Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
PubblicaAmministrazione

Formez

BILANCIO SOCIALE

LINEE GUIDA PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

INTRODUZIONE

Oggi si assiste ad una crescente attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche al tema della responsabilità sociale. In Italia, numerose amministrazioni hanno avviato recentemente la sperimentazione di nuove forme di rendicontazione, cercando di innovare profondamente il modo con il quale rendere trasparente e comunicare ai cittadini – e più in generale ai diversi interlocutori esterni ed interni – ciò che l'amministrazione ha realizzato, le sue scelte, le azioni, e i risultati conseguiti. Si tratta di una modalità volta a far propria, anche in un contesto pubblico, la logica della responsabilità sociale, secondo la quale ogni istituzione è responsabile degli effetti che la propria azione produce nei confronti dei suoi interlocutori e della comunità. Tale responsabilità richiede di dar conto della propria azione ai diversi interlocutori, costruendo con essi un rapporto fiduciario e di dialogo permanente.

In ambito pubblico la responsabilità sociale coincide con la finalità istituzionale di ogni singola amministrazione, che per propria natura è chiamata a generare con la propria azione effetti positivi nei confronti di una comunità. Diventa quindi di grande interesse e attualità introdurre forme innovative di rendicontazione, che possano superare i limiti informativi e comunicativi della rendicontazione economico-finanziaria.

Negli ultimi anni, il bilancio sociale è stato lo strumento maggiormente adottato, in modo volontario, dalle amministrazioni pubbliche per sperimentare nuove forme di rendicontazione. Il bilancio sociale è, infatti, uno strumento con cui in modo sintetico l'amministrazione può rendere trasparenti le scelte fatte, le azioni realizzate, le risorse impiegate e i risultati raggiunti, dando così la possibilità al cittadino di formulare un proprio giudizio sull'attività posta in essere dall'amministrazione e sulla sua affidabilità nel rispettare gli impegni presi. Di conseguenza, si avverte la necessità di supportare questo processo, di farlo crescere, di fare in modo che il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche non sia una mera operazione di comunicazione, ma una pratica rigorosa ed efficace.

Pertanto, il Dipartimento della Funzione Pubblica, per colmare un deficit di riferimenti e una domanda crescente di supporto metodologico da parte delle amministrazioni, ha emanato la Direttiva sulla rendicontazione sociale. L'obiettivo è fornire le amministrazioni pubbliche di principi generali cui uniformare le pratiche di bilancio sociale.
L'emanazione della Direttiva si colloca in continuità con altre iniziative progettuali avviate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, tra le quali, nell'ambito del Programma Cantieri, vi è stata, nel 2004, la pubblicazione di un Manuale per la realizzazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche dal titolo "Rendere conto ai cittadini", che ha consentito, nel corso del 2005, una sperimentazione del bilancio sociale in un centinaio circa di amministrazioni pubbliche di diversi livelli di governo.

In seguito a tali esperienze, il Formez ha proseguito, per conto del Dipartimento, l'azione di supporto alle amministrazioni sul tema del bilancio sociale. Ha, infatti, promosso una linea di intervento che intende rafforzare il processo di promozione e sostegno di pratiche di responsabilità sociale e di rendicontazione ai cittadini attraverso la redazione del bilancio sociale da parte delle amministrazioni pubbliche, fornendo loro delle norme e dei principi e un supporto informativo per l' adozione.
Nell'ambito di queste attività, il Formez ha elaborato le Linee Guida specifiche per il settore pubblico che il Dipartimento ha ritenuto di inserire, come parte integrante, nella Direttiva pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 63 del 16 marzo 2006.

La Direttiva e le Linee Guida, presentate in questo volume, nonché la successiva attività di diffusione e formazione, consentono, dunque, di rafforzare una politica del Dipartimento finalizzata a promuovere e sostenere pratiche e strumenti di responsabilità sociale e di rendicontazione ai cittadini e alle imprese da parte delle amministrazioni pubbliche.

Federico Basilica
Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica

L'IMPEGNO DEL FORMEZ SULLA RENDICONTAZIONE E BILANCIO SOCIALE

Il Formez, su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha realizzato, nell'ambito del Progetto Governance, le Linee guida per la redazione del bilancio sociale specifiche per il settore pubblico, con l'obiettivo di colmare un deficit di riferimenti e una domanda crescente di supporto metodologico da parte delle amministrazioni.

Queste Linee guida hanno lo scopo di indirizzare le pratiche di bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche attraverso l'individuazione di principi generali, definendone in particolare il significato, le finalità, i principali contenuti, il processo di realizzazione e i criteri di impiego. Al fine di garantire omogeneità di pratiche e il rispetto di requisiti minimi di validità e di confrontabilità dei bilanci sociali.

