

Controllo sociale e bilancio sociale

di Maurizio Lucca

Il bilancio sociale come strumento di informazione

Tra i molteplici sistemi operativi in grado di monitorare l'esercizio dell'azione amministrativa, e a supporto del processo di programmazione e controllo, possiamo annoverare "il bilancio sociale", strumento di collegamento tra la rendicontazione sociale e la comunicazione pubblica in grado di analizzare e rilevare le informazioni necessarie per una lettura omogenea dei singoli interventi pubblici, soprattutto quelli a diretto impatto con la popolazione (oltre ad una concreta ed effettiva incidenza sulla relazione previsionale e programmatica) (1).

L'amministrazione pubblica – in un'ottica di modernizzazione – sente sempre più il dovere etico (riflusso di una democrazia partecipata e deliberativa) di rispondere alle istanze provenienti dalla società civile e dalle più avanzate sensibilità interne (i diversi *stakeholder*), dovendo necessariamente ridimensionare la rappresentazione formale della strategia decisionale in modo comprensibile (rendere, cioè trasparente la propria attività) e partecipativo (in particolare, con l'adozione di iniziative e strumenti di relazione diretta con il cittadino, volti a costruire un rapporto leale avvicinando le istituzioni agli utenti pubblici), o, più in particolare, migliorare l'elaborazione *in progress* dei programmi politici che andranno a impegnare i diversi livelli della struttura amministrativa durante ciascun anno di mandato, incidendo inevitabilmente sui servizi pub-

blici (locali) in ragione della ricaduta sulla collettività e sul consumatore-utente (2).

Non vi è dubbio che il bilancio sociale costituisce un veicolo di informazione che si avvicina considerevolmente a quella visione di sviluppo della *welfare society* che pervade (in parte) tutta la normativa dei servizi pubblici (terzo settore, in particolare), e che trova il suo fondamento e valore nell'articolo 2 della Costituzione, che riconosce alle formazioni sociali la possibilità e la capacità di rispondere – dal basso – ai bisogni della collettività, riflettendosi nell'esigenza informativa-partecipativa.

Rilevato il carattere informativo del bilancio sociale non vi è modo di escludere che il recupero di socialità porta al centro il cittadino che da mero utente acquista un ruolo di consumatore privilegiato, con l'esigenza di acquisire il controllo delle informazioni indispensabili per dar corso alla spesa (propria), in un mercato aperto e concorrenziale.

Da questo recupero di centralità emerge, inoltre il concetto di sussidiarietà (orizzontale) (3) che giustifica un

(2) Sul punto, vedi MAZZARA, *Dalla strategia al piano generale di sviluppo*, Azienditalia, I corsi, 2005.

(3) Vedi VITTADINI, *Sussidiarietà, federalismo, devolution. Nuove prospettive per l'Italia*, intervento all'Assemblea nazionale della Compagnia delle Opere, Milano, 10 giugno 2000, che sintetizza, nel campo dei principi istituzionali e giuridici che regolano la vita sociale ed economica, il sistema misto integrato tra pubblico e privato, affermando che "in una prospettiva di concorrenzialità – da intendersi non come contrapposizione ma come compartecipazione delle due parti al bene comune – al cittadino deve essere riconosciuto il diritto di poter scegliere il soggetto presso il quale trovare la risposta più adeguata alla sua domanda (di salute, di assistenza, di educazione, di formazione, di lavoro, di cultura) (...). La sussidiarietà nasce dalla considerazione che la persona ha diritto a rispondere in proprio – più adeguatamente mediante la forma aggregativa e associativa – ai bisogni, se ne ha la capacità e la possibilità. Il principio di sussidiarietà, quindi, è lo strumento che permette di realizzare un sistema misto tra pubblico e privato, contemplando la tendenza che, di fatto, induce il pubblico ad avere

(1) Cfr. direttiva in materia di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, a firma del Ministro della funzione pubblica del 17 febbraio 2006, pubblicata in G.U. n. 63 del 16 marzo 2006; AA.VV., *Il bilancio sociale negli enti locali*, Rimini, 2004; GHEZZI, *I nuovi strumenti di rendicontazione degli enti locali: il bilancio sociale per piccoli comuni*, Gorle, 2005.

