

**IL BILANCIO SOCIALE NEL SETTORE
PUBBLICO.
ESAME CRITICO DEGLI STANDARD E LINEE
INNOVATIVE PER LE REGIONI E GLI ENTI DI
GOVERNO DECENTRATI**

di

Lorenzo Sacconi

Dipartimento di economia dell'Università di Trento ed EconomEtica

(Rev. giugno 2008)

Indice

Preambolo	p. 3
Sezione 1. Bilancio sociale, responsabilità sociale e <i>governance</i>	p. 5
Sezione 2. <i>Accountability</i> democratica e Bilancio sociale nel settore pubblico	p. 13
Sezione 3. Gli standard di Bilancio sociale nel settore pubblico, una discussione critica	p. 24
Sezione 4. Requisiti di rendicontazione agli stakeholder da parte di un organo di governo pubblico decentrato: verso un modello più avanzato	p. 70
Sezione 5. Conclusioni e indicazioni di policy	p. 84
Riferimenti	p. 90

Preambolo

Le riflessioni e le esperienze di rendicontazione non finanziaria avvenute negli anni recenti sotto il titolo di “bilancio sociale” offrono molti elementi di interesse per comprendere più a fondo le ragioni dell’ “accountability” delle istituzioni e organizzazioni che governano ogni tipo di transazione, siano esse appartenenti alla sfera del diritto pubblico (una Regione, una Provincia a statuto speciale, un ente locale, un’azienda municipalizzata, una Asl o un ospedale pubblico) o a quella del diritto privato (l’impresa di capitali, le cooperative, le organizzazioni non profit, le imprese sociali ecc.).

D’altra parte tali esperienze e metodologie, anche se avvenute in prevalenza con riferimento al settore delle imprese private, non possono dirsi del tutto nuove rispetto alle esigenze e pratiche di rendicontazione e agli stessi principi di “accountability” della pubblica amministrazione. Di sicuro molti enti di governo a livello nazionale, regionale o locale dispongono già di un certo numero di documenti di rendicontazione delle proprie attività e risultati, che accompagnano e integrano la redazione del bilancio economico-finanziario. Se dunque è possibile che gli scopi del bilancio sociale trovino già almeno in parte risposta in alcuni di tali documenti, è al contempo assai probabile che una riflessione sui principi e le metodologie del bilancio sociale consentano di valutare i limiti e le lacune di tali pratiche e al contempo di ricondurle a un quadro più completo ed esauriente, rivisitando al tempo stesso le ragioni di fondo della rendicontazione non economico-finanziaria nel settore pubblico.

Scopo di questi studio è verificare l’ipotesi secondo cui la rendicontazione dell’ente pubblico (prevalentemente al livello di governo regionale, di enti di governo decentrato con elevato grado di autonomia decisionale, regolamentare oltre che gestionale) possa offrire significativi benefici in termini di miglioramento della *governance* pubblica, e soprattutto identificare quali domande debbano trovare risposta e quali linee guida debbano essere seguite. La parte centrale dello studio è quindi un’analisi delle linee guida e standard esistenti in Italia per la realizzazione

del BS nel settore delle pubbliche amministrazioni e il suggerimento degli elementi di un modello più avanzato. Seguono indicazioni di policy.

Sezione 1. Bilancio sociale, responsabilità sociale e governance.

In questa sezione vengono evidenziati gli elementi di riferimento emergenti dalla riflessione sul BS nel settore delle imprese private di qualunque assetto giuridico e proprietario, mettendo in evidenza la relazione con l'evoluzione della riflessioni sulla "corporate social responsibility". Si discutono i pregi e limiti degli standard, nonché le raccomandazioni emergenti in materia di BS come strumento di governance allargata dell'impresa. Si rileva poi la parentela tra le idee che stanno alla base del BS e i principi di un ordinamento di "rule of law" in cui la politica e l'amministrazione siano "accountable" di fronte ai cittadini.

1. Standard di bilancio sociale nelle imprese

E' bene ricordare fin dappprincipio che i principi, le metodologie e gli standard di redazione del bilancio sociale sono stati elaborati nel corso degli anni recenti a partire da un'esigenza di allargamento degli scopi della "rendicontazione" nelle imprese private. L'idea di *accountability* sociale si sviluppa di pari passo con l'affermarsi dell' "approccio degli stakeholder" nelle scienze manageriali e con la consapevolezza che l'impresa non possa esser compresa se non come una costellazione di stakeholder e modalità organizzata per coordinare e far tra loro cooperare tali stakeholder (individui e categorie di individui che hanno un interesse essenziale in gioco - "*at stake*" nella conduzione dell'impresa). Tale consapevolezza in effetti si rifletteva anche nelle prime esperienze di rendicontazione sociale, quali quella del "*balance social* " francese. Sebbene limitata a due soli di essi - i deteriori del capitale umano e di quello finanziario - anche questa primitiva regolamentazione del bilancio sociale per le imprese quotate (ora rivista in senso estensivo) era pur sempre un allargamento della platea dei soggetti intitolati a ricevere una formale rendicontazione rispetto al caso in cui gli unici destinatari fossero stati i detentori della proprietà dell'impresa e gli investitori potenziali - coloro che possono cioè entrare in possesso di quote dei titoli di proprietà.