Il Formez inoltre, con le Linee guida, intende fornire alle amministrazioni pubbliche indicazioni chiare su come inserire strutturalmente il bilancio sociale nei processi dell'amministrazione e quindi su come integrare progressivamente la realizzazione del bilancio sociale con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione dell'amministrazione. Dalle Linee guida ci si attende, infine, lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze relative al bilancio sociale all'interno delle amministrazioni; e la crescita della cultura della trasparenza e della rendicontazione ai cittadini da parte delle amministrazioni, del loro interesse e del loro impegno ad adottare strumenti innovativi di rendicontazione.

Oltre a contribuire all'adozione di un metodo condiviso, le Linee guida mirano a far crescere una cultura e una pratica della rendicontazione sempre più matura, consapevole e rigorosa, per rendere il bilancio sociale uno strumento reale, coerente ed efficace di informazione e di comunicazione ai cittadini delle attività e dei risultati delle amministrazioni pubbliche.

Il progetto realizzato con la collaborazione di FormAutonomie S.p.A. società del gruppo Formez, tra dicembre 2004 e luglio 2005, ha visto un Comitato Tecnico-Scientifico, presieduto dal Formez e composto dalle principali istituzioni interessate (Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Conferenza Stato-Regioni, ANCI, UPI, Uncem, Lega delle Autonomie, Unioncamere, Gruppo Bilancio Sociale), verificare e validare un corpo di principi comuni per la redazione del bilancio sociale per le amministrazioni pubbliche. Le Linee guida sono state elaborate da parte di un Gruppo di esperti, che hanno lavorato sulla base di una ricognizione attenta degli approcci e delle esperienze più significative di bilancio sociale attualmente disponibili in ambito pubblico.

Carlo Flamment
Presidente Formez

COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CHE HA APPROVATO IL DOCUMENTO

Presidente
Carlo Conte nominato dal Formez

Riccardo Carpino	nominato dal Ministero per gli Affari regionali
Gaetana Celico	nominato dal Formez
Carlo Conte	nominato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze
Stefania Dota	nominato dall'ANCI
Luciano Hinna	nominato dal Formez
Marco Lacchini	nominato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Barbara Luisi	nominato dall'UPI
Francesco Montemurro	nominato dalla Lega delle Autonomie
Michelangelo Nigro	nominato dall'UNCEM
Andrea Sammarco	nominato da Unioncamere
Ferruccio Sepe	nominato dal Dipartimento della Funzione Pubblica
Riccardo Ubaldi	nominato dal Ministero dell'Interno
Francesco Vermiglio	nominato dal Gruppo di studio Bilancio Sociale
Giovanni Vetritto	nominato dal Dipartimento della Funzione Pubblica

ESPERTI CHE HANNO ELABORATO IL DOCUMENTO

Angelo Tanese *coordinatore*

Claudio Badalotti
Mauro Bellesia
Massimo Biagi
Luca Bisio
Sandro Bonaceto
Giovanni Cerulli
Emiliano Di Filippo
Carla Falconi
Marco Meneguzzo
Cristiana Rogate
Giovanni Rubini
Stefano Santori
Lino Sartori
Raffaele Trequattrini
Mario Viviani

Responsabile del progetto **Giuseppe Raviglia**

Hanno collaborato

Massimo Angelaccio
Ida De Micco
Paolo Esposito
Claudia Ilardi
Maria Concetta Napolitano
Giordana Restuccia

Documento approvato in data 30 giugno 2005

Un ringraziamento a tutti coloro che con professionalità e dedizione hanno collaborato alla stesura delle Linee guida.

Carlo Conte
Vicedirettore generale Formez

INDICE

DIRETTIVA DEL MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA SULLA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE p. 1

BILANCIO SOCIALE

LINEE GUIDA PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE p. 13

PRESENTAZIONE p. 15

PRIMA PARTE
Finalità e caratteristiche del bilancio sociale p. 17

SECONDA PARTE
Contenuti del bilancio sociale p. 23

TERZA PARTE
Realizzazione del bilancio sociale p. 29

DIRETTIVA DEL MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA SULLA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

DIRETTIVA DEL MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA SULLA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

A tutti i Ministeri
- Uffici di Gabinetto
- Uffici per le relazioni con il pubblico
Alle Aziende ed amministrazioni autonome dello Stato
A tutti gli Enti pubblici non economici
Al Consiglio di Stato – Segretariato Generale
Alla Corte dei Conti - Segretariato Generale
All'Avvocatura generale dello Stato – Segretariato Generale
Agli organismi di valutazione di cui al d.lgs. 286/1999
Agli uffici centrali del bilancio
Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Al Formez
All'A.R.A.N.
e, per conoscenza
A tutte le Regioni
A tutte le Province
A tutti i Comuni
Alla Presidenza della Repubblica – Segretariato Generale
Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale
All'A.N.C.I.
All'U.P.I.
All'U.N.C.E.M.
Alla Conferenza dei Rettori delle università italiane