nuovo ruolo partecipativo e di controllo sull'attività amministrativa, controllo che può giungere alla valorizzazione della componente sociale del servizio pubblico erogato, soprattutto in casi assai frequenti di servizi gestiti dal terzo settore, e che hanno il merito di definire una nuova modalità di rapporto tra i diversi livelli di gestione del governo locale, riconoscendo un partenariato sociale forte, che guida il cambiamento delle modalità gestorie, rivendicando allo stesso tempo un ruolo di protagonista (con il pubblico) allo sviluppo territoriale, alla crescita collettiva e individuale, alla migliore gestione dei servizi pubblici (4): alla partecipazione dei *stakeholder* nelle dinamiche finanziario-sociali al punto da riconoscere una legittimazione propria (la c.d. *class action*) (5).

La legittimazione – a garanzia della collettività (ossia, dei molteplici interessi diffusi) – segna la necessità di raggiungere un equilibrio tra la prestazione pubblica erogata (intesa nella sua più lata accezione) e il coinvolgimento del cittadino (utente e/o consumatore) al fine di realizzare servizi concorrenziali e di qualità, esprimendo una capacità di intervento e di risposta che coinvolga tutti gli operatori sociali (quelli dei servizi pubblici in modo speciale) verificando (così facendo) l'effettiva capacità di mediare e di governare il cambiamento attraverso la partecipazione del beneficiario (il destinatario ultimo), il tutto attraverso uno strumento in grado di rappresentare compiutamente programmi di mandato (governo) e risorse disponibili (impegnate ed erogate): il bilancio sociale nella fattispecie (la carta della qualità dei servizi in tutte le prestazioni erogate sia dal comune che dai gestori dei servizi pubblici) (6).

I principi di trasparenza

In tale prospettiva di gestione aziendale (e sociale) dell'ente locale, è indubbio che si risente in modo determinante dei principi desumibili dalla legge 7 agosto 1990,

come obiettivo l'efficacia e il privato a ottimizzare le risorse in una logica di efficienza”.

(4) Si tratta di un genere che coinvolge più settori sensibili, quali la cultura, l'istruzione, i servizi sanitari o sociali a cui si rinvia. Vedi la legge sul volontariato n. 266/1991, quella sulle cooperative sociali n. 381/1991 modificata dalla legge n. 52/1996, e la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 383/2000, solo per citarne alcune.

(5) Cfr. l'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

(6) Nella Carta dei servizi, infatti, si deve adempiere ad un obbligo informativo non ritraibile con la piena partecipazione delle associazioni di tutela dei consumatori e quelle associazioni imprenditoriali interessate.

n. 241, sul procedimento amministrativo e sul diritto d'accesso agli atti, e dalla legge 7 giugno 2000, n. 150, sulla comunicazione pubblica, contribuendo a migliorare la dimensione contabile dell'uso delle risorse economico-finanziarie e quella delle relazioni con i portatori di interesse (ed economici) secondo un modello di responsabilità politica, in un più vasto scenario afferente al concetto di accessibilità informativa (e informatica), in piena aderenza agli istituti giuridici delineati nel contesto nazionale e comunitario: principi che s'impongono alle strutture organizzative orientando ogni scelta alla partecipazione del destinatario (e dei controinteressati), nel più aperto concetto di libertà, trasparenza, concorrenza e pubblicità.

Andando oltre, si può ipotizzare che il concetto di equità sociale introduce – nel processo di definizione dello strumento partecipativo – forme di controllo generalizzato sottoposto al vaglio della collettività (*stakeholder* primariamente), con azioni differenziate in funzione di un ruolo specifico nella società, al punto da stabilire una loro consultazione obbligatoria prima di concludere il documento, e successivamente una verifica periodica dell'adeguatezza del programma agli obiettivi e alle prestazioni amministrative (e nei servizi) fornite.