Nel contesto anglosassone e quindi via, via a livello globale, durante gli ultimi dieci anni tale fenomeno si è sviluppato con il titolo di *social and ethical reporting* sotto la pressione dei problemi creati dalla globalizzazione e internazionalizzazione delle imprese. Proprio nel contesto economico e giuridico in cui maggiore è stata l'affermazione del modello dello *shareholder value*, che assegna al mercato finanziario il ruolo di detentore del diritto a essere informato e platea cui rendere conto della gestione dell'impresa, e agli azionisti la titolarità dell'interesse in nome e per conto del quale l'impresa deve essere gestita, è emersa nella pratica delle maggiori imprese la necessità di fronteggiare rischi crescenti di conflitto tra impresa e società e tra impresa e stakeholder non controllanti, estendendo così le attività di rendicontazione ad altri soggetti, oltre agli azionisti e le istituzioni del mercato finanziario.

Inizialmente però ciò si è affermato come un'esigenza di comunicazione più chiara e trasparente tra imprese e loro stakeholder, che riflette una visione ancora *strumentale* della relazione con gli stakeholder. In questo approccio il bilancio sociale, o *social report*, è stato visto prevalentemente come uno strumento di comunicazione nei confronti di quegli stakeholder che sono in grado, con le loro decisioni, di ostacolare o influire positivamente sullo sviluppo dell'attività dell'impresa e il cui consenso può essere ottenuto illustrando più completamente i "risultati sociali" (cioè quelli ottenuti nei loro riguardi in quanto soggetti sociali interessati) delle attività dell'impresa. Essi *non* sono fin qui considerati portatori di un diritto, ma come soggetti sociali in grado di "minacciare" dall'esterno l'impresa e il cui consenso è considerato funzionale al perseguimento di scopi dell'impresa, che restano *diversi* dai loro scopi (di stakeholder).

La situazione è andata cambiando per effetto del contemporaneo sviluppo dell'attenzione e discussione sulla responsabilità sociale delle imprese, anch'esso un fenomeno che è diventato tumultuoso nel corso degli ultimi 10 anni (anche per effetto di iniziative di istituzioni internazionali, organizzazioni del terzo settore e NGO, istituti di ricerca e università, governi nazionali e locali, associazioni di rappresentanza degli stakeholder, e che nondimeno ha visto protagoniste le imprese multinazionali, i principali gruppi, le associazioni professionali e degli

imprenditori). In quest'ambito la rendicontazione sociale è stata vista non solo come elemento di una strategia reattiva, difensiva o preventiva dell'impresa, ma di una visione strategica in cui è enfatizzato lo scopo e l'interesse comune con gli stakeholder, di modo che l'impresa riconosce di avere un obbligo morale di rendicontazione agli stakeholder non come puri destinatari di comunicazione nell'interesse dell'impresa, ma come soggetti di diritti e di pretese legittime (almeno a una informazione trasparente su tutte le conseguenze per loro generate dall'impresa).

Anche la discussione sulla CSR però ha seguito percorsi zig-zaganti. In un primo momento della sua più recente fortuna (non però se si risale alle sue origini negli anni '30¹), la CSR è stata confinata alla beneficenza aziendale o al massimo all'ambito della "*good corporate citizenship*". A tale stadio hanno corrisposto

¹ Se si vuole risalire alle origini della CSR bisogna riandare al dibattito statunitense degli anni '30 sulla natura delle *public companies* caratterizzate da separazione tra proprietà e controllo. Allora, nella famosa discussione tra Berle e Means da un lato e Dodd dall'altro, emerge la domanda a proposito di chi siano i fiduciari in nome e per conto dei quali i manager gestiscono le imprese, cioè di chi essi siano i fiduciari. Un filone interpretativo intende i manager come fiduciari di interessi più ampi di quelli degli azionisti, il cui legame con l'impresa è considerato troppo labile e inessenziale, avendo essi distribuito i propri investimenti tra molteplici imprese e cambiando tale investimento molto rapidamente ("votano con i piedi" cioè andandosene). Così di fatto sembra difficile riconoscere agli azionisti l'effettiva proprietà sull'impresa, le cui decisioni discrezionali sembrano in effetti ricadere sul *board*. Tale interpretazione si esprime nell'idea dei manager come fiduciari dell'impresa come istituzione, distinta dai suoi azionisti attuali. L'idea della responsabilità sociale dell'impresa è inoltre implicita nella legittimazione che la classe manageriale cerca di ottenere negli Stati Uniti degli anni '30 di fronte al New Deal. In seguito questa idea (anche in assenza di una chiara formulazione dell'approccio degli stakeholder) viene riproposta alla fine degli anni '60 parlando di responsabilità nei confronti della società nel suo insieme, data l'ampiezza degli impatti sociali e ambientali. E' con il prevalere nel corso degli anni '70 del modello del management tipico della teoria dell'agenzia (*agency theory*) e del modello principale-agente, che si afferma che i manager *non* siano fiduciari, con un ampio mandato, degli azionisti e dell'impresa come tale ma semplici agenti, con una delega ristretta degli azionisti attuali (con un dovere di trasparenza verso gli azionisti potenziali futuri). A tale modello corrisponde l'idea di disciplinare la discrezionalità manageriale in modo da rendere la condotta manageriale più allineata con gli interessi degli azionisti, che culmina con gli schemi di incentivo che hanno diffusione negli anni '80 e '90 fino alla crisi della svolta del secolo. Si può allora dire che il riemergere della discussione sulla CSR si accompagna al dibattito mai concluso sulla natura dei doveri fiduciari di coloro che conducono le imprese e alla crisi dell'idea che la migliore regola di condotta per il manager sia avere essi stessi interesse alla massimizzazione dello *shareholder value* attraverso le loro remunerazioni incentivate, date le quali essi massimizzano il loro interesse economico personale piuttosto che un interesse altrui (e quindi smettono del tutto di agire come fiduciari).

