fognatura)
B.1.2 Le politiche sociali										
Servizi sociali	n. utenti, spesa	n. utenti, spesa	n. utenti, spesa	n. utenti, spesa	n. utenti	n. utenti/ricieste, spesa per utente - elenco obiettivi raggiunti e spesa	descrizione e spesa	descrizione, n. interventi	descrizione , n. utenti e/o iniziative	descrizione, n. utenti costo, n. segnalazioni Urp
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	minori, famiglia, disabili, anziani - ripartizione per genere	famiglia, minori, anziani, disabili, stranieri	famiglia, minori, anziani, disabili	famiglia, minori, anziani, disabili	anziani, disabili, adolescenti	minori, anziani, disabili, Volontariato, indigenti	famiglia, anziani, disabili, immigrati	progetti sociali, Associazioni	famiglie, anziani, disabili, disoccupati, giovani, minori	disabili, anziani, giovani, URP
B.1.3 La sicurezza e i rapporti con il cittadino										
Sicurezza (stradale/Protezione civile)	n. verbali/spesa PC	n. emergenze PC	descrizione, spesa		n. verbali	n. attività, n. ore vigilanza	descrizione			n. ore servizio, n. controlli

Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	Cittadini (Polizia municipale multe codice della strada e accertamenti, protezione civile)	Cittadini (protezione civile)	Cittadini (polizia municipale, protezione civile)		Cittadini (polizia municipale)	Cittadini (polizia municipale, stradale e giudiziaria)	Cittadini (protezione civile, polizia municipale)		Cittadini (ordine pubblico, protezione civile, attività giudiziarie)	Cittadini (stradale)
B.1.4 La cultura e l'istruzione										
Servizi educativi / asilo nido	-	n. utenti	spesa arredi	-	n. utenti	elenco obiettivi raggiunti e spesa	-	-	-	-
Servizi educativi / scuole	trasporto	n. utenti	spesa buoni libro, refez, trasp; conv UNIV	trasporto n. utenti, spesa	n. utenti	elenco obiettivi raggiunti e spesa	-	n. utenti e spesa	-	n. utenti costo
Cultura, sport e tempo libero	n. utenti/spesa	elenco attività	elenco attività, spesa	elenco attività, spesa	n. utenti, descrizione impianti	elenco obiettivi raggiunti e spesa	descrizione e spesa	-	descrizione ob, fatto e non fatto n. eventi	descrizione iniziative e costo
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	Cittadini (Teatro comunale, Biblioteca, Attività ricreative, Festival, Scuolabus) x genere	Cittadini (Scuole, Biblioteca, eventi)	Cittadini (attrezzature, teatri, eventi)	Cittadini (patrim storico art)	Cittadini (Scuole, biblioteche, sport)	Cittadini (Scuole, donne, biblioteca)	Cittadini (Associazioni, sport, musica, teatro, patrimonio monu e art)	Cittadini (scuola)	Cittadini (sport, tempo libero)	Cittadini (scuola, eventi, museo)
B.1.5 Il sistema produttivo locale										
sviluppo economico/commercio	n. imprese-esercizi	n. imprese-esercizi	descrizione	descrizione	spesa eventi, n. alberghi, n. autorizz comm	elenco obiettivi raggiunti e spesa, n. unità , contrib.	descrizione, n. autorizz e spesa	descrizione	n. esercizi comm	n. esercizi comm, n. aut, n. controlli
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	Imprese del territorio (Commercio, artigianato, pubblici esercizi) Ripartizione per genere	Imprese del territorio (Commercio, artigianato, pubblici esercizi, servizi)	Imprese del territorio (turismo, agricoltura, artigianato, commercio)	Imprese del territorio (agricoltura, artigianato, turismo)	Imprese del territorio (turismo, commercio)	imprenditori professionisti (commercio, formazione, semplificazione amm)	Imprese del territorio (commercio, turismo)	Imprese del territorio (mercato ,fiere)	Imprese del territorio (turismo, att prod, sviluppo)	Imprese del territorio (artig, comm, industr)
B.1.6 La viabilità e la mobilità										
Trasporto pubblico	marginale	km percorrenza, costi e ricavi	no	marginale	no	no	marginale	no	descrizione miglior vie comunicaz	no
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria		cittadini		cittadini					cittadini	

	MAGLIE	MESSINA	MINEO	MOLA DI BARI	OLBIA	PALERMO	RAGUSA	SAN FILIPPO DEL MELA	SENISE
B.1) ELEMENTI VALUTATIVI PER MACRO AREA	visibilità al sistema di relazioni / indicatori qualità vita				missione-strategia-interventi per aree	programma sindaco-obiettivi-benessere sociale famiglie		persona - beni, genere	
B.1.1 Il territorio e l'ambiente									
Urbanistica /edilizia privata	costo medio abit., n. conc ediliz, n. DIA, assegnazione alloggi	descriz ob ragg, n. conc ediliz, n. DIA, costi	n. permessi	-	n. conc, n. DIA, introiti	-	n. aut, introiti	-	-
Infrastrutture/ lavori pubblici	descrizione per settore e spesa totale	descrizione e costo infra e cimiteri	descrizione	descriz e costo	descriz e costo	descriz e costo	descriz, costo, n. autor	descriz, costo, n. autor	descriz entrate uscite
Tutela ambiente / gestione rifiuti	mq verde / abit, descriz iniziative amb	-	-	infrastrutt amb	descriz, mq verde, peso RSU	descriz e costo	costo verde, peso RSU	costo RSU	descriz entrate uscite
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	Cittadini (economia individuale, servizi pubbl)	Cittadini (opere pubbl, pianif, infrastrutt, cimiteri)	Cittadini (edil. Priv., opere pubbl, pianif)	Cittadini (riqualif urbana, rete idrica e fognaria, trasporti)	Cittadini (infrastrutt trasporti, verde, energia, rete idrica, RSU, cimiteri, edilizia)	Cittadini (alloggi, cimiteri, rischi naturali ed antropici, illuminazione, inquinam aria, verde)	Cittadini (PIT, opere pubbl, ediliz priv,verde, rete idrica, fogna, RSU)	Cittadini (opere pubbl, illuminaz, cimiteri, rete idrica, fogna, RSU)	Cittadini (opere pubbl,riqualif urbana, cimiteri, acqe, RSU, racc diff)
B.1.2 Le politiche sociali									
Servizi sociali	n. strutture, n. utenti, spesa totale	descrizione e costi totali, n. annotazioni, n.contatti	n. utenti	n. utenti e spesa/utente	descriz e n. utenti	descriz e costo pro-capite, n. utenti	spesa, n. utenti, ore assistenza	spesa, n. utenti, n. richieste	descriz entrate uscite
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	minori, anziani, disabili (servizi sanitari – ospedali)	anziani, minori, tossic, giovani, ass, - anagrafe, URP, stampa, internet	anziani	minori, anziani, disabili	minori, disabili, genitori, anziani	famiglie, minori, disabili, intercultura, anziani	famiglie, minori, anziani, disabili, immigrati	famiglie, minori, anziani, disabili, indigenti	minori, anziani, indigenti, disabili
B.1.3 La sicurezza e i rapporti con il cittadino									
Sicurezza (stradale/Protezione civile)				n. verbali, n. morti, incassi per violazioni	spesa totale	si (area viabilità)	unità personale, n. verbali	descriz e costo, n. verbali, n. incidenti	entrate uscite violazioni

Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria				Cittadini (polizia stradale, municipale, giudiziaria) rete anti violenza	Cittadini (polizia stradale, municipale)	Personale, polizia giudiziaria e amm	Cittadini (protezione civile, polizia municipale)		Cittadini (polizia municipale)
B.1.4 La cultura e l'istruzione									
Servizi educativi / asilo nido	n. utenti e costo	-	n. strutture	n. utenti	n. utenti e costo	n. utenti e costo	n. utenti e spesa	n. utenti e spesa	descr n. domande soddif, n. addetti, spesa
Servizi educativi / scuole	n. strutture, n. utenti, costo totale	descrizione e costi totali	n. strutture	n. utenti	spesa totale	n. utenti e costo	descriz costo	n. trasp scol	n. utenti, spese
Cultura, sport e tempo libero	n. impianti, n. utenti, descrizione iniziative e costo totale	descrizione e costi totali	descriz eventi	n. utenti, n. attrezzature e spesa	n. utenti e costo	descriz interventi e costo	descriz interventi e costo	descr e spesa	descriz entrate uscite
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	Cittadini (scuola, impianti sportivi, eventi, museo, biblioteca)	Cittadini (scuola, eventi, turismo, sport)	Cittadini (scuola, eventi)	Cittadini (scuola, eventi, teatro, biblioteca)	Cittadini (scuola, biblioteca, eventi, corso Laurea, sport, turismo)	Cittadini (patrim cult, suola, sport)	Cittadini (scuola, biblioteca, turismo, sport)	Cittadini (scuola, eventi, sport)	Cittadini (scuola, monumenti, museo)
B.1.5 Il sistema produttivo locale									
sviluppo economico/commercio	n. esercizi, iniziative e costo	n. contatti e costo			descriz e costo	descriz eventi e costo	descriz eventi e costo, n. autorizz, eventi	descriz, costo, n. att.	forza lavoro genere
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria	Imprese del territorio (comm, pubbl exerc, artig)	Imprese del territorio (comm, artig) SUAP		Imprese (Sostegno a: pesca, artig., turismo, servizi sociali) PIP	Imprese (Sostegno a turismo, artig, serv., comm)	Imprese (Sostegno pmi, comm, servizi, turismo)	Imprese (agric, comm, ind e artig)	-	Imprenditori, lavoratori (alim non alim, comm, artig, ind, agric)
B.1.6 La viabilità e la mobilità									
Trasporto pubblico						unità personale, n. verbali, costo parcheggi e strade	interventi e spesa	interventi e spesa	
Soggetti rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria				Cittadini (infrastrutture - piste ciclabili, strade)	Cittadini (infrastrutture strade)	Cittadini (Personale, polizia giudiziaria e amm, infrastrutture)	Cittadini (rete stradale)	Cittadini (rete stradale)	

Il commento alle informazioni di questa sezione non è semplice, nel tentativo di trarre qualche elemento di coerenza esponiamo in dettaglio quanto rendicontato per ciascun area.

1. Il territorio e l'ambiente: questa area è rendicontata in ogni bilancio analizzato, i soggetti rispetto ai quali sembra essere prevalentemente rivolta la rendicontazione sono i cittadini,

1.1. *Urbanistica / edilizia privata:* utilizzando quasi sempre indicatori come: numero di concessioni edilizia rilasciate ed elencazioni simili (dati numerici sulla DIA, etc.); alcune volte è stata presa in considerazione la spesa e gli incassi relativi.

1.2. *Infrastrutture / lavori pubblici:* sempre presente con la descrizione e la numerazione delle opere realizzate e/o che si intende realizzare e l'indicazione del costo.

1.3. *Tutela ambiente / gestione rifiuti:* non in tutti presente è descritta a volte come mq di verde a disposizione, a volte in termini di % di raccolta differenziata, a volte con indicazioni di costo.

2. Le politiche sociali

2.1. *Servizi sociali:* presente in tutti i report, prende in considerazione (e ne viene indicato l'ordine in cui vengono esposti) anziani, famiglie, giovani, minori, disabili, immigrati, indigenti, il tipo di dato riportato è nella quasi totalità dei casi il numero di utenti ed il costo.

3. La sicurezza e i rapporti con il cittadino

3.1. *Sicurezza stradale / protezione civile:* non è nella totalità dei casi considerata e viene interpretata come sicurezza stradale e giudiziaria, con indicazione del numero di verbali e contestazioni, a volte gli introiti, raramente il numero di ore di servizio; come sicurezza da eventi naturali e quindi i costi della protezione civile.

4. La cultura e l'istruzione

4.1. *Servizi educativi / asili nido:* un'indicazione abbastanza presente e viene a volte considerata come un servizio sociale; il numero degli utenti raramente viene confrontato con le domande o altro.

4.2. *Servizi educativi / scuole:* dato presente nella quasi totalità dei documenti e riportato come numero di utenti, numero di strutture, costo, spese di trasporto.

4.3. *Cultura, sport e tempo libero:* solo il Comune di Gaggi non rendiconta su questi temi; in genere vengono esaminati il numero di impianti (sportivi) e/o strutture (musei, etc.), il tipo di eventi e manifestazioni ed il numero di utenti, a volte le spese.

5. Il sistema produttivo locale

5.1. *Sviluppo economico / commercio:* considerato in tutti i rendiconti, solamente San Filippo del Mela lo rendiconta con una semplice ripartizione di genere; interessa per lo più le

imprese, Elmas parla anche di professionisti. Nel dettaglio tra parentesi sono riportati i campi di attività delle imprese in ordine di indicazione, suggerendo così il tipo di economia prevalente nel territorio. Si trovano elementi descrittivi quali il numero di esercizi, il numero di licenze e così via; talvolta è presente anche il costo.

6. La viabilità e la mobilità

6.1. *Trasporto*: ambito rendicontato per poco meno della metà dei casi indagati, per lo più esposto come descrizione degli interventi e della spesa.