Ne consegue che per rispondere concretamente a questa logica, o nuova “etica pubblica”, molte amministrazioni hanno iniziato ad adottare strumenti di trasparenza amministrativa attraverso l'utilizzo di tecniche di rendicontazione sociale, con l'obiettivo di dimostrare la sostenibilità della spesa pubblica in confronto alle esigenze territoriali (con macro aree e valutazioni di intervento omogenee), oltre al pieno rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità europeo (recupero e risanamento del deficit pubblico), valorizzando la motivazione interna e l'organizzazione del lavoro, coerente cioè con i parametri di una spesa per centri di costo (in linea con il piano economico gestionale) e di verifica individuale della produttività (il controllo dei risultati), imponendo ai gestori di servizi pubblici l'adozione di Carte di qualità dei servizi (7).

(7) La Carta della qualità dei servizi viene resa obbligatoria all'interno dei contratti di servizio, improntati sia alla massima trasparenza che alla verifica e monitoraggio della prestazione erogata, assicurando un sistema di vigilanza e controllo anche da parte degli utenti. La Carta dei servizi deve soddisfare le esigenze di tutela del cittadino-utente sulla base del modello rappresentato dal d.P.C.M. 27 gennaio 1994, dal d.lgs. n. 286/1999, art. 11, e n. 206/2005, art. 101, con uno schema delle condizioni contrattuali da applicare al destinatario del servizio. Il contratto di servizio, invece rappresenta il documento nel quale sono definiti i rapporti tra la proprietà e il gestore.

La rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche rappresenta, quindi il mezzo (non il fine, ovvero l'intento è quello di ridurre l'autoreferenzialità) per raggiungere i diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare la documentazione amministrativa (gli effetti dell'azione amministrativa rispetto agli impegni-impieghi di mandato), soddisfacendo gli oneri informativi in termini di comprensione degli indirizzi applicativi sui servizi pubblici (e relativi costi tariffari), sugli investimenti (e relativi indebitamenti), sulla pressione fiscale (e relative categorie di beni e persone, cioè riduzioni), sulla politica del territorio (urbanistica e ambiente) e delle infrastrutture, non escludendo le politiche più strettamente legate alla famiglia e alla persona (8).

La direttiva della funzione pubblica

Il bilancio sociale, sulle annotazioni del Dipartimento della funzione pubblica, viene inteso come lo strumento per rispondere alle carenze di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici, inidonei di esplicitare le finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione, in breve l'amministrazione spesso si rende incomprensibile, violando così facendo anche i c.d. "postulati

Cfr. LUCCA, *I servizi pubblici locali a rilevanza industriale dopo la legge 448 del 28 dicembre 2001: una riforma tra regimi di monopolio pubblico ed esternalizzazioni all'azionariato privato*, in "Il diritto della Regione", 2002, n. 2-3; PIEROBON, *Il contratto di servizio tra le amministrazioni locali e il soggetto gestore nei servizi pubblici locali*, in "Il diritto della Regione", 2000, n.6.

(8) Si tratta di rendere un'informazione efficace:

- a. identificando gli interlocutori ai quali si intende rivolgersi;
- b. rappresentare i programmi e le finalità dell'azione di governo desumibili dalle linee programmatiche per azioni e progetti;
- c. esporre i dati finanziari e quali-quantitativi in modo comprensibile, sistematico, attendibile e coerente;
- d. coniugare i dati finanziari con le finalità e gli obiettivi di gestione;
- e. consentire una lettura trasversale che permetta di incrociare, e quindi controllare la rendicontazione sociale, nelle sue diverse simmetrie, articolate cioè per programmi, per categoria, per scopi;
- f. fornire una rendicontazione dei risultati in coerenza con gli interessi pubblici perseguiti, anche e soprattutto in sintonia con il programma di mandato;
- g. pubblicizzare i risultati in funzione degli interlocutori e/o categorie sociali da raggiungere (anziani, giovani, adulti, lavoratori, dirigenti ecc.), sul punto vedi SANTORO, *Comunicazioni contabili a misura di cittadino*, in "Guida agli enti locali", 26 agosto 2006, n. 33, p. 111 ss.

dei principi contabili degli enti locali" (9).