modelli iniziali di rendicontazione largamente incentrati sul *community investment* e le *charity* aziendali. Tuttavia sempre più è riemersa la consapevolezza che la rendicontazione sociale sia strumento della CSR in un approccio di tipo multi-stakeholder e che ciò corrisponde a una visione di *governance estesa* della stessa impresa: l'impresa secondo questo approccio ha doveri fiduciari estesi nei confronti di molteplici stakeholder ben oltre i titolari del diritto di proprietà (ovviamente inclusi essi stessi tra gli stakeholder essenziali). Perciò deve *rendere conto* ad essi in relazione alla materia di loro interesse a proposito delle conseguenze generate dall'impresa.

Nel corso di questa evoluzione in particolare sono stati definiti standard per un approccio sistematico alla rendicontazione sociale da parte delle imprese. I più importanti a livello internazionale sono stati *Accountability 1000*, inteso come standard di processo, e *GRI* che offre il più completo insieme di indicatori, che integrano la rendicontazione economico-finanziaria con quella sociale e quella ambientale (attraverso un documento unitario).

A livello nazionale si è affermato lo standard GBS, che contiene insieme criteri di processo e criteri di contenuto, e ha assunto in modo esplicito, consapevole e sistematico la prospettiva degli stakeholder. Secondo il GBS, il bilancio sociale si suddivide in tre parti: l'identità dell'impresa, azienda o organizzazione; la riclassificazione della distribuzione del valore aggiunto (tra capitale, lavoro, Stato, comunità locale e l'impresa stessa); la relazione sociale, che organizza tutte le informazioni ulteriori rispetto al dato finanziario-contabile, dando una più completa trattazione dei risultati e delle conseguenze per tutti gli stakeholder (inclusi i fornitori e i consumatori e coloro che subiscono effetti esterni, esclusi dalla ripartizione del valore aggiunto) con una molteplicità di indicatori, misure e analisi di tipo qualitativo.

2. Responsabilità sociale di impresa e accountability

Per intendere più esattamente il ruolo *dell'accountability* nell'approccio degli stakeholder bisogna uscire dalla prospettiva meramente contabile e anche solo manageriale per vedere il problema in termini istituzionali o – come detto- di

assetti di governance in senso esteso. Secondo l'analisi neo-istituzionalista l'impresa è una forma istituzionale di tipo gerarchico escogitata per dare una *governance* alle transazioni, e che si giustifica per il fatto che varie transazioni di mercato andrebbero soggette a fallimenti del coordinamento e della cooperazione. Tali transazioni riguardano gli stakeholder in senso stretto dell'impresa, ma le attività dell'impresa hanno anche effetti esterni anche su altre categorie di stakeholder non partecipanti ai contratti e alla transazioni direttamente (tipicamente coloro che subiscono le esternalità negative di natura ambientale).

Quindi *l'accountability* sociale (o verso gli stakeholder) dell'impresa risponde all'idea che l'impresa sia un'istituzione attraverso la quale si esercita una forma di autorità/ discrezionalità verso molteplici stakeholder, che deve perciò essere legittima nei confronti di tutti coloro che ne vanno soggetti. L'autorità non è quindi soltanto delegata dalla proprietà al management.

Se così fosse in effetti l'impresa rischierebbe di cadere nell'abuso di autorità della parte controllante (attraverso i manager che la rappresentano) nei confronti degli altri stakeholder, che pur facendo investimenti specifici nell'impresa e avendo interessi vitali coinvolti, tuttavia non sono protetti dal diritto di proprietà e dal diritto di prendere le decisioni residuali ad esso collegato. Infatti l'impresa esiste in quanto in generale i contratti sono incompleti e l'informazione è imperfettamente distribuita tra le parti cosicché se l'incompletezza a riguardo di una parte (ad es. gli investitori del capitale) è sanata per mezzo della protezione loro offerta dalla proprietà, resta sempre l'incompletezza dei contratti che legano altri stakeholder all'impresa e gli effetti esterni su coloro che, senza esser protetti da contratti, subiscono le conseguenze dell'attività dell'impresa.