5.3 Descrizione dei risultati

I risultati della ricerca consistono in:

1. uno schema di tabella per l'analisi dei bilanci, che tiene conto delle indagini precedenti, ma anche delle ultime linee guida pubblicate;
2. un'analisi articolata sui bilanci sociali comunali dell'Italia del Sud ed isole acquisibili da siti internet, interpretata secondo la visione dell'economia civile;
3. alcune ipotesi di ricerca da testare in ricerche future relative alle variabili indagate.

L'analisi dei bilanci sociali dei Comuni effettuata arricchisce la letteratura sull'argomento; tuttavia il contributo principale del lavoro si ritiene l'elaborazione della tabella di analisi per il confronto fra documenti di rendicontazione di Comuni diversi, ed interessanti sono le ipotesi da testare nelle future indagini con tale griglia.

La semplicità dello schema predisposto, certamente suscettibile di miglioramento, è funzionale per una futura più vasta analisi di bilanci per comuni diversi ed anni diversi. Inoltre l'aggiornamento dei dati, abbastanza rapido ed economico, permette di costituire un osservatorio di facile gestione in un sito internet (attualmente esistono solo parziali e frammentarie indicazioni).

Infine, come abbiamo già spiegato, sono indispensabili competenze diverse e partecipazioni istituzionali e dei cittadini.

In base a quanto fin qui esposto è possibile tirare le somme e confermare che non esiste ancora un modello di bilancio dominante; d'altro canto l'indagine ha fatto registrare alcuni andamenti piuttosto frequenti che di seguito si raccolgono:

- attenzione sull'esposizione economico-finanziaria e/o numerica dei risultati,
- scarsa o inesistente spiegazione delle procedure utilizzate per la predisposizione del documento,
- inesistente o scarsa indicazione delle procedure di coinvolgimento degli stakeholder,
- prevalente utilizzo di dati interni (quelli esterni sono in massima parte dati demografici e/o territoriali),
- esposizione descrittiva senza un filtro interpretativo con inesistente individuazione di mancanze e/o miglioramenti,
- scarsa presenza di questionari o altri strumenti per la raccolta di opinioni e commenti dei cittadini,
- assoluta mancanza di revisione,¹³³
- estrema variabilità relativamente a dimensione ed articolazione del documento, ed impostazione (proliso e/o scarno).
- una certa scorrevolezza del testo.

In aggiunta abbiamo anche informazioni di dettaglio su che cosa e come è stato rendicontato nelle macro-aree individuate, e sembra esserci maggiore evidenza del filo conduttore in queste sottocategorie. Importante sarebbe indagare ulteriormente, magari con interviste semi-strutturate, anche sulle motivazioni di scelte analoghe individuate e sull'eventuale differenziazione, sulla mancanza quasi totale della presenza di aree, sulla mancanza di revisione. Il modello deve certamente subire degli aggiustamenti per meglio qualificare macro-aree, come il territorio, dove affluiscono dati diversi e per il quale sarà possibile individuare altre sottocategorie.

Il ben-essere, di cui abbiamo lungamente parlato in precedenza, e che riteniamo debba essere la funzione primaria dell'ente, è esplicitamente indicato nella missione solo in un piccolo numero di casi, ma sembra permeare in tutti i documenti in maniera inespresa.

All'interno delle macro-aree notiamo che tutti gli elementi indicati possono essere visti come le componenti del ben-essere dei singoli cittadini sia direttamente (vedi servizi sociali) sia in maniera mediata (vedi area sviluppo economico), pertanto ritroviamo conferma della visione ipotizzata.

¹³³ Gli Standard cui fare riferimento sono: AA1000 assurance standard, GRI, International Standard on Assurance Engagement 3000 (ISAE 3000), International Auditing and Assurance Standard Board (IAASB), Linee guida GBS per la revisione del bilancio sociale.

Infine, come ulteriore analisi, notiamo che in questo periodo di conflitti dilaganti su temi come i rifiuti, l'inquinamento atmosferico, etc. i comuni si limitano ad indicare numeri poco significativi. Meglio sarebbe individuare gruppi di cittadini di riferimento ed organizzare riunioni periodiche con questi ed esperti per realizzare una maggiore condivisione delle scelte, in tal modo di realizza una migliore rendicontazione dell'area ma soprattutto si accresce il capitale sociale relazionale legato a questa area di rendicontazione.¹³⁴

¹³⁴ Si dissente da quanto affermato sulla valutazione "separata" di una risorsa intangibile quale il capitale sociale relazionale quale discussa in Abbate T., Panzino M., "La rappresentazione del capitale sociale relazionale nel bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche" in Ricci P. (a cura di), *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella Pubblica Amministrazione Riflessioni a confronto Atti del Convegno di Caserta 23-24 febbraio 2006*, Franco Angeli, Milano, 2007

Conclusioni

L'ANALISI PROPOSTA: NON PER CONCLUDERE, MA PER COMINCIARE

La dignità non consiste nel possedere onori, ma nella coscienza di meritarsi

Aristotele

Il contributo alla ricerca di questo lavoro di tesi è sia teorico che pratico. Dal punto di vista teorico, indagare la possibilità di *collegare gli ambiti di ricerca* legati ai temi della rendicontazione sociale pubblica e dell'economia civile ha permesso di dare maggiore respiro alle due aree di ricerca, mentre il *collegamento tra le differenti modalità di indagine* potrebbe in futuro essere di indirizzo per la rendicontazione comunale.

Da un'angolazione empirica la tabella di analisi individuata ha evidenziato la presenza di frammentarie indicazioni sui temi oggetto di osservazione, che potrebbero essere dovute alla mancanza di consapevolezza (e/o adeguata formazione) da parte dei redattori; alla carenza di idonei dati "esterni" (o non rilevati o aggregati); alla mancanza di quella "vicinanza" al cittadino che permette, attraverso strumenti partecipativi, la raccolta di informazioni. Dal momento che il processo di responsabilità sociale è un continuo formarsi di un *sistema normativo*, realizzare *attività comunicativo-partecipative* sul comportamento migliore ed individuare nuovi *elementi di scambio*, è evidente l'opportunità che, nelle future indagini, le analisi documentali siano integrate con strumenti "relazionali" che, a costi contenuti, consentano di mantenere i contatti tra i soggetti interessati (conferenze call, forum, dialoghi con MSN, newsletter, etc.) supportando l'ampia documentazione e bibliografia disponibili sul sito di un osservatorio.

Si presume che tale flusso informativo possa contribuire a ridurre, nelle rendicontazioni successive, l'asimmetria che oggi caratterizza i documenti comunali.