È noto che l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi, nonché la sperimentazione di nuovi modelli contabili (ex art. 154, comma 2, del t.u.e.l.), impone l'applicazione di metodologie informative (e di controllo sociale) per interpretare validamente i dati finanziari, non solo da parte dei tecnici di settore ma soprattutto da coloro che operano "per il bene comune", siano amministratori pubblici che soggetti privati.

Leggendo i postulati e le regole dei principi contabili è facile cogliere la volontà di dotarsi di un documento interpretabile che colleghi uniformemente i comportamenti contabili ai soggetti destinatari, siano essi amministrazioni pubbliche che portatori di interessi: gli utilizzatori finali del sistema bilancio.

I postulati contabili

Ed è proprio per assicurare queste esigenze informative che i postulati indicano tra gli utilizzatori i "cittadini, consiglieri e amministratori, organi di controllo ed enti pubblici, organismi strumentali per la gestione dei servizi pubblici locali, dipendenti, finanziatori, fornitori ed altri creditori", chiarendo (ed è questo lo scopo anche del bilancio sociale) che "essi usano il sistema di bilancio per soddisfare alcune delle proprie diverse esigenze informative".

Le esigenze informative devono assolvere "il diritto di disporre di un documento che permetta loro di comprendere quali sono i concreti indirizzi dell'amministrazione (in termini di servizi, della loro efficacia e dei loro costi), i livelli di pressione fiscale programmati e realizzati dall'ente locale, i risultati delle politiche pubbliche sul territorio".

L'esigenza informativa consente ai componenti del consiglio comunale, che è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ed ha competenza in relazione agli atti fondamentali, tra cui "programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto (...)" (ex art. 42, comma 2, del t.u.e.l.) di esercitare consapevolmente il mandato "solo se il sistema di bilancio è predisposto in modo tale da fornire una rappresentazione veritiera e corretta dei programmi e dei risultati dell'azione amministrativa dell'ente",

(9) Cfr. Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'interno, *Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali*, nel testo approvato dall'Osservatorio nella seduta del 18 ottobre 2006.

significando che la modulazione di documenti esplicativi (*ergo* bilancio sociale) di facile ed immediata comprensione risponde ad un obbligo normativo.

Non duole invero che assolvendo ai compiti imposti dai postulati si crea una rete di informazioni utile per la comprensione del funzionamento dell'amministrazione (all'interno, per i responsabili dei procedimenti, all'esterno, per i cittadini), sia in termini di flussi economici-finanziari-patrimoniali che di risposte alla collettività (e ai connessi bisogni).

I principi che reggono la formulazione del bilancio sociale sono i medesimi principi con i quali si attinge l'agire pubblico, secondo le regole della trasparenza amministrativa che comporta l'immediata e facile controllabilità di tutti i momenti e di tutti i passaggi in cui si esplica l'azione amministrativa al fine di favorirne e garantirne lo svolgimento imparziale (buon andamento compreso), in aderenza con il dettato dell'articolo 97 della Costituzione: nella motivazione si celebrano le ragioni di fatto e di diritto poste alla base del potere esercitato concretamente, si da consentire di ricavare con assoluta certezza le ragioni della decisione e rendere conseguentemente possibile (il successivo ed eventuale sindacato di legittimità, nonché) il dovuto controllo dell'interesse pubblico da parte dei destinatari incisi dagli atti (10).

In ossequio al principio fondamentale del buon andamento, sancito dall'art. 97 della Costituzione, non si può ammettere che il vizio motivazionale, sia sanato dopo la produzione degli effetti, cioè che l'amministrazione possa legittimamente incidere la posizione del privato in base a considerazioni formulate dopo l'incisione, volendo garantire sempre *ex ante* la possibilità di conoscere le ragioni, e di riflesso essere partecipati-informati (11).