Per riconoscere le responsabilità aggiuntive dell'impresa nei confronti di queste ulteriori categorie di stakeholder l'autorità sull'impresa deve allora essere spiegata come derivante da un contratto sociale tra gli stakeholder mediante il quale essi accettano di dar vista all'impresa ed effettuare transazioni attraverso e con l'impresa, e convivere con essa, in cambio della difesa del loro interesse a un reciproco vantaggio, e a condizione che gli effetti esterni siano mantenuti a un

minimo. Tale contratto sociale è la base per autorità manageriale , poiché se per suo tramite gli stakeholder possono accettare di assumere posizioni differenziate a proposito della proprietà dell'impresa, cioè possono decidere di accettare un certa forma di proprietà e controllo dell'impresa come la più efficiente purché essa faccia salvo il contenuto contratto sociale più fondamentale mediante il quale l'impresa come istituzione viene istituita (cioè riceve la sua "licenza ad operare", ovvero la sua legittimazione sociale fondamentale). Ciò richiede che qualsiasi forma di proprietà e controllo sull'impresa adotti una *governance* in grado di accompagnare ai diritti residuali di controllo della parte dotata di autorità, in quanto in possesso del diritto di proprietà, doveri fiduciari estesi verso gli altri stakeholder che danno contenuto alla responsabilità sociale dell'impresa verso gli stakeholder non controllanti.

Per la definizione stessa di *autorità formale* come autorità legittimata dall'accettazione di coloro che ne vanno soggetti, la proprietà non risulta così sufficiente come base per identificare chi deve dare legittimazione all'autorità. Ciò porta all'esigenza di rendere conto a molteplici soggetti, tutti coloro cui l'autorità dell'impresa si rivolge e che ne possono subire gli effetti.

In questa prospettiva gli stakeholder divengono portatori di interessi legittimi e *diritti*, cui corrispondono i doveri fiduciari in capo al governo di impresa. In relazione a tali doveri l'impresa deve "rendere conto".

Qui emerge l'importanza

- a) di *chiarire e annunciare* i *doveri fiduciari* mediante l'esplicazione degli *impegni* assunti verso gli stakeholder per ogni periodo di rendicontazione ;
- b) della *misurazione* dei risultati periodicamente ottenuti (e delle loro conseguenze) *nell'adempimento dei doveri fiduciari* e degli *impegni* corrispondenti.
- c) di comunicare in modo oggettivo, trasparente, rilevante, credibile *agli stakeholder* le informazioni circa conseguenze volute e non volute (positive e negative) prodotte dall'impresa.

Una volta così intesa la connessione tra bilancio sociale e CSR, gli standard fin qui esistenti risultano però solo in parte adeguati a coprire il tema della *governance estesa*. Per questo è in corso un'evoluzione degli stessi standard di rendicontazione. In particolare, in attesa dell'integrazione dello standard GBS, esistono linee guida (Q-RES è la principale italiana) che integrano il bilancio sociale in una prospettiva più generale di CSR come *governance estesa*:

Gli aspetti critici messi in evidenza sono le necessità di

- i) derivare gli impegni da una *visione etica* di impresa basata su un'idea di equo bilanciamento tra gli interessi o le legittime pretese dei vari stakeholder;
- ii) raggiungere per ogni stakeholder una rappresentazione complessiva e unitaria dei costi e dei benefici ad esso allocati nel periodo di rendicontazione rilevante;
- iii) riuscire (sia pure progressivamente) a ottenere una rappresentazione sintetica dei risultati dal punto di vista della distribuzione dei benefici tra i diversi stakeholder, in modo da porla in corrispondenza con i principi di equo bilanciamento che dovrebbero essere tradotti nella prima parte del bilancio (la parte preventiva) negli impegni e nelle politiche, andando molto al di là della semplice ripartizione del valore aggiunto monetario tra un sottoinsieme ristretto di essi (lavoro, capitale, Stato, comunità locale destinataria di charity, impresa stessa).

Tali necessità di sviluppo degli standard di rendicontazione sociale delle imprese del settore privato per corrispondere più esattamente al modello della *governance multistakeholder*, implicito nel concetto di CSR, sono non dimeno assai istruttive per la riflessione sugli standard di rendicontazione sociale del settore pubblico, dal momento che il tema della accountability in questo caso è ancora più chiaramente connesso alla legittimità del governo delle istituzioni democratiche.