L'analisi attraverso le macro-aree appare soddisfacente poiché lascia intravedere qualche elemento di uniformità nel campione esaminato. Il numero ancora esiguo di dati analizzati, comunque, esclude che essi possano avere valore dimostrativo anche perché fra di loro eterogenei sia per le dimensioni degli enti che per la forma del documento pubblicato. Se, da un lato, questa varietà è utile a fornire spunti per nuove idee, dall'altro introduce molte variabili il cui effetto dovrebbe essere valutato in ricerche future.

Contributo alla ricerca:

- Proposta di analisi per il confronto (evitando standard)
- Collegamento tra filoni di ricerca (sinergia dei risultati)
- Ipotesi da testare in ricerche future
- Banca dati di facile (rapido ed economico) aggiornamento

Contributo alla pratica:

- Sostegno per le Amministrazioni sulla “metodologia”
- Aiuto nel “dare conto” evitando autoreferenzialità

Limiti:

- Numero ridotto di casi
- Casi eterogenei

Opportunità per ricerca futura:

- Ampliamento base empirica
- Raffinamento *tabella*
- Ulteriori approfondimento sui temi del ben-essere e capitale sociale relazionale

Le azioni immaginate per un'ulteriore elaborazione sono, partendo dai risultati dell'analisi, l'elaborazione di sotto-aree di riferimento, l'osservazione dei comportamenti dei Comuni e la catalogazione attraverso la *filigrana* delle aree, evitando di standardizzare, dare norme e obbligare, mantenere l'attenzione fluttuante in un processo iterato in cui siano coinvolte competenze diverse insieme alle amministrazioni. L'idea è di individuare una sorta di *bilancio sociale semplificato*, uno strumento adattabile anche ai piccoli comuni che con pochi mezzi possano realizzare una buona rendicontazione sociale.

Lo schema non deve essere rigidamente vincolante ma un *solco essenziale* a cui i comuni facciano almeno riferimento nei contenuti senza che vengano impediti ulteriori approfondimenti.

Lo schema logico secondo cui è possibile indagare ulteriormente è il seguente:

Osservare \implies Capire \implies Condividere \implies Apprendere \implies Modificare \implies Normare

Alla fine il circuito si chiude per ritornare ad osservare orientando i contenuti delle *norme filtrate*.

Attraverso il processo descritto possiamo *concorrere a modificare la realtà* del capitale sociale relazionale dando consapevolezza del quadro di relazioni esistente.

In tale modo si potrà colmare il vuoto evidenziato dalla ricerca in oggetto e cioè che i comuni non sanno *quali* dati fornire, *dove* reperirli e *come* elaborarli, non possiamo lasciarli soli nello sforzo di individuare in maniera “originale” soluzioni disparate.

Pertanto a conclusione della mia esposizione riaffermo il bisogno (opportunità) di indagare i fenomeni considerando le interazioni sociali, non come anonime, ma come frutto dell'identità della comunità territoriale e dei soggetti che la compongono.

Con l'approccio all'etica della virtù, da noi condivisa, possiamo superare la contrapposizione privato pubblico in quanto non è necessario vincolare gli individui ad agire in un determinato modo, ma è possibile aiutarli (facendoli partecipare) a capire che l'agire in vista del bene per sé non contrasta anzi si realizza attraverso l'agire per gli altri.

L'approccio al capitale sociale relazionale sarà quindi di aiuto sia nella fase di identificazione della forma più idonea alla rendicontazione (indicatori, informazioni, etc) sia nel processo di indagine poiché al termine, riuscendo a fare partecipare le persone interessate, si otterrà anche un incremento di capitale sociale relazionale misurabile sia con minori conflitti che con maggiori apporti dei cittadini.

Poiché la letteratura, nelle sue analisi, non riesce a produrre una teoria generale, ma solamente "conoscenza quantitativa circoscritta", forse è corretto ritenere che sia arrivato il momento di iniziare a "cercare" per davvero.

Bibliografia

AAVV, *Contabilità ambientale negli Enti Locali*, Formez

AAVV, *Il libro d'oro della responsabilità sociale*, Editoriale Vita, Milano, 2004.

AAVV, *Metodo CLEAR, dalla contabilità alla politica ambientale*, Edizioni Ambiente, Milano, 2003

Abbate T., Panzino M., “La rappresentazione del capitale sociale relazionale nel bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche” in Ricci P. (a cura di), *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella Pubblica Amministrazione Riflessioni a confronto Atti del Convegno di Caserta 23-24 febbraio 2006*, Franco Angeli, Milano, 2007

Amodeo D., *Ragioneria generale delle imprese*, Giannini editore, Napoli, 2002

Antoci A., Sacco P.L., Vanin P., *Il rischio di impoverimento sociale nelle economie avanzate*, in **Sacco P.L., Zamagni S.**, *Complessità relazionale e comportamento economico. Materiali per un nuovo paradigma di razionalità*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 395-429 scaricabile dal sito http://www.decon.unipd.it/~vanin/ASV_02Mulino.pdf

Archibugi F., Saturnino A. (a cura di), *Pianificazione strategica e governabilità ambientale – un simposio internazionale*, Alinea editrice, Firenze, 2004

Archibugi F., *Compendio di programmazione strategica per le Pubbliche amministrazioni*, Alinea editrice, Firenze, 2004

Azzone G., *Innovare il sistema di controllo di gestione*, ETAS, 2003

Badalassi G., *Gender budgeting: analisi di genere dei bilanci pubblici per scelte a favore di donne e uomini lo studio applicato al Comune di Sestri Levante, Provincia di Genova*, disponibile su www.provincia.genova.it/pal

Barile S. (a cura di), *L'impresa come sistema – Contributi all'Approccio Sistemico Vitale*, Giappichelli, Torino, 2006

Barney J.B., *Risorse, competenze e vantaggi competitivi Manuale di strategia aziendale*, Carocci, Roma, 2006

Bartocci L., *Il bilancio sociale negli Enti Locali. Fondamenti teorici e aspetti metodologici*, Giappichelli Editore, Torino, 2003

Bartolomeo M. (a cura di), *La contabilità ambientale di impresa*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Bartolomeo M., Malaman R., Pavan M., Sammarco G., *Il bilancio ambientale di impresa*, Pirola, Milano, 1995.