Lettura e stesura semplice e chiara

Questa esigenza del diritto positivo di consentire sempre, salvo casi di urgenza, il controllo sulle decisioni amministrative impone di rendere più chiara e più semplice la disciplina procedimentale (semplificazione *in primis*), oltre e prima ancora quello di confezionare un messaggio, una comunicazione talvolta frammentaria e confusa, in una facile e comprensibile redazione del testo, che segna una nuova tappa della funzione di garanzia per il cittadino: in un tempo di regole complesse, la garanzia diventa garanzia della sempli-

ficazione delle regole, perché questa semplificazione è essenziale per la realizzazione dei diritti di cittadinanza sociale e di libertà, anche economica, ed è per questo che il bilancio sociale deve rappresentarsi (scriversi) in un linguaggio idoneo a colpire tutti gli interlocutori: giungere ai destinatari facilmente senza disarticolazioni tecniche-linguistiche che oscurano l'effettivo e reale contenuto dispositivo (volitivo) (12).

Gli strumenti operativi per effettuare la rendicontazione sociale, rafforzando il rapporto con la comunità attraverso nuove modalità e spazi di interazione (in aggiunta ai tradizionali sistemi di cui dispone la p.a.), esprimendo in chiaro l'attività pubblica possono essere molteplici, a seconda degli ambiti e degli obiettivi posti; risulta allora utile valorizzare il bilancio sociale (di mandato) e considerarlo il principale strumento informativo, in quanto finalizzato a dar conto del complesso delle attività dell'amministrazione e a rappresentare, in un quadro unitario, il rapporto tra visione politica, obiettivi, risorse e risultati (attesi e accertati a scadenza periodica).

Ne consegue che il bilancio sociale si colloca come uno strumento primario per allargare la partecipazione e relazionarsi con l'esterno della struttura amministrativa, rispondendo alle esigenze partecipative-informative della cittadinanza al fine di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa dal punto di vista finanziario: una comunicazione efficace ed efficiente appunto ma anche una relazione continua con il tessuto territoriale (per questo deve essere concepito in coerenza sia con il principio di inclusione, riferendosi all'intero ente, che di consultazione, ovvero di confronto diretto a consuntivo con la popolazione in generale, dimostrando l'attendibilità delle previsioni, l'utilità dei dati, la completa e veritiera rappresentazione degli obiettivi).

La costruzione del bilancio sociale

Si perviene a costruire un documento che rispetta il principio di verità e di semplificazione dell'azione amministrativa che non riguarda soltanto l'accelerazione dei procedimenti ma va esteso all'esigenza di avere un testo normativo chiaro e completo senza costringere il cittadino (e l'operatore economico in particolare) a ri-

(10) T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 19 ottobre 2005, n. 486.

(11) T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 5 febbraio 2008, n. 356.

(12) Cfr. direttiva Dipartimento della funzione pubblica del 24 ottobre 2005, dal titolo "Direttiva per la semplificazione del linguaggio amministrativo". Sul punto si rinvia a LUCCA, *Obblighi del responsabile del procedimento, e nello specifico in materia di redazione e comunicazione degli atti*, in "La Gazzetta degli Enti Locali" del 27 aprile 2007.

cerche complesse e difficili, dovendo necessariamente conciliare gli aspetti tecnico-procedurali con le regole della comunicazione accessibile, meglio conosciuta come accessibilità partecipativa al procedimento e il diritto di accesso.

Il bilancio sociale, costituendo un documento facoltativo, dovrà esprimere in modo comprensibile l'identità dalla p.a. procedente, il coinvolgimento di tutti i centri di interesse e/o portatori di interesse diffusi (notoriamente definiti dalla letteratura aziendalistica *stakeholder*), le finalità negli scenari socio-culturali-economici che, a ben vedere, sono gli obiettivi ultimi da perseguire (o forse gli obiettivi primari essendo connessi all'interesse pubblico), e le finalità devono strutturare una griglia di priorità tra la molteplicità di interessi: per questo – concretamente – si opera mediante la predisposizione di programmi ed obiettivi, e mediante l'utilizzo di risorse (provenienti dai cittadini, o dagli enti pubblici e/o privati, Stato compreso) che su tali obiettivi sono e vanno parametrate.