3. La contaminazione tra responsabilità sociale di impresa e accountability democratica

L'idea di *social accountability* come implicazione della *governance allargata* dell'impresa costituisce il ponte naturale tra le metodologie per il bilancio sociale

dell'impresa e quelle per l'*accountability* democratica del governo regionale, locale e della pubblica amministrazione. L'*accountability* è una condizione per il mantenimento della legittimità dell'autorità in un sistema costituzionale di *rule of law* (in cui la discrezionalità del potere politico è limitato *sia* dal consenso, *sia* dalla legge). In effetti, se l'impresa è vista come una struttura gerarchica la cui autorità non di meno deve essere legittimata dal consenso di molteplici stakeholder, è evidente che l'*accountability* anche in questo caso diviene una condizione di mantenimento della legittimità dell'impresa come istituzione di governo delle transazioni, di molto riducendo la differenza concettuale tra autorità manageriale nella sfera privata e autorità di governo e amministrativa nella sfera pubblica. E' chiaro allora che il bilancio sociale, se per le tecniche si è sviluppato nelle scienze manageriali, al contrario per quanto riguarda i principi ispiratori sia debitore alla filosofia politica, all'economia normativa delle scelte collettive, alla scienza politica e dell'amministrazione. Le considerazioni su esposte appaiono infatti tanto più rilevanti per le istituzioni di governo e la pubblica amministrazione, ove è chiaramente essenziale la nozione di *giustizia distributiva* (qualunque sia la definizione particolare) sulla base della quale sono valutate le politiche pubbliche. Non è sorprendente quindi che il bilancio sociale, benché sviluppatosi altrove, possa ritornare ad essere utile allo sviluppo dell'*accountability* democratica dell'amministrazione pubblica e degli organi di governo regionale e locale.

D'altra parte tale natura interdisciplinare del bilancio sociale si evince anche dal fatto che, sebbene gli standard internazionali e nazionali siano stati elaborati principalmente con occhio rivolto alle grandi imprese di capitale, tuttavia altrettanto ampia diffusione della pratica del bilancio sociale, almeno in Italia, è stata osservata nelle imprese cooperative e nelle imprese sociali ed enti non profit, tutte forme di organizzazione economica nelle quali è più marcata la natura multistakeholder degli scopi perseguiti e la natura partecipativa (anche se limitatamente a certe decisioni) della forma di governo dell'impresa.

Sezione 2. Accountability democratica e Bilancio sociale nel settore pubblico.

In questa sezione viene discussa la relazione tra bilancio sociale pubblico e accountability democratica nello "stato di diritto", mettendo in luce la coerenza tra accountability e natura fiduciaria della relazione tra i cittadini e autorità politico-amministrativa; si distinguono quindi diversi livelli di accountability istituzionale, politica e amministrativo-burocratica in relazione a diversi criteri di legittimazione dell'autorità.

1. Accountability democratica, legittimità e fiducia

Nel corso degli anni recenti, ampia è stata la sperimentazione del bilancio sociale nelle amministrazioni, agenzie e aziende pubbliche. Significative anche le esperienze dei Comuni e delle Provincie. Poche e iniziali le esperienze regionali e nessuna ancora le esperienze significative a livello del governo nazionale (ministeri ecc.). E' evidente la difficoltà con la quale lo strumento transita dalle organizzazioni aventi una finalità e organizzazione produttiva ben definita (a esempio le aziende municipalizzate o i Comuni aventi responsabilità di gestione diretta di certi servizi per i cittadini di una data comunità) a organi di governo, il cui output principale sono deliberazioni legislative e regolamentazioni, che stabiliscono diritti e doveri per altri soggetti pubblici o privati e istituiscono politiche che devono essere messe in atto da altri soggetti, sia appartenenti all'amministrazione pubblica nelle sue molteplici articolazioni, sia appartenenti alle diverse categorie di soggetti privati attraverso concessioni pubbliche, ovvero altre forme di partnership pubblico/privato o di regolazione pubblica delle attività private. Tuttavia per il BS ormai il banco di prova dei livelli di governo, almeno regionali, è all'ordine del giorno. Un fatto questo che è si capisce alla luce dell'analogia tra *accountability* di impresa e *accountability* democratica già suggerita nella parte precedente.

Infatti non si vede perché il bilancio sociale non debba essere sperimentato in quest'ambito se si tratta di uno strumento funzionale alla messa in atto di un

principio tipico non solo delle democrazie ma addirittura dello “stato di diritto”, cioè il principio della *accountability* di quanti operano in posizione di autorità politica e amministrativa nei confronti di coloro dalla cui fiducia tale autorità è legittimata. L’idea è che l’autorità non sia illimitata e non generi totale arbitrio da parte del suo detentore, ma sia continuamente limitata dall’accettazione della relazione di autorità stessa da parte di coloro che ne vanno soggetti. Tale accettazione è una libera decisione razionale (“razionale” in *qualche senso* e senza pretese razionalistiche eccessive - quindi razionale sia “rispetto allo scopo” che “rispetto al valore”, tenuto conto dei limiti cognitivi della razionalità uman. ecc.) che richiede di potersi avvalere di un giudizio di corrispondenza tra gli atti (o loro conseguenze) di chi è in posizione di autorità e le ragioni per agire che hanno portato ad accettare tale relazione di autorità da parte di coloro che la subiscono. Il dovere di *accountability* è il dovere di coloro che sono in posizione di autorità di “rendere conto” a proposito di quella relazione di corrispondenza.