Bauman Zygmunt, *Intervista sull'identità*, Editori Laterza, Bari, 2003

- Becchetti L., Pelloni A., Rossetti F.**, “Sociability and happiness”, Working paper n. 44/2007, AICCON
- Becchetti L., Federico G., Solforino N.**, “The game of sociale responsibility: pioneers, imitators and social welfare”, Working paper n. 15/2005, AICCON
- Benni M., Tagliati E., Zoppo A.**, *La rendicontazione sociale e il bilancio sociale nelle cooperative*, IPSOA, 2005
- Biancotti C., D’Alessio G.**, “Inequality and happiness”; Working paper n.45/2007, AICCON
- Bobbio L.**, “E’ possibile valutare il mandato di un’amministrazione locale? Riflessioni su un’esperienza di bilancio di mandato”, relazione presentata al II Congresso nazionale dell’Associazione Italiana di Valutazione, Napoli, 15-17 aprile 1999
- Bobbio L. (a cura di)**, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004
- Bof F.**, “Italia, italiani e senso etico: Perché gli scandinavi sono più felici di noi?”, in Ticonzero, n.74/2007 www.ticonzero.info
- Bondonio P.**, *Verso programmi amministrativi rendicontabili? Il documento di indirizzi e il suo periodico aggiornamento: le sfide del bilancio di mandato*, materiali didattici elaborati per il laboratorio di programmazione e controllo del Formez, disponibile su www.laboratorioppc.net
- Borgonovi E.**, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005
- Borgonovi E.**, “Governare l’amministrazione pubblica con il sistema a rete”, in *Azienda Pubblica* n. 5/2000
- Borgonovi E.**, “Il concetto di valore pubblico”, in *Azienda Pubblica* n. 2/2003
- Borzaga C., Tortia E.**, “Dalla Cooperazione Mutualistica alla Cooperazione Sociale”, Working paper n. 6/2004, AICCON
- Bresso M.**, *Per un’economia ecologica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994.
- Bruni L., Porta P.L. (a cura di)**, *Felicità e libertà – Economia e benessere in prospettiva relazionale*, Guerini e Associati, Milano, 2006
- Bruni L., Smerilli A.**, “Logiche dell’azione collettiva: un’analisi evolutiva”, Working paper n. 31/2006
- Bruni L., Zamagni S.**, *Economia civile- Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2004
- Bruni L., Zarri L.**, “La grande illusione. False relazioni e felicità nelle economie di mercato contemporanee”, Working paper n. 39/2007, AICCON

- Cavicchi P., Dalle donne A., Durano C., Pezzato G.,** *Bilancio sociale e ambientale – Responsabilità sociale e ambientale dell’impresa*, IPSOA, Milano, 2003
- Cepiku D.,** "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?" in *Azienda Pubblica*, n. 1/2005 pp. 84-110
- Cherubini S., Magrini R.,** *Il management della sostenibilità sociale*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Chiesi A.M., Martinelli A., Pellegatta M.,** *Il bilancio sociale stakeholder e responsabilità sociale d’impresa*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000
- Cima S., Fioruzzi M., Gandullia L.,** *Quanto vale il non profit italiano?*, Franco Angeli, Milano, 2003
- Cisi M.,** *Il bilancio ambientale*, Giappichelli Editore, Torino, 2003
- Commissione delle Comunità Europee,** Libro verde, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, 18 luglio 2001
- Commissione delle Comunità Europee,** *La Governance Europea. Un Libro Bianco*, Bruxelles, 2001
- Consiglio nazionale dei dottori commercialisti (CNDC),** Fondazione Aristeia, *Il report di sostenibilità ambientale e sociale. Principi e contenuti*, Egea, Roma, 2004
- Consiglio nazionale dei dottori commercialisti (CNDC),** Fondazione Aristeia, Puzzo M.E., Sarago P. (a cura di), "Atti interpretativi Osservatorio Enti Locali - Rendicontazione sociale", Egea, Roma, luglio 2007
- Corrocher A.,** *Il bilancio sociale, come realizzarlo nelle aziende non profit, nelle organizzazioni non profit, negli enti pubblici*, Franco Angeli, 2005
- D’Alessio L. (a cura di),** *Enti Regionali e loro accountability – Il caso Lazio*, Franco Angeli, Milano, 2005
- Daly H.E.,** *Oltre la crescita*, Edizioni di Comunità, Torino, 2001
- D’Ambrosi L., Giardina M.V.,** *Amministrazione pubblica e partecipazione*, Carocci, Roma, 2006
- Dasgupta Partha,** *Poverta, ambiente e società*, Il Mulino, Bologna, 2007
- De Fabritiis F.,** *Il bilancio sociale per il Comune e la Provincia*, Franco Angeli, 2004
- Degli Antoni G.,** "Le determinanti del capitale sociale: analisi economica e verifica empirica a livello micro e macroeconomico", Working paper n. 14/2005, AICCON
- Diener E., Seligman M.E.P.,** "Beyond Money Toward an Economy of Well-Being", OECD Conference "Is happiness measurable and what do those measures mean for policy?", Rome, 2-3 April 2007
- Donati P. (a cura di),** *Il capitale sociale. L’approccio relazionale*, Franco Angeli, Milano, 2007

Ecchia G., Zarri L., “Capitale sociale e accountability: il ruolo del bilancio di missione nella governance delle organizzazioni non profit”, Working paper n. 3/2004, AICCON

Farneti G., Pozzoli S., *Bilancio sociale di mandato*, IPSOA, 2005

Felici G. (a cura di), *Premesse ed evoluzione del bilancio etico- sociale*, Franco Angeli, 2003

Fiorillo D., “Capitale sociale civile. Una nota sui concetti e sull’evidenza empirica macro”, Working paper n.19/2005, AICCON

Formez, *Governance e sviluppo territoriale*, Dipartimento della Funzione pubblica per l’efficienza delle amministrazioni, Roma, 2003

Formez, *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche – metodi e applicazioni al caso italiano*, Roma, 2006

Formez, *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, + CD rom, Roma, 2006

Formez, *Nuovi soggetti della governance esterna* + CD rom, Roma, 2004

Formez, *La governance locale – Linee guida per i Comuni*, Roma, 2005

Formez, *Buon governo delle Regioni*, Roma, 2005

Formez, *Amministrazioni Pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi – Analisi e strumenti per l’innovazione*, Roma, 2004

Formez, *Cambiamenti e sfide nell’interazione tra PA e Imprese Linee guida per un meta modello di intervento*, Roma n. 64, 2007

Franco M., Reitano A. (a cura di), *Il territorio: da risorsa a prodotto*, Franco Angeli, Milano, 2006

Franzoni S., *La corporate governance nell’Ente Locale*, Franco Angeli, Milano, 2006

Freeman E., Rusconi G., Dorigatti M., (a cura di), *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2007

Frey B.S., Stutzer A., “Should National Happiness be maximized?”, OECD Conference “Is happiness measurable and what do those measures mean for policy?”, Rome, 2-3 April 2007

Frey M., “Il bilancio socio-ambientale e di sostenibilità”, in Hinna L.(a cura di), *Il Bilancio Sociale*, il Sole24Ore, Milano, 2002

Gardella E., *Il caso del Comune di Bologna*, in Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002 p.723-744

Genovesi A., Scritti economici volume I, *Ragionamento sopra i mezzi più necessari per far rifiorire l’agricoltura Discorso del regio professore d’etica “Sopra il vero fine delle Lettere e delle Scienze”*, Istituto Italiani per gli Studi Filosofici, Napoli, 1984

Genovesi A., Scritti economici volume II, *Storia del commercio della Gran Bretagna “Ragionamento sul Commercio universale e alcune annotazioni riguardanti l’economia del nostro regno e alcuni discorsi morali”*, Istituto Italiani per gli Studi Filosofici, Napoli, 1984

Giovanelli F., Di Bella I., Coizet R. (a cura di), *La natura del conto*, Edizioni Ambiente, 2000.