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri";

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59";

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", ed in particolare l'art. 21 che definisce le funzioni attribuite al Dipartimento della Funzione Pubblica;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", che ha introdotto i principi di trasparenza degli atti amministrativi;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici";

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, concernente "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59";

VISTA la legge 7 giugno 2000, n. 150, recante "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni";

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

VISTA la direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 7 febbraio 2002, recante "Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni";

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2005, recante "Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di funzione pubblica al Ministro senza portafoglio on. Mario Baccini";

EMANA LA PRESENTE DIRETTIVA

1. PREMESSA

Nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, particolare rilevanza assume ormai da anni l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti. Molte disposizioni, dalla legge 7.8.1990, n. 241, alla legge 7.6.2000, n. 150, si ispirano a questo concetto ed hanno introdotto istituti giuridici, principi operativi e strutture organizzative a questo scopo. Tra le iniziative che le amministrazioni, proprio in questa logica, hanno iniziato ad adottare e che si stanno sempre più diffondendo, quella dell'utilizzo di

tecniche di rendicontazione sociale ha particolare rilevanza e specifiche potenzialità.

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

Gli strumenti per effettuare la rendicontazione sociale possono essere molteplici, a seconda degli ambiti e degli obiettivi. Tra essi, il bilancio sociale pubblico può essere considerato il principale, 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.

Sinora la realizzazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche è stato più l'esito di sperimentazioni realizzate singolarmente dai singoli enti che il risultato di una politica nazionale. D'altronde si tratta di uno strumento volontario che ciascuna amministrazione può adottare nell'ambito della propria autonomia statutaria e organizzativa. Tuttavia, data la sua sempre più ampia diffusione, occorre fornire riferimenti e principi generali cui le amministrazioni che intendono adottarlo possano ispirarsi.

A questo scopo, il Dipartimento della Funzione Pubblica già negli scorsi mesi ha realizzato, nell'ambito del Programma Cantieri, il

manuale *"Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche"*, strumento di indirizzo operativo e pratico che può essere acquisito dalle amministrazioni interessate secondo le modalità indicate sul sito www.funzionepubblica.it.

Con la presente direttiva, ed in particolare con le allegate *Linee Guida*, che ne costituiscono parte integrante, si intende oggi fornire in maniera più puntuale i principi generali cui uniformare il bilancio sociale, da parte delle amministrazioni pubbliche che intendano realizzarlo, con particolare riferimento agli aspetti che seguono.

2. OBIETTIVI DEL BILANCIO SOCIALE

Lo scopo di questa direttiva è di promuovere, diffondere e sviluppare nelle amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale. Il bilancio sociale è definibile come il documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi.

Tale strumento può incidere positivamente sul sistema di relazioni in cui l'amministrazione è inserita. 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;
- la dimensione comunicativa, ponendosi, per il suo contenu-

to, al centro delle relazioni con i portatori di interesse;

- 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;
- la dimensione di funzionamento, in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vincoli posti dal patto di stabilità europeo e dalle azioni di risanamento del deficit pubblico;
- 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.

Le sei finalità appena descritte non devono essere considerate alternative: in realtà il dar conto dei risultati coinvolge naturalmente tutte le dimensioni.

3. PRESUPPOSTI DI ADOZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

Ogni amministrazione pubblica, in quanto titolare di una funzione di tutela di interessi e di soddisfazione di bisogni dei cittadini, ha l'onere di rendere conto di quanto operato nei propri ambiti di competenza. A tal fine, le amministrazioni pubbliche sperimentano strumenti di rendicontazione diversi e aggiuntivi rispetto al

bilancio di esercizio, che rendano più trasparenti e leggibili da parte del destinatario finale i risultati raggiunti.

In particolare, per il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva le amministrazioni pubbliche assicurano i seguenti presupposti per l'adozione del bilancio sociale:

- la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla propria azione e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola;
- l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali;
- l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione;
- il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa;
- il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;
- l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione;
- la continuità dell'iniziativa.

4. INDICAZIONI OPERATIVE PER LA REALIZZAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

I. Significato e contenuti del bilancio sociale

Il bilancio sociale serve a rendere conto ai cittadini in modo trasparente e chiaro di cosa fa l'amministrazione per loro. Rispetto al bilancio tradizionale, che riporta dati economico-finanziari difficilmente comprensibili dal cittadino, il bilancio sociale deve dunque rendere trasparenti e comprensibili le priorità e gli obiettivi dell'amministra-

zione, gli interventi realizzati e programmati, e i risultati raggiunti. Gli elementi che caratterizzano il bilancio sociale sono:

- la volontarietà;
- 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 bilancio sociale, dopo una presentazione iniziale del documento ed una nota metodologica sul processo di rendicontazione, contiene informazioni relative ai seguenti ambiti.

- Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione: l'amministrazione esplicita la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orientano la sua azione, chiarisce gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento.
- Politiche e servizi resi: l'amministrazione rende conto del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati.
- Risorse disponibili e utilizzate: l'amministrazione da conto delle risorse utilizzate, delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti con la loro gestione.

II. Fasi del processo di rendicontazione sociale

Elemento fondamentale del bilancio sociale è il processo che porta alla sua realizzazione. La qualità del processo di rendicontazione incide direttamente sulla capacità del documento di rispondere alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori e di costruire con essi un dialogo permanente, dando piena attuazione al principio della responsabilità sociale.

Il processo di realizzazione del bilancio sociale presuppone la preventiva definizione degli ambiti oggetto di rendicontazione e si articola in quattro fasi:

- La definizione del sistema di rendicontazione, ovvero della sua struttura di base, in cui si esplicita la visione e il programma dell'amministrazione e le diverse aree di rendicontazione, definendo per ciascuna di esse gli elementi informativi e gli indicatori necessari.
- La rilevazione delle informazioni, ovvero la raccolta delle informazioni e dei dati, che deve necessariamente essere integrata con il proprio sistema di programmazione e controllo.
- La redazione e l'approvazione del documento, ovvero la strutturazione delle informazioni qualitative e quantitative in un documento dell'organo di governo dell'amministrazione.
- La comunicazione del bilancio sociale, ovvero la pianificazione e la realizzazione delle azioni di diffusione e di partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Nello svolgimento di ciascuna delle fasi del processo, è necessario garantire, da un lato, il coinvolgimento della struttura interna, e dall'altro il raccordo e l'integrazione con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione dell'amministrazione, nonché con i sistemi di programmazione e controllo e con i sistemi informativi.

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

BILANCIO SOCIALE

LINEE GUIDA PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

PRESENTAZIONE

SCOPO DELLE LINEE GUIDA

- Queste Linee guida intendono indirizzare le pratiche di bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche attraverso l'individuazione di principi generali.

- Pur essendo il bilancio sociale uno strumento di rendicontazione volontario, per uno sviluppo e un efficace utilizzo di questa pratica è necessario definirne il significato, le finalità, i principali contenuti, il processo di realizzazione e i criteri di impiego.

- Oltre a contribuire all'adozione di un metodo condiviso, le Linee guida mirano a diffondere la cultura della trasparenza amministrativa e a favorire la costruzione di un dialogo permanente tra istituzioni e cittadini.

AMBITO DI APPLICAZIONE

- I principi contenuti nelle Linee guida sono validi per tutte le amministrazioni pubbliche interessate a sperimentare il bilancio sociale come strumento di rendicontazione ai cittadini, pur nella diversità di forma giuridica e istituzionale, di assetto organizzativo e di contesto che queste possono avere.

- È compito di ciascuna amministrazione l'adattamento delle Linee guida al proprio specifico contesto e l'utilizzo del bilancio sociale in modo coerente con le proprie finalità istituzionali e con le esigenze informative dei propri interlocutori.

STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Il documento si articola in tre parti:

1. Finalità e caratteristiche del bilancio sociale, in cui sono definiti lo scopo e i principali elementi che caratterizzano il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche.

2. Contenuti del bilancio sociale, in cui si definiscono le informazioni che il bilancio sociale deve contenere.

3. Realizzazione del bilancio sociale, in cui sono indicate le modalità per realizzare il bilancio sociale e inserirlo strutturalmente nel sistema di rendicontazione del singolo ente.

PRIMA PARTE

FINALITÀ E CARATTERISTICHE DEL BILANCIO SOCIALE

1. RESPONSABILITÀ, RENDICONTAZIONE E BILANCIO SOCIALE

- Ogni istituzione è responsabile degli effetti che la propria azione produce nei confronti dei suoi interlocutori e della comunità. Tale responsabilità richiede di dar conto della propria azione ai diversi interlocutori, costruendo con essi un rapporto fiduciario e di dialogo permanente.

- Ogni amministrazione pubblica ha il dovere di rendere conto relativamente ai propri ambiti di competenza, in quanto titolare di un mandato e della potestà di scegliere e agire come interprete e garante della tutela degli interessi e della soddisfazione dei bisogni della comunità.

- La rendicontazione sociale di ogni amministrazione pubblica deve rispondere alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa.

- Gli strumenti di rendicontazione sociale a disposizione delle amministrazioni pubbliche sono molteplici, a seconda degli ambiti e degli obiettivi. Tra essi, il bilancio sociale può essere considerato il principale, 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.

2. DEFINIZIONE DI BILANCIO SOCIALE

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

- Il bilancio sociale deve esprimere il senso dell'azione dell'amministrazione, descrivendo i processi decisionali e operativi che la caratterizzano e le loro ricadute sulla comunità.