Ed è per queste ragioni immanenti che la rendicontazione sociale dovrà essere realizzata con cadenza periodica, dovrà contenere e spiegare i benefici prodotti per la comunità dall'attività amministrativo-gestionale, consentendo al singolo cittadino e/o ai gruppi più eterogenei di poter valutare l'operato della p.a. procedente, in una sorta di continuo equilibrio tra promesse elettorali e risultati ottenuti: una griglia e/o mappa degli obiettivi, un cronoprogramma degli interventi, una riclassificazione della spesa per servizi integrati volti a esemplificare la lettura dei centri di costo in risposta alla costruzione, così facendo, di un sistema di *governance* dell'ente (e di responsabilità).

Viene specchiato il volere amministrativo in una luce interpretativa idonea (alla comprensione) e orientata verso tutti gli interlocutori privati e/o pubblici, con una precisa indicazione delle scelte operate rispetto a quelle promesse, una descrizione delle attività svolte e dei servizi resi, dando contezza delle risorse economiche a tal fine utilizzate, descrivendo i processi decisionali ed operativi: un legame tra spesa e risultati perseguiti (13).

(13) I postulati affermano che la corretta applicazione della funzione politico-amministrativa risiede nel rispetto di un percorso che parte dal programma amministrativo del sindaco o presidente, che transita attraverso le linee programmatiche comunicate all'organo consiliare, e trova esplicitazione nel piano generale di sviluppo dell'ente – da considerare quale programma di mandato – ed infine si sostanzia nei documenti della programmazione, relazione previsionale e programmatica e bilancio pluriennale, nella previsione del bilancio annuale e, in ultima analisi nello strumento di indirizzo gestionale, il

In altre parole, si dovrà incidere positivamente sul sistema delle relazioni tra l'amministrazione e il mondo esterno, in modo che ogni cittadino possa capire come il denaro pubblico viene impegnato e speso, in che modo (seguendo la vulgata) gli interventi realizzati hanno avuto una ricaduta effettiva e diretta sulla cittadinanza: una lettura del bilancio – inteso nella sua più allargata definizione – alla portata di tutti (si direbbe che lo scopo principale è proprio questo) (14).

Le utilità

Lo strumento, sempre seguendo, le indicazioni della funzione pubblica, ridefinisce il sistema di relazioni in cui l'amministrazione è inserita, e in particolare, esso può contribuire a migliorare:

- la dimensione contabile, in quanto può integrare e rivitalizzare il sistema di rendicontazione dell'uso delle risorse economico-finanziarie già adottato secondo le diverse discipline normative vigenti con l'inserimento di indicatori e questionari di gradimento;
- la dimensione comunicativa, ponendosi, per il suo contenuto, al centro delle relazioni con i portatori di interesse, allargando la parte informativa attraverso l'invio di sms personali e la diffusione di internet e siti istituzionali per un idoneo coinvolgimento nella stesura e verifica;
- la dimensione della responsabilità politica, poiché si inserisce nel sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo, questo soprattutto per un rapporto trasparente con gli elettori, oppure per confrontare la tenuta del programma di mandato con la relazione previsionale e programmatica;
- la dimensione di funzionamento, in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vin-

piano esecutivo di gestione, quando è obbligatorio, definendo un sistema di relazioni amministrativo-contabili necessarie per accertare la stabilità del governo locale: rendere il tutto più trasparente con il bilancio sociale è un modo per riscrivere tali documenti.

(14) Non va dimenticato che secondo i postulati i documenti contabili devono essere comprensibili e devono perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali permettendo la lettura per programmi, servizi ed interventi, corredando il bilancio da una informativa supplementare che faciliti la comprensione e l'intelligibilità dei documenti: una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio.

coli posti dal patto di stabilità europeo e dalle azioni di risanamento del deficit pubblico, riduzione dei costi della politica possono essere un esempio significativo (15);

- la dimensione strategico-organizzativa, come strumento efficace per riorientare, nell'ottica del cittadino, i processi di pianificazione, programmazione e controllo e per ripensare l'assetto organizzativo dell'ente;
- la dimensione professionale, in quanto orienta l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità e fornendo nuove occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori, soprattutto per garantire una formazione costante e verificata, oltre alla presenza di titoli di studio specifici evitando il ricorso a consulenze esterne (che aumentano la spesa, e a volte la credibilità della p.a.) (16).