Giusepponi K., *Il bilancio sociale degli Enti Locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

Giusepponi K., *Il bilancio sociale degli Enti Locali – Contenuti e relazioni con il controllo di gestione*, Giuffrè, Milano, 2004

Global Reporting Iniziative, *Sustainability Reporting Guidelines, on Economic, Environmental and Social Performance*, Boston, 2000.

Global Reporting Iniziative, *Sector supplement for public agencies*, marzo 2005.

Global Reporting Iniziative, *Guidelines 3 Development Work in progress edition 2*, settembre 2005.

GBS – Gruppo di studio per il bilancio sociale, *I principi di redazione del bilancio sociale*, Roma, 2001

GBS, *Standard e documenti 1 e 2*, Giuffrè, Milano, 2005

GBS, *La rendicontazione sociale nel settore pubblico*, Giuffrè, Milano, 2005

GBS, *Documenti 3*, Giuffrè, Milano, 2006

GBS, *Documenti 4*, Giuffrè, Milano, 2006

GBS, *La rendicontazione sociale per le Regioni*, Giuffrè, Milano, 2007

Guarini E., *“Ruolo dell’ente locale e accountability: l’impatto sui sistemi di misurazione e controllo”*, in Azienda Pubblica, n. 6, 2000

Guarini E., *“Prospettive del bilancio sociale negli Enti Locali”*, in Azienda Pubblica, n. 6, 2002

Gray H.R., *Il social and environmental accounting and reporting: da speranza a sfida? Un’opinione personale sul tema*, in Rusconi G., Dorigatti M., *Modelli di rendicontazione etico-sociale e applicazioni pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2005

Gruening G., *“Origini e basi teoriche del new Public Management”*, in Azienda Pubblica n.6/1998

Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, Milano, 2002

Hinna L., *Il bilancio sociale nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano, 2004

Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., *Economia delle aziende pubbliche*, Mc. Graw Hill, Milano, 2006

Hinna L., *Come gestire la responsabilità sociale dell’impresa*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005

Hinna L., Monteduro F., *“Esperienze di accountability nelle regioni e negli Enti Locali”* in De Magistris V., Gioioso G. (a cura di), *Nuovi profili di accountability nelle PA*, Quaderno Formez n. 40, 2005

Hinna L., Monteduro F., *“La misurazione della performance: cos’è e come utilizzarla nelle decisioni”*, in Dipartimento della Funzione pubblica, *Misurare per decidere – La misurazione della performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubettino, Roma, 2006

Hinna L., Monteduro F., *Amministrazioni pubbliche Evoluzione e sistemi di gestione*, Aracne, Roma, 2006

ISEA, Institute of social and ethical accountability, *Accountability 1000 framework. Standard, guidelines and professional qualification*, Londra, 1999.

ISVI (in collaborazione con Doxa), *Primo rapporto sulla responsabilità sociale d’impresa in Italia*, <http://www.isvi.org>

Jannelli R., *Governance e misurazione delle performance nell’Azienda Pubblica – Un possibile approccio*, Aracne, Roma, 2006

Kaplan R.S., Norton D.P., *Balanced Scorecard*, Isedi, 2000

La Camera F., *Sviluppo sostenibile*, Editori Riuniti, Roma, 2003

Lattanzio E. (a cura di), *Il Bilancio sociale per la governance nella pubblica amministrazione*, Lattanzio & Associati, Milano, 2004

Manni F., *Economicità e partecipazione Il contributo del bilancio sociale al governo dell’azienda composta pubblica*, Aracne, Roma, 2007

Manni F., *Considerazioni sul bilancio sociale in ambito pubblico*, Aracne, Roma, 2006

Marcuccio M., *“Rendicontazione sociale e aziende pubbliche locali: uno strumento di accountability e controllo strategico”*, in *Azienda pubblica* n. 6/2002

Marcuccio M., Steccolini I., *“Nuovi modelli di accountability nelle amministrazioni pubbliche: un’analisi empirica del contenuto del bilancio sociale degli Enti Locali”*, in *Azienda pubblica* n. 4/2005

Marcuccio M., Steccolini I., Salotti G., *“La rendicontazione sociale per gli Enti Locali in ottica strategica: un modello di riferimento”*, in *Azienda pubblica* n. 3/2004

Martini A., *“Valutazione dell’efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo studio di casi”*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1997, disponibile su www.prova.org

Martini A., Cais G., *“Controllo e valutazione: un ennesimo tentativo di sistemazione concettuale”*, relazione preparata per il II Congresso dell’Associazione Italiana di Valutazione, 15-17 aprile 1999, Napoli, disponibile su www.prova.org

Martini A., Sisti M., *“Fatta la legge ... quali strumenti analitici per valutarne l’attuazione?”* relazione preparata per il Seminario nazionale di studio “Formazione per le tecniche legislative” della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea dei Consigli Regionali e delle Province Autonome, 17 – 18 giugno 1999, Torino, disponibile su www.prova.org

Mazzara L., “Il bilancio di mandato: uno strumento per migliorare la trasparenza della comunicazione tra ente locale e collettività”, in *Azienda pubblica* n. 4/2003

Mazzoleni M., Bertocchi M., “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 GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2007

Meeting Rimini, “*Non profit*” n. 4/2006, Maggioli editore, Milano

Mendoza Mayordomo X., “Le trasformazioni del settore pubblico nelle democrazie avanzate: dallo Stato del benessere allo Stato relazionale”, in *Azienda pubblica* n.5/1997

Meneguzzo M., "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", in *Azienda Pubblica*, n.6., 1997

Meneguzzo M., “Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull'amministrazione pubblica", in *Azienda Pubblica*, vol. 8 fasc. 3, 1995

Ministero dell'Interno, Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali, I principi contabili per gli Enti Locali, 2002, 2003, 2004 <http://dait.interno.it/>

Ministero dell'Interno, Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali, Linee guida per la rendicontazione negli Enti Locali, 2007 <http://osservatorio.interno.it/studi.html#lavori>

Mio C., *Bilancio e ambiente*, EGEA, Milano, 2002

Mio C., *Il budget ambientale*, EGEA, Milano, 2001

Monteduro F., Hinna L., Trust in Local Authorities: the role of social reporting to citizens, pubblicato a cura della Università di Leuven (Belgio) negli atti della Conferenza dell'European Group of Public Administration tenutasi ad Oeiras - Portogallo, il 3-6 settembre 2003.