- Il bilancio sociale deve essere realizzato con cadenza periodica, preferibilmente annuale, permettendo di confrontare ciclicamente gli obiettivi programmati con i risultati raggiunti favorendo la definizione di nuovi obiettivi e impegni dell'amministrazione.

- Il bilancio sociale deve essere integrato con il sistema di programmazione e controllo e con l'intero sistema informativo contabile.

3. OGGETTO DEL BILANCIO SOCIALE

- Il bilancio sociale deve avere per oggetto le diverse tipologie di intervento poste in essere dall'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'ambito delle proprie competenze, quali la formulazione e l'attuazione di politiche, la realizzazione di piani, programmi e progetti, le azioni di tipo normativo e l'erogazione di servizi.

- Il bilancio sociale deve rendere conto non solo di ciò che è stato direttamente attuato dall'amministrazione, ma anche dell'attività di soggetti pubblici e privati che concorrono alla realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione.

4. DESTINATARI DEL BILANCIO SOCIALE

- Il bilancio sociale è rivolto a tutti quei soggetti pubblici e privati che direttamente o indirettamente sono interlocutori dell'amministrazione o che sono comunque interessati alla sua azione.

5. CONDIZIONI PER L'ADOZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

- Le amministrazioni possono avviare, sviluppare e consolidare la pratica del bilancio sociale in modo graduale.

- È possibile prevedere una prima applicazione circoscritta ad uno o più ambiti di attività dell'amministrazione, con una successiva estensione a tutti gli altri.

- Occorre integrare progressivamente la realizzazione del bilancio sociale con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione dell'amministrazione.

- I presupposti per l'adozione del bilancio sociale sono:
    - la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla sua azione e l'identificazione dei programmi, dei piani e dei progetti in cui si articola;

- l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali;
- l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione;
- il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa;
- il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;
- l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione;
- la continuità dell'iniziativa.

SECONDA PARTE

CONTENUTI DEL BILANCIO SOCIALE

INTRODUZIONE

Il bilancio sociale contiene informazioni relative ai seguenti tre ambiti.

1. Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione
L'amministrazione esplicita la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orientano la sua azione, chiarisce gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento.

2. Politiche e servizi
L'amministrazione rende conto del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati.

3. Risorse disponibili e utilizzate
L'amministrazione dà conto delle risorse di cui ha potuto disporre, delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti con la loro gestione.

Il bilancio sociale deve, inoltre, contenere:

- una presentazione iniziale del documento;
- una nota metodologica sul processo di rendicontazione.

1. VALORI DI RIFERIMENTO, VISIONE E PROGRAMMA DELL'AMMINISTRAZIONE

- Il bilancio sociale deve rendere conto del modo in cui l'amministrazione interpreta la propria missione istituzionale, esplicitandone i valori di riferimento, la visione e le priorità di inter-

vento, con riferimento alle caratteristiche e all'evoluzione del contesto in cui opera.

- Questa parte del bilancio sociale induce l'amministrazione a rendere espliciti gli elementi fondamentali per rappresentare il senso complessivo della sua azione.

- Il bilancio sociale deve chiarire gli ambiti di competenza dell'amministrazione, descrivere il suo assetto istituzionale e di governo e la sua struttura organizzativa tenendo conto non solo dell'articolazione interna, ma anche della rete dei soggetti collegati, come società, agenzie, istituzioni, fondazioni, aziende speciali.

2. RENDICONTAZIONE DELLE POLITICHE E DEI SERVIZI

- Il bilancio sociale deve rendicontare le politiche e i servizi resi dall'amministrazione, in modo da evidenziare i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati.

- Questa parte del bilancio sociale deve essere articolata per aree di rendicontazione, che riconducano le molteplici attività dell'amministrazione ad ambiti di intervento coerenti con il programma e le priorità dell'amministrazione e significativi dal punto di vista dei suoi interlocutori.

- Per ciascuna area il bilancio sociale deve rendicontare:
  - gli obiettivi perseguiti;
  - le azioni intraprese,
  - le risorse impiegate;

- i risultati raggiunti;
- gli impegni e le azioni previste per il futuro.

- La rendicontazione deve tener conto non solo di quanto attuato direttamente dall'amministrazione, ma anche di quelle azioni realizzate da soggetti esterni, pubblici o privati, con i quali l'amministrazione ha definito rapporti di collaborazione (mediante contratti, concessioni, accordi, convenzioni, etc.) nell'attuazione delle politiche o per la gestione dei servizi.

- L'amministrazione deve rendicontare le iniziative poste in essere per favorire e promuovere la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali.

3. RENDICONTAZIONE DELLE RISORSE DISPONIBILI E UTILIZZATE

- Il bilancio sociale deve rendere conto delle risorse di cui l'amministrazione ha potuto disporre per svolgere la propria attività e delle modalità della loro gestione.