In dipendenza di ciò, il bilancio sociale integra il sistema di attestazione delle spese secondo l'uso delle risorse economico-finanziarie, in una dimensione comunicativa che valorizzi le relazioni con i portatori di interesse, e dimostri – senza ombre – la dimensione della responsabilità politica attraverso una maggiore trasparenza e comprensibilità delle scelte amministrative rispetto ai programmi elettorali: un'informazione quantitativamente e qualitativamente significativa in grado di far comprendere le decisioni prese, aiutandoli a valutare l'operato pubblico.

Presupposti redazionali e contenutistici

I presupposti per l'adozione del bilancio sociale possono essere così riassunti:

- la chiara formulazione dei valori e delle finalità che

(15) Cfr. la legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2008).

(16) Cfr. Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, direttiva 6 dicembre 2007, n. 8 (in *G.U.* n. 41 del 18 febbraio 2008), *Principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni – responsabilità disciplinare*, dove si stabilisce che “le amministrazioni devono infatti perseguire l'interesse pubblico, garantendo ai cittadini, nel contempo, modalità di comunicazioni che assicurino la comprensibilità e l'affidabilità degli atteggiamenti e dichiarazioni di ogni addetto”, proseguendo nel dire che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni devono conformarsi alla correttezza non solo in occasione “dell'adempimento della prestazione lavorativa, ma anche con riguardo ai contatti sociali (...) infatti (il codice di condotta), pone degli specifici vincoli con riferimento ai rapporti con il pubblico (art. 11 del codice) nonché alle condotte da mantenere nella vita sociale (art. 9)”.

presiedono l'azione della singola amministrazione e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola disegnando lo sviluppo della *social responsibility* in un rapporto tra etica ed economia delle risorse;

- l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali, nel concetto di separazione delle competenze arretrando l'ingerenza dell'organo di indirizzo politico su quello deputato, *ex lege*, alla gestione (17);
- l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione, ovvero la costante verifica tra obiettivi-mezzicosti, un *report* delle obbligazioni, un sistema informatico efficiente;
- il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa, le c.d. “relazioni interorganiche” non in un'ottica di gerarchia e/o subordinazione ma di direzione o sovraordinazione;
- il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nell'individuazione degli obiettivi di miglioramento, ossia la partecipazione: in sintesi la democrazia deliberativa;
- l'allineamento, la semplificazione e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione, che sono tutti i mezzi per verificare il risultato e la produttività della struttura amministrativa;
- la continuità dell'iniziativa a garanzia della serietà, logicità, razionalità, economicità, coerenza e correttezza dell'agire pubblico: la buona fede e il legittimo affidamento (18).

Gli obiettivi e i dati indispensabili

Possiamo sostenere che, attraverso questo documento illustrativo, è possibile valutare la capacità di governo, la dimensione e la professionalità della struttura burocratica, potendo orientare – in modo responsabile – le politiche verso la città e il governo del territorio, aumentando la consapevolezza e il miglioramento dei risultati prodotti, per valorizzare lo sviluppo dei processi di pia-

(17) Per tutte vedi, T.A.R. Veneto, sez. II, 20 ottobre 2006, n. 3528 e T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 24 ottobre 2007, n. 9955.