L’*accountability* è strettamente legata alla *responsabilità*, secondo la quale chi occupa una posizione di autorità, tanto di governo quanto amministrativa, è un soggetto responsabile verso coloro che subiscono /accettano la sua autorità, cioè può essere sottoposto a lode o biasimo (e quindi può vedersi confermata o revocata la sua autorità) sulla base di un qualche criterio normativo e della corrispondenza tra esso e i suoi atti od i risultati dei suoi atti. L’*accountability* infatti è la condizione in cui un soggetto in posizione di autorità è capace (cioè soddisfa la richiesta) di “rendere conto” dei suoi atti in modo da soddisfare la definizione più generale di responsabilità (morale), ovvero il poter essere sottoposto ad approvazione o disapprovazione in base al confronto tra un sistema di principi e norme e la sua condotta (o le conseguenze di tale condotta) . Si può quindi affermare che l’*accountability* è la condizione dell’autorità quando è in grado di soddisfare la richieste della responsabilità. Sarebbe forse eccessivo dire che ogni soggetto moralmente responsabile debba “rendere conto” (nel senso di avere un dovere specifico di “rendicontazione”), ma certamente questo è vero per chi ha autorità (politica e amministrativa in particolare).

La ragione di ciò è la natura *fiduciaria* (fiduciante-fiduciario) della relazione (di accettazione dell'autorità) tra il cittadino (possibilmente ma non necessariamente elettore) e chi occupa posizioni di autorità politica e amministrativa. La cura specifica dell'*accountability* è tanto più necessaria in quanto tra le parti non c'è una relazione di mandato univocamente definita, cioè strettamente specificata in termini concreti e verificabili, come avverrebbe nel caso dell'esecuzione di un contratto completo. Oppure qualora fosse possibile un controllo puntuale come nel caso di un regime di democrazia diretta, in cui ai delegati vengono solo assegnati compiti concreti e delimitati, con il cui adempimento la delega si estingue. Quanto meno il riscontro dell'osservanza delle promesse o degli impegni è immediata, diretta e alla portata di chiunque, tanto più necessario è avere basi per poter esprimere fiducia, e quindi tanto maggiore è la domanda di specifiche forme di *accountability*, intesa come capacità da parte del fiduciario di "render i conti" e di produrre giustificazioni del suo operato, dal momento che questi non sono automaticamente disponibili indipendentemente da una sua specifica attività.

Si può anzi affermare che il dovere di *accountability* nel caso delle posizioni di autorità (i cosiddetti fiduciari del pubblico o degli stakeholder) inverte l' "onere della prova" rispetto alle condizioni normali della responsabilità. Un soggetto semplicemente responsabile (moralmente) è un soggetto che può essere sottoposto alla lode o al biasimo, poiché la sua azione è intenzionale ed ha effetto causale su qualche stato di cose, cioè egli dispone di una certa libertà di azione data la quale è possibile valutare la sua condotta o i risultati della sua azione alla luce di qualche sistema di criteri o di norme. E ciò accade perché è possibile semplicemente imputare a tale azione di avere intenzionalmente violato un certo principio di condotta o avere ottenuto un risultato che viola la richiesta di non generare certe conseguenze. Sta all'osservatore, una volta che il soggetto è "responsabile", lodarne o biasimarne la condotta. Nel caso del fiduciario in posizione di autorità è il fiduciario stesso invece che "deve rendere conto", poiché in caso contrario egli, benché responsabile in linea di principio, non lo sarebbe in via di fatto. Il rovesciamento dell'onere della prova consiste nel fatto che, oltre alle condizioni normali della responsabilità morale, il fiduciario deve soddisfare una

condizione aggiuntiva, cioè di essere egli stesso a “dimostrare” di avere agito o ottenuto risultati coerenti con il sistema di norme e criteri alla luce del quale egli è responsabile. Il fatto della sua libertà di azione relativa (quindi la possibilità di generare intenzionalmente stati di cose), non è sufficiente per la sua responsabilità, poiché il fiduciante potrebbe non essere in grado di imputare alcunché a tale libertà di agire. Così essa non basta a poterlo sottomettere a lode o biasimo. Solo se egli “rende i conti”, attraverso un’autonoma e specifica attività di produzione di informazione, allora egli diviene effettivamente responsabile di fronte ai suoi fiducianti. In altri termini un attore dotato di autorità, che sia fiduciario di altri soggetti, risulta di fatto irresponsabile (sfugge di fatto alla possibilità di essere lodato o biasimato) se non cura una specifica attività di “rendicontazione”, cioè se non è *accountable*.