- Tale rendicontazione fornisce informazioni in merito a:
  - entrate e spese della gestione;
  - proventi e costi della gestione;
  - patrimonio dell'amministrazione e sua variazione;
  - dotazione e caratteristiche del personale;
  - interventi di razionalizzazione e innovazione organizzativa;
  - interventi per accrescere e valorizzare il capitale umano dell'amministrazione;

- utilizzo e sviluppo di infrastrutture e soluzioni tecnologiche per la gestione dei processi e dei servizi;
- partecipazioni promosse e realizzate dall'amministrazione con altri soggetti pubblici e privati.

4. PRESENTAZIONE DEL DOCUMENTO E NOTA METODOLOGICA

- Il bilancio sociale deve contenere una presentazione con cui l'amministrazione chiarisce finalità e contenuti del documento e fornisce ogni altra informazione utile a contestualizzarne la funzione.

- Il bilancio sociale deve contenere una nota metodologica che descrive il processo di rendicontazione seguito dall'amministrazione nella costruzione del documento, i metodi di raccolta, elaborazione ed esposizione dei dati, i soggetti interni ed esterni che hanno preso parte al processo, nonché le diverse fasi seguite e il tempo impiegato nella sua realizzazione.

- La nota, inoltre, deve fornire informazioni sull'evoluzione e sugli obiettivi di miglioramento del processo di rendicontazione, anche attraverso l'acquisizione di giudizi da parte dei destinatari del documento.

- La valutazione sul processo di rendicontazione può essere espressa anche da quei soggetti, quali ad esempio il nucleo di valutazione o l'organo di revisione, in grado di svolgere una funzione di garanzia sull'attendibilità delle informazioni contenute nel bilancio sociale e sulla loro coerenza rispetto a quanto riportato in altri documenti istituzionali.

TERZA PARTE

REALIZZAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

INTRODUZIONE

Elemento fondamentale del bilancio sociale è il processo che guida la sua realizzazione. La qualità del processo di rendicontazione incide direttamente sulla capacità del documento di rispondere alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori e di costruire con essi un dialogo permanente, dando piena attuazione al principio della responsabilità sociale.

Il processo di realizzazione del bilancio sociale presuppone la preventiva definizione degli ambiti oggetto di rendicontazione e si articola in quattro fasi.

1. La definizione del sistema di rendicontazione
Si definisce la struttura di base del bilancio sociale. Si esplicita la visione e il programma dell'amministrazione, si individuano le diverse aree di rendicontazione e per ciascuna di esse si definiscono tutti gli elementi informativi e gli indicatori necessari.

2. *La rilevazione delle informazioni*
Si raccolgono le informazioni e i dati da riportare nel bilancio sociale.

3. *La redazione e l'approvazione del documento*
Si organizzano in modo strutturato le informazioni qualitative e quantitative in un documento approvato e comunque fatto proprio dall'organo di governo dell'amministrazione.

4. La comunicazione del bilancio sociale
Si pianificano e si realizzano azioni di diffusione e di partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Nello svolgimento di ciascuna delle fasi del processo, è necessario garantire:

- il coinvolgimento della struttura interna;
- il raccordo con il sistema di programmazione e controllo.

1. LA DEFINIZIONE DEL SISTEMA DI RENDICONTAZIONE

- La prima fase del processo di rendicontazione consiste in un'attività di analisi e di riflessione finalizzata a definire il sistema di rendicontazione, vale a dire la struttura di base del bilancio sociale.

- Questa fase richiede:
  - l'analisi dei documenti istituzionali da cui trarre informazioni sull'assetto, sugli indirizzi generali, sui programmi dell'amministrazione;
  - l'analisi dei documenti contabili, per collegare le risorse economico-finanziarie agli interventi programmati, in corso e realizzati;
  - l'analisi dei bilanci sociali o di altri documenti di rendicontazione sociale realizzati dall'amministrazione negli anni precedenti;
  - l'analisi di relazioni, rapporti di gestione e documenti interni che rappresentano i risultati raggiunti dall'amministrazione;
  - l'analisi di altri documenti che aiutino a comprendere il contesto in cui opera l'amministrazione e gli effetti della

sua azione: studi e ricerche sul sistema economico e sociale, analisi e valutazioni delle politiche, indagini sulla qualità percepita, etc.

- Le informazioni acquisite attraverso l'analisi dei documenti devono essere oggetto di elaborazione, confronto e riflessione da parte dell'amministrazione al fine di rendere espliciti, coerentemente con i tre principali ambiti di rendicontazione del bilancio sociale:

  1. i valori, la visione e il programma dell'amministrazione;
  2. le aree di rendicontazione del bilancio sociale relative alle politiche e ai servizi resi e, per ciascuna area:
     - gli obiettivi di cambiamento attesi in relazione alla situazione di partenza;
     - le azioni intraprese;
     - le risorse impiegate;
     - i risultati raggiunti;
     - gli impegni e le azioni previste per il futuro.
  3. gli elementi necessari alla rendicontazione complessiva delle risorse disponibili e utilizzate dall'amministrazione.