Monteduro F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche Principi e sistemi contabili*, ARACNE, Roma, 2006

Moroni S. Patassini D. (a cura di), *Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente*, Franco Angeli, Milano, 2006

Mulazzani M., “Il Bilancio Sociale nell'ambito dell'accountability degli Enti Locali”, convegno Etica e rendicontazione pubblica, Catania, 2005

Mussari R. (a cura di), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Roma, 2001

Musu I., Siniscalco D., *Ambiente e contabilità nazionale*, Il Mulino, Bologna, 1993

Nussbaum M., Sen A., *The quality of life*, Clarendon press, Oxford, 1993

- OECD**, *Strategy for OECD statement on governance*, 2001, disponibile sul sito web www.oecd.org/gov
- OECD**, *Policy Brief: Engaging Citizens Online for Better Policy Making*, 2003, disponibile sul sito web www.oecd.org
- OECD**, “*Towards better measurement of Government*”, OECD Working paper on Public Governance, OECD Publishing, Paris, 2007
- Orsini R.**, “Etica ed economia: alcune riflessioni sul concetto di scelta”, Working paper n. 33/2006, AICCON
- Pearce D.W., Turner R.K.**, *Economia delle risorse naturali e dell’ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2002
- Pearce D., Mourato S., Atkinson G.**, *Recent developments in environmental cost-benefit analysis*, Oecd, draft 2004
- Pellicano M., Manetta G.**, “Il ruolo dell’etica nelle amministrazioni pubbliche”, in *Azienda pubblica* n.3/2004 p. 345
- Peraro F., Vecchiato G. (a cura di)**, *Responsabilità sociale del territorio*, Franco Angeli, Milano, 2007
- Porter M.E., Kramer M.R.**, “L’integrazione sociale dell’impresa crea il nuovo vantaggio competitivo”, in *Harvard Business Review* edizione italiana, Milano, Dicembre 2006
- Presidenza del Consiglio dei Ministri** Dipartimento per la Funzione Pubblica, Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni del 17.02.2006, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 63 del 16.03.2006
- Propersi A.**, *Contabilità e bilanci negli Enti Locali-Contabilità finanziaria, bilanci, programmazione e controllo di gestione, revisione, bilancio sociale*, Milano, Franco Angeli, 2006
- Portelli F.**, *Dalle 4 P alle 4 E del marketing – Come conquistare nuovi clienti e rendere felici quelli che già si hanno scoprendo l’utile nell’etica*, Franco Angeli, Milano, 2005
- Pozzoli S.**, *Il controllo direzionale negli Enti Locali Dall’analisi dei costi alla balanced scorecard*, Franco Angeli, Milano, 2002
- Pulejo L.**, *Comunicazione e accountability nell’azienda Comune*, Giappichelli, Torino, 2005
- Ricci P.**, *Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle Amministrazioni Pubbliche - Teorie e prassi*, Franco Angeli, Milano, 2006
- Ricci P., (a cura di)**, *Enti Regionali e loro accountability – Il caso Campania*, Franco Angeli, Milano, 2005
- Ricci P. (a cura di)**, *La Responsabilità sociale dell’impresa: il ruolo e il valore della comunicazione*, Franco Angeli, Milano, 2004

- Ricci P. (a cura di)**, *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella Pubblica Amministrazione Riflessioni a confronto Atti del Convegno di Caserta 23-24 febbraio 2006*, Franco Angeli, Milano, 2007
- Rogate C., Tarquini T.**, *Il bilancio sociale negli Enti Locali*, Maggioli, 2004.
- Rolando S. (a cura di)**, *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas Lab, 2005.
- Rusconi G. e Dorigatti M. (a cura di)**, *Modelli di rendicontazione etico -sociale e applicazioni pratiche*, Franco Angeli, 2005.
- Rusconi G. e Dorigatti M. (a cura di)**, *Teoria generale del bilancio sociale e applicazioni pratiche*, Franco Angeli, 2004.
- Sabatini F.**, “Measuring Social Capital in Italy”, Working paper n. 12/2005, AICCON
- Salonna A.**, “Diritto e pratica delle società. Soluzioni operative: il bilancio sociale”, Il sole 24 ore, 22/2007
- Sacco P.L., Viviani M.**, “La responsabilità sociale d’impresa: un percorso a partire dal dibattito italiano”, Working paper n. 11/2005, AICCON
- Seligman Martin E.P.**, *Imparare l'ottimismo. Come cambiare la vita cambiando il pensiero*, Giunti, Prato, 2005
- Seligman Martin E.P.**, *La costruzione della felicità*. Sperling & Kupfer, Milano, 2003
- Sen Amartya**, *Lo sviluppo è libertà – Perché non c’è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 1999
- Siboni B.**, *La Rendicontazione sociale negli Enti Locali – Analisi dello stato dell’arte*, Franco Angeli, Milano, 2007
- Steccolini I.**, *Accountability e sistemi informativi negli Enti Locali – dal rendiconto al bilancio sociale*, Giappichelli, Torino, 2004
- Tanese A. (a cura di)**, *Rendere conto ai cittadini, il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, (programma Cantieri), Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2004.
- The Economist**, *Happiness (and how to measure it)*, dec. 19th 2006, editorial, p. 11
- The Economist**, *Happiness and Economics. Economics discovers its feelings. Not quite as dismal as it was*, dec. 19th 2006, special report, p. 33-35 www.economist.com
- Tiezzi E., Marchettini N.**, *Che cos’è lo sviluppo sostenibile*, Donzelli Editore, Roma, 1999.
- URP provincia di Milano, *Una rete potente Esperienze dall’Urp della Provincia di Milano*, Lupetti, 2006
- Vermiglio F. (a cura di)**, *Nuovi strumenti di comunicazione aziendale – Confronto di esperienze in tema di bilancio sociale*, Atti del seminario internazionale di studi (Taormina 27-28 giugno 1997), Giappichelli, Torino, 2001