Le democrazie complesse di basano su relazioni fiduciarie poiché *da un lato* chi è in posizione di governo ha un’effettiva discrezionalità nello stabilire finalità, obiettivi di medio e lungo periodo, strategie politiche, *policies* e corsi di azione che richiedono la conformità dei cittadini e l’impiego di risorse dei cittadini stessi, che essi debbono contribuire assieme a un certo grado di collaborazione, mentre *dall’altro* i termini alla luce dei quali giudicare tali decisioni autoritative non sono *ex ante* stabiliti, né vincolati da una pre-regolazione contrattuale stretta. Piuttosto essi sono solo vagamente annunciati da impegni caratterizzati da incompletezza contrattuale (il “contratto elettorale” tra rappresentanti ed elettori contiene solo vaghi impegni, che nulla di determinato dicono rispetto alle molteplici contingenze che si possono materializzare e che risultano imprevedute dal contratto stesso) e da forte asimmetria informativa sull’attuazione. Così il cittadino o l’elettore ha difficoltà a verificare o monitorare l’esecuzione dei programmi politici e il rispetto delle funzioni istituzionali, sia per quanto concerne la corrispondenza delle azioni agli impegni - poiché tali impegni concreti in certi casi possono neppure esistere, sia per quanto concerne la natura degli esiti e delle conseguenze, che per la maggior parte non sono per lui evidenze direttamente osservabili. Abbiamo così decisori dotati di genuino potere discrezionale. In tali situazioni, proprio perché è impossibile controllare direttamente il “delegato” mediante la verifica *ex post* del

rispetto di clausole concrete ex ante specificate, ovvero della corrispondenza esatta delle conseguenze agli obiettivi prestabiliti, i cittadini hanno necessità di “potersi fidare” di coloro che occupano posizioni di governo o di responsabilità amministrativa. L'autorità di costoro si basa sulla legittimazione da parte dei primi, che a sua volta si regge sulla credenza che i secondi opereranno nell'interesse ultimo dei primi, anche quando questi non siano in grado di verificare direttamente l'osservanza di una clausola particolare o di un concreto mandato, cioè si basa sulla fiducia di chi legittima l'autorità.

Tuttavia per essere sostenuta tale credenza (= fiducia) deve basarsi su qualche termine di paragone, da cui la reputazione di chi è in posizione di governo possa dipendere. Questo è il problema dell'*accountability*, cioè del “rendere conto” sulla base di qualche insieme di premesse di principio o programmatiche e quindi di impegni, alla luce del quale la reputazione del soggetto in posizione di autorità, e quindi la fiducia del cittadino, possano essere stabilite e conservate, anche quando la verificabilità e il monitoraggio di atti o risultati concreti prestabiliti ex ante è difficile o impossibile. Senza fiducia infatti non c'è legittimità, né autorità. Ma senza *accountability* (di qualche genere) non può esservi fiducia razionale, poiché se il soggetto in posizione di autorità non è in condizione di “rendere conto” il cittadino non ha alcuna *ragione* per fidarsi (o almeno per continuare a fidarsi, dopo il primo atto di fiducia assunto come “decisione rischiosa”) e restano quindi solo forme di adesione cieca e fideisticamente legate al carisma dei singoli personaggi.

2. *Accountability istituzionale, politica e amministrativa*

Chiarito questo punto i problemi relativi alla caratterizzazione dell'*accountability* sono solo cominciati. Infatti è forte la tendenza a ridurre tale questione solo alle domande su come garantire il rapporto di fiducia tra eletto ed elettore stabilito in base alle promesse elettorali. Al contrario le basi di legittimità dell'autorità politica e amministrativa non sono riducibili a questo atto di consenso. Prima di tutto vi è la legittimazione dovuta alla credenza circa l'osservanza del “contratto sociale”, ovvero dei principi costituzionali e dell'etica pubblica che ne deriva

(reciprocamente accettata) in senso lato, e solo in un secondo momento c'è la legittimazione basata sul mantenimento delle promesse elettorali.

E' opportuno però chiarire in quale senso qui si usa il termine *legittimità*. Non si intende il mero *controllo di legittimità*, cioè della coerenza formale tra atti (delibere ecc) e norme giuridiche entro le quali opera una data amministrazione. Per fare questo ovviamente non ci sarebbe bisogno di un bilancio sociale che rende conto dei *risultati* e delle *conseguenze* dell'azione dell'ente pubblico. Tuttavia anche i *risultati* e le *conseguenze* delle politiche per i cittadini o per le varie categorie di stakeholder possono essere o non essere *coerenti* con premesse di valore. In tal caso si tratterà di una relazione di coerenza pratica intesa come *efficacia mezzi-scopi*, o come *stati di cose prodotti* che più o meno *soddisfano standard* derivati da principi etici (deontologici o teleologici) . Ciò riguarderà il rapporto tra esiti di politiche e programmi e la realizzazione di valori etico-politici di giustizia distributiva e di benessere. Tali premesse di valore etico-politico saranno in parte dedotte da una particolare concezione del bene affermatasi attraverso la competizione elettorale, ma queste saranno a loro volta vincolate dall'osservanza di principi comuni di giustizia e di benessere di tipo costituzionale, ovvero vincolate dal "consenso per intersezione" tra le diverse concezioni del bene presenti in una società democratica, il che costituisce la base per il "contratto sociale" capace di assicurare la coesistenza tra tali concezioni all'interno di una medesima comunità politico istituzionale. Questi sono ovviamente più generali principi costituzionali, alcuni dei quali assegnano le *finalità* e le *funzioni* agli organi del governo regionale e locale e alle varie amministrazioni.