- Gli elementi relativi alle singole aree di rendicontazione devono essere descritti in modo da fornire le informazioni quantitative e qualitative utili alla formulazione di un giudizio sull'operato dell'amministrazione da parte dei suoi interlocutori. Quindi occorre rappresentare, per quanto possibile:

  - gli obiettivi perseguiti, in termini di cambiamenti quantificabili e misurabili attesi rispetto alla situazione di partenza;
  - le azioni intraprese, in termini di piani, progetti, servizi e

interventi normativi, anche se relative a iniziative pluriennali non ancora concluse, esplicitando indicatori di processo (attività, tempi, stato di avanzamento);

- le risorse impiegate, in termini di volumi di fattori produttivi impiegati, finanziari (entrate e spese) ed economici (proventi e costi);
- i risultati raggiunti, in termini di:
    - quantità e qualità delle prestazioni rese;
    - indicatori di efficienza, che misurano l'impiego di risorse (input) per il conseguimento di determinati risultati (output);
    - indicatori di efficacia, che misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati;
    - indicatori di effetto, che valutano la ricaduta sociale degli interventi realizzati (outcome);
    - giudizi formulati direttamente dai destinatari degli interventi e dagli utenti dei servizi;
    - ogni altro elemento descrittivo che consenta di valutare il rapporto tra gli obiettivi previsti e i risultati conseguiti.
- gli impegni e le azioni previste per il futuro, in termini di ulteriori cambiamenti programmati sulla base dei risultati raggiunti.

• Le informazioni relative alla rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate dall'amministrazione devono consentire, ove possibile:

- la rendicontazione delle entrate e delle spese, evidenziando la provenienza e la destinazione delle risorse finanzia-

rie, le politiche di bilancio adottate, l'articolazione delle spese correnti e per investimenti, l'elaborazione di opportuni indicatori finanziari;

- la rendicontazione dei proventi e dei costi, riportando i dati derivanti dall'utilizzo della contabilità economico-patrimoniale generale ed analitica;
- la rendicontazione del patrimonio e della sua variazione, fornendo informazioni relative in particolare alla gestione dei beni mobili e immobili, alle operazioni finanziarie, ai debiti contratti e in generale agli equilibri a breve e a medio-lungo termine;
- la rendicontazione del personale e dell'organizzazione, fornendo informazioni relative alle politiche di gestione e di sviluppo del personale, (formazione, valutazione, mobilità, sistema retributivo e politiche di incentivazione, comunicazione, benessere organizzativo, etc.) e alle innovazioni di struttura e di processo relative all'organizzazione del lavoro;
- la rendicontazione del capitale umano, evidenziando gli interventi e i risultati realizzati dall'amministrazione nella gestione del patrimonio di conoscenze, nello sviluppo delle competenze dei dipendenti, nella qualità delle relazioni interne ed esterne;
- la rendicontazione relativa alle infrastrutture e alle tecnologie, fornendo informazioni sugli investimenti realizzati per migliorare la qualità degli spazi fisici e delle soluzioni tecnologiche avanzate per la gestione dei processi e dei servizi;
- la rendicontazione delle partecipazioni, fornendo un qua-

dro significativo degli enti e delle società di cui l'amministrazione detiene il controllo o quota di partecipazione e illustrando anche i risultati derivanti dalla rete di alleanze con altri soggetti pubblici e privati poste in essere dall'amministrazione.

2. LA RILEVAZIONE DELLE INFORMAZIONI

- La capacità dell'amministrazione di rendere conto del suo operato dipende strettamente dalla costruzione e dal livello di definizione di un idoneo sistema informativo di supporto.

- Ai fini della raccolta delle informazioni e dei dati per il bilancio sociale, occorre analizzare i sistemi operativi e informativi esistenti all'interno dell'amministrazione, consentendo di verificare le informazioni disponibili e di pianificare la rilevazione di quelle non disponibili.

- Le informazioni da produrre sono sia di tipo qualitativo che quantitativo; queste ultime possono essere espresse sia in valori assoluti che relativi.

- Le informazioni possono derivare da strutture interne all'amministrazione, essere fornite da soggetti esterni o rilevate direttamente dai destinatari degli interventi e dagli utenti dei servizi.

- Il sistema informativo di supporto al bilancio sociale deve poter consentire una comparazione temporale dei dati riferita a più annualità e includere, ove ritenuti significativi, eventuali confronti con altre amministrazioni.