(18) Un *auditing* sociale sul modello *Copenhagen Charter*, elaborato da esperti di società internazionali di revisione e presentato nell'ambito della terza Conferenza internazionale su contabilità etica e sociale, *auditing e reporting* svoltasi a Copenhagen nel 1999. Vedi in merito anche le attività del Gruppo di studio per il bilancio sociale (Gbs) sorto ufficialmente nel 1998, e le indicazioni per la realizzazione del documento “Principi di redazione del bilancio sociale” del 2001.

nificazione, programmazione e controllo e per ripensare le soluzioni più coerenti con l'interesse pubblico, chiamando – attraverso il bilancio sociale – ad attestare la conformità delle scelte ai dati parametrabili e confrontabili del bilancio ordinario, includendo le aziende partecipate (che devono essere coinvolte per dare credibilità all'impianto complessivo della contabilità pubblica).

Gli elementi che caratterizzano il bilancio sociale sono così composti:

- la volontarietà, e quindi una precisa identità informativa (19);
- la resa del conto degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali prodotti;
- l'individuazione e la costruzione di un dialogo con i portatori d'interesse: il modello comunicativo.

Accanto a questi elementi di priorità non può tacersi che i temi emergenti sono associati alla necessità di garantire la partecipazione del cittadino-consumatore alla definizione (controllo) dei servizi pubblici erogati.

La finanziaria 2008 (20) ha imposto, al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, che in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare una serie di disposizioni che rintracciano (seguono) i principi del bilancio sociale, esponendo i gestori alla diffusione di una "Carta della qualità dei servizi", da pubblicizzare in modo adeguato, con la partecipazione delle associazioni di tutela dei consumatori, ed inoltre garantire l'accesso alle informazioni con sistemi di controllo (anche periodico) da parte degli utenti e delle associazioni, volendo estendere forme di partecipazione attiva dei cittadini nella gestione dei servizi: l'insieme complessivo dimostra la volontà del legislatore di stabilire un meccanismo di controllo indiretto dei cittadini-utenti-consumatori sull'attività dell'ente pubblico e sui suoi servizi.

I rischi e i meriti

Il rischio di questa attività di rendicontazione è quello di considerare il bilancio sociale un documento di promozione dell'immagine della pubblica amministrazione, uno strumento di propaganda che non incide in soluzioni di reale trasparenza e comprensione, non associando la dimostrazione delle risorse spese con gli effettivi e reali risultati ottenuti, risolvendosi nella negazione dei principi che sono posti alla base sia della stesura del documento che dei valori ad esso connessi.

Se si intende evitare dubbi e limiti che si possono incontrare nella redazione del bilancio sociale si dovrà contenere le informazioni relative ai seguenti ambiti:

- valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione: l'amministrazione dovrà esplicitare la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orienta la sua azione, chiarire gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento senza tralasciare di inserire strumenti di verifica e controllo costante, anche con la partecipazione del pubblico;
- politiche e servizi resi: l'amministrazione dovrà rendere conto del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati: *report* adeguati;
- risorse disponibili e utilizzate: l'amministrazione darà conto delle risorse utilizzate, delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti con la loro gestione, evidenziando le criticità incontrate, anche con riferimento ai processi (e procedimenti amministrativi) non conclusi nei termini, ed eventualmente oggetto di contestazione.

Dall'insieme della metodologia descritta, dalla pianificazione e dai processi formulati, oltre alla preventiva definizione degli ambiti oggetto di rendicontazione, si potrà effettivamente verificare se l'amministrazione ha mantenuto gli impegni e di converso comprendere l'affidabilità pubblica (credibilità), contribuendo ad una maggiore partecipazione e consapevolezza sull'attività amministrativa intrapresa, e per ciò stesso affermare che la trasparenza (*ergo* corretta informazione) è stata garantita e percepita come tale (cioè, non è stata propaganda), al di là del singolo merito in chiave di mero orientamento politico (partitico): la responsabilità (del bilancio sociale) richiede di dar conto della propria azione, costruendo con i cittadini un rapporto egualitario (e non fiduciario di parte), di dialogo permanente, di confronto senza discriminazione e già questo è un risultato importante.

(19) Vedi, MANETTI, *L'asseverazione del bilancio sociale*, in "Azienditalia", 2006, n. 5, p. 373 ss.

(20) Vedi, l'articolo 2, comma 461.