- Viviani M.**, *Il bilancio sociale in ambiente pubblico*, in Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002
- Viviani M.**, *Specchio magico*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Viviani M.**, *Dire dare fare avere Percorsi e pratiche della responsabilità sociale*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Viviani M. (a cura di)**, *Il coinvolgimento degli stakeholder nelle organizzazioni socialmente responsabili*, Maggioli, 2006
- Yin R.**, *Case Study Research 2nd Ed.*, Sage, Thousand Oaks, CA, 1994
- Zangrandi A.**, “Finalità e criteri per gli studi di casi”, in Azienda pubblica n. 1/1988
- Zamagni S.**, “Per la ripresa del dialogo tra Economia ed Etica”, Working paper n. 27/2006, AICCON
- Zamagni S.**, “L’Economia come se la persona contasse: verso una teoria economica relazionale”, Working paper n. 32/2006, AICCON
- Zamagni S.**, “Responsabilità Sociale delle Imprese e *Democratic Stakeholding*”, Working paper n. 28/2006, AICCON
- Zamagni S.**, “L’ancoraggio etico della responsabilità sociale d’impresa e la critica alla RSI”, Working paper n. 1/2004, AICCON

Sitografia

www.anci.it
www.ancitel.it
www.accountability.org.uk
www.aiccon.it
www.accademiaaidea.it
www.avanzi.org
www.benecomune.net
www.bilanciosociale.it
www.buoniesempi.it
www.cantieripa.it
www.censis.it
www.cittadinanzattiva.it
www.cnipa.gov.it
www.compubblica.it
www.comunicatoripubblici.it
www.compa.it
www.contare.it
www.controllinterni.it
www.ea2000.it
www.e-laborando.regione.veneto.it
www.europa.eu.int
www.formez.it
www.forumpa.it
www.funzionepubblica.it
www.laboratorioppc.net
www.genderbudget.it
www.gruppobilanciosociale.org
www.globalreporting.org
www.governo.it
www.ildenaro.it
www.italia.gov.it

www.ilsole24ore.it
www.innovazione.gov.it
www.legge150.it
www.life-clear.it
www.nuovomunicipio.org
www.oecd.org
www.osservatorio.interno.it
www.parlamento.it
www.partecipa.net
www.prova.org
www.pubblicaamministrazionelocale.it
www.qres.it
www.rai.it
www.regionedigitale.it
www.re-set.it
www.rsninews.it
ww.sean.it
www.sodalitas.it
www.sspal.it
www.urp.it
www.urpcomunicazioni.it
www.vita.it
www.welfare.gov.it

Allegato 1

Struttura e contenuti dello standard GBS per il settore pubblico

1. Premessa

2. Obiettivi

3. Identità delle aziende degli istituti appartenenti al Settore Pubblico

- 3.1 Lo scenario e il contesto di riferimento
- 3.2 Il sistema di governo e l'assetto organizzativo
- 3.3 I principi e i valori di riferimento che ispirano la missione
- 3.4 Le strategie e le politiche



4. Riclassificazione dei dati contabili e calcolo del Valore Aggiunto

- 4.1 Il concetto di Valore Aggiunto Pubblico
- 4.2 La riclassificazione del dato contabile, calcolo del valore aggiunto pubblico e aree di intervento



5. Relazione sociale

- 5.1 Le finalità e contenuti della relazione sociale
- 5.2 Le aree di intervento e gli stakeholder interessati
- 5.3 Le risorse impiegate
- 5.4 I risultati raggiunti
- 5.5 Il giudizio degli stakeholder
- 5.6 Le dichiarazioni dell'azienda e il miglioramento del bilancio sociale

**Linee Guida per la Rendicontazione Sociale negli Enti Locali
dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali
Sezioni della struttura del bilancio sociale**

3.1 Presentazione del documento e nota metodologica che illustra il processo di rendicontazione contiene:

- il periodo a cui si riferisce la rendicontazione;
- le modalità di raccolta, di elaborazione e di classificazione dei dati e delle informazioni presentate;
- il gruppo di lavoro che ha curato l'elaborazione del bilancio sociale;
- le modalità di selezione e di consultazione dei portatori di interesse coinvolti;
- l'indice dei contenuti.

3.2 Identità dell'ente locale fornisce un profilo introduttivo dell'amministrazione con indicazioni:

- 3.2.1** la visione e la missione;
- 3.2.2** i valori di riferimento;
- 3.2.3** i dati socio-economici;
- 3.2.4** la struttura politico-amministrativa ed organizzativa;
- 3.2.5** la composizione del gruppo pubblico locale;
- 3.2.6** gli stakeholder dell'ente;
- 3.2.7** le macro-aree di intervento
- 3.2.8** la governance e le politiche sulle risorse.

3.3 Servizi erogati;

3.4 Risorse economico-finanziarie e dotazione patrimoniale;

- 3.4.1 Risorse economico-finanziarie**
- 3.4.2 Dotazione patrimoniale**

3.5 Asseverazione del bilancio sociale.

Allegato 3

TABELLA DI ANALISI DEI BILANCI SOCIALI

INFORMAZIONI GENERALI

Denominazione documento
Numero pagine
Numero di edizioni riferite al periodo chiuso al 31/12/2005
Anno di riferimento

ELEMENTI VALUTATIVI DEL DOCUMENTO

Raggio d'azione (tutti i settori, alcuni)
Elementi di Rappresentazione dell'identità dell'Ente (missione, compiti, valori, interpretazione del ruolo, ambiti di intervento)
Rappresentazione quali/quantitativa del valore sociale generato o ricadute sociali (riportati in relazione di prevalenza)
 fatti (indicatori di quantità output qualità outcome)
 parole (descrizioni attività, azioni e risultati)
 cifre (elaborazioni economico-finanziarie)
Destinatari del documento (tutti i cittadini-alcune categorie, EE.LL. e P.A., imprese, dipendenti, valutandone il peso)
Standard di riferimento eventualmente dichiarato
Tipologia prevalente di dati ed indicatori (dati statistici, indicatori finanziari, indicatori di output)
Fonte di dati (interne-esterne)

ELEMENTI VALUTATIVI PER MACRO AREA

Per ciascuna delle seguenti macro aree:

Il territorio e l'ambiente
Le politiche sociali
La sicurezza e i rapporti con il cittadino
La cultura e l'istruzione
Il sistema produttivo locale
La viabilità e la mobilità

vengono indagate:

Tipo di rappresentazione (descrizione, numero o indicatore)
Soggetti, rispetto ai quali le attività sono rivolte in via prioritaria, in parentesi altre indicazioni

ALTRI DATI

Semplicità e scorrevolezza del testo
Dichiarazione insuccessi e miglioramento
Presenza di asseverazione
Strumenti di raccolta di opinioni e commenti per la partecipazione dei cittadini (questionario valutativo, forum, focus group, incontri pubblici)

(Alcune indicazioni sono tratte da Hinna L. e Monteduro F. 2005 cit.)