3. LA REDAZIONE E L'APPROVAZIONE DEL DOCUMENTO

- La redazione del documento finale deve esprimere essenzialmente il carattere comunicativo del bilancio sociale, rendendo significative per i destinatari le informazioni in esso contenute.

- L'impostazione editoriale, la scelta del linguaggio, la descrizione e la rappresentazione dei contenuti informativi del bilancio sociale devono essere concepiti in funzione dello specifico destinatario. In termini generali, occorre:
  - adoperare un linguaggio semplice, scorrevole e non ridondante;
  - evitare l'utilizzo di concetti, termini e riferimenti propri del linguaggio amministrativo, tecnico, settoriale; nel caso di parole straniere e di acronimi è opportuno specificarne il significato;
  - fare ricorso prevalentemente, ove possibile, a dati quantitativi, esposti con l'aiuto di tabelle e grafici accompagnati da spiegazioni che ne rendano chiara l'interpretazione.

- Prima della diffusione, il bilancio sociale deve essere approvato o comunque fatto proprio da parte dell'organo di governo dell'amministrazione.

4. LA COMUNICAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

- L'attività di comunicazione è finalizzata alla diffusione e alla partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione e, più in generale, alla costruzione di un dialogo permanente con i destinatari del documento.

- Il piano di comunicazione relativo al bilancio sociale deve definire:
  - i differenti interlocutori a cui si rivolge;
  - le azioni e gli strumenti di comunicazione da adottare;
  - le modalità di valutazione dei risultati della comunicazione.

- In base alle risorse disponibili, l'amministrazione deve consentire un'efficace diffusione del bilancio sociale, mettendo a disposizione il documento integrale o un suo estratto a tutti i cittadini e ai diversi interlocutori interni ed esterni all'amministrazione, attraverso azioni quali:
  - l'invio diretto;
  - la distribuzione presso gli sportelli dell'amministrazione o presso specifici punti informativi;
  - la pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione o sulla stampa locale;
  - conferenze stampa, convegni o eventi dedicati.

- Nello spirito del dialogo con i diversi interlocutori, l'amministrazione deve prevedere forme di partecipazione del bilancio sociale e di raccolta di giudizi, valutazioni e commenti da parte

dei destinatari, quali, ad esempio, incontri pubblici con i cittadini e con i diversi interlocutori, forum on line, indagini di soddisfazione, sondaggi di opinione, etc.

- Tale attività di ascolto deve essere finalizzata sia a valutare il gradimento e l'efficacia comunicativa del bilancio sociale, sia il giudizio dei destinatari sui risultati raggiunti dall'amministrazione.

- È necessario che, attraverso momenti di coinvolgimento e di partecipazione, la realizzazione del bilancio sociale conduca nel tempo al consolidamento di un dialogo permanente tra l'amministrazione e i suoi interlocutori, al fine di migliorare sia il processo di programmazione che il processo stesso di rendicontazione.

5. IL COINVOLGIMENTO DELLA STRUTTURA INTERNA

- La realizzazione del bilancio sociale presuppone la partecipazione delle strutture interne e degli organi di governo dell'amministrazione.

- Gli organi di governo detengono la titolarità e la responsabilità primaria della realizzazione del bilancio sociale e di quanto in esso contenuto. Contribuiscono, inoltre, alla fase di definizione del sistema di rendicontazione per quanto attiene l'esplicitazione dei valori, della visione e delle linee di intervento prioritarie dell'amministrazione.

- Per la realizzazione del bilancio sociale l'amministrazione deve costituire uno specifico gruppo di coordinamento che presiede

le fasi del processo, costituito dai referenti dell'organo di governo e dai responsabili delle principali funzioni di supporto, quali programmazione e controllo, contabilità e bilancio, risorse umane e organizzazione, qualità e comunicazione.

- Per la rendicontazione delle singole aree, è necessario coinvolgere le diverse strutture interessate, le quali contribuiscono all'analisi della propria attività, alla raccolta delle informazioni e alla predisposizione del documento.

- Altri soggetti pubblici o privati che gestiscono servizi per conto dell'amministrazione e collaborano all'implementazione delle sue politiche, sono chiamati a partecipare alla realizzazione del bilancio sociale con riferimento alle specifiche aree di rendicontazione in cui sono coinvolti.

6. IL RACCORDO CON IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO

- Il bilancio sociale contribuisce a integrare e supportare il processo di programmazione e controllo dell'amministrazione.

- La fattibilità e la veridicità del bilancio sociale sono favorite dall'esistenza di una programmazione attendibile, chiara, trasparente e da un efficace sistema di controlli.

- Le informazioni contenute nel bilancio sociale devono essere coerenti con quanto esposto nei documenti ufficiali di programmazione, controllo e rendicontazione, quali:

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

• A regime, il processo di realizzazione del bilancio sociale non deve essere separato dal processo di programmazione e controllo, ma strutturalmente integrato ad esso e contribuire al suo miglioramento.