Come già affermato, la legittimazione democratica è intesa come il giudizio di coloro che accettano l'autorità di tali organi di governo e amministrazione (e che in tal modo la rendono effettiva). Per ciò che stiamo ora dicendo, essa si basa - fin tanto che crediamo che la costituzione contenga i termini del contratto sociale da cui promana l'accettazione dell'autorità dei vari organi pubblici - anche sul fatto che i risultati ottenuti da tali organi di governo e amministrazione locale, pur attraverso le strategie, i programmi politici e le attività di attuazione delle politiche

poste in essere dalle amministrazioni in coerenza con la volontà degli organi di governo, *non* contraddicano i principi (di giustizia) del contratto sociale.

Il fatto che la legittimità dell'autorità politica dipenda anche da una relazione di coerenza (intesa come massima efficacia) tra atti e risultati dell'azione pubblica da un lato e dall'altro finalità/principi generali costituzionalmente accettati è abbastanza pacifico, una volta che si sollevi lo sguardo dall'immediatezza della competizione politica come ricerca del consenso elettorale. Meno scontato è riconoscere che questa è anche la base dell'etica della pubblica amministrazione e quindi della burocrazia pubblica. Infatti nella visione tradizionale l'etica amministrativa è caratterizzata dalla mera neutralità rispetto ai valori, il cui scopo è garantire che il processo amministrativo prenda la volontà politica espressa democraticamente come premessa di tutti gli atti e di tutte le decisioni, salvaguardando così la legittimità democratica del governo acquisita alle elezioni. In tal modo l'etica amministrativa è "vuota", in modo da adattarsi alla volontà politica legittima del momento.

La neutralità rispetto ai valori e la mera razionalità formale/strumentale dell'amministrazione sono tuttavia una chimera di fronte all'effettiva discrezionalità gestita dall'amministrazione, chiamata in effetti a prendere decisioni tra corsi di attuazione alternativi, che possono sfruttare l'ampiezza e la vaghezza del "mandato" politico. A ciò si aggiunge la necessità di misurare i risultati delle politiche sulla base di scale di valore, che sta spesso alla competenza tecnica dell'amministrazione specificare e render operative, dando in tal modo interpretazioni circa le premesse valoriali dello stesso programma politico. C'è quindi il problema del vincolo alla discrezionalità burocratica, che non si risolve con la mera neutralità rispetto ai valori e la semplice subordinazione ai valori del vertice politico.

Questo vincolo si esprime in una capacità di giudizio, e non nell'assenza di ogni giudizio. Esso può essere dato solo da un'interpretazione dell'etica amministrativa come uso della "ragione pubblica" che va al di là anche in questo caso del mero controllo formale di legittimità. "Ragione pubblica" è invece un esercizio di

imparzialità e imparzialità che consente di mantenere il processo di esecuzione delle politiche e di produzione di risultati entro i limiti del nucleo di valori e principi, finalità ecc. che costituisce il “consenso per intersezione” (Rawls), cioè l'accordo tra concezioni del bene alla base del contratto sociale su cui si regge la legittimità dell'amministrazione pubblica. In altri termini l'amministrazione limita la sua discrezionalità, nel senso che essa la esercita sotto il vincolo di non poter violare principi sostanziali di etica pubblica (una concezione pubblica di giustizia) derivanti dalla migliore interpretazione del contratto sociale di cui essa è capace. Mantenendo entro questo margine l'interpretazione discrezionale di un programma politico, spesso vago e poco specificato, si evita di produrre abuso e arbitrio nell'esercizio della discrezionalità amministrativa.

L'aspetto più importante che emerge da questa visione dell'etica amministrativa è quindi che essa non si esaurisce nella lealtà all'indirizzo politico espresso da un dato organo di governo, ma al contempo costituisce un vincolo all'abuso dell'autorità politica noto come “dittatura della maggioranza”, poiché interpreta il margine di discrezionalità amministrativa nell'interpretazione dei valori come una sorta di “patriottismo costituzionale”, cioè adesione al nucleo dei valori costituzionali che nessuna maggioranza politica dovrebbe essa stessa violare. Ciò che più conta è che tutto questo avviene nel processo di attuazione delle politiche e dei programmi, e nella produzione e valutazione dei risultati. L'etica amministrativa è così uno dei *checks and balances* del funzionamento delle istituzioni democratiche.

Ne consegue che l'*accountability* democratica è una questione che trova risposta a più livelli

- a) il primo di questi è dato dalla *accountability istituzionale*, cioè la dimostrazione della conformità di atti e risultati ai principi e alle finalità dell'azione pubblica stabilite dal contratto sociale; questo livello non si limita al controllo di legalità di tipo formale ed ha anche a che fare con il fatto che le politiche e la loro attuazione non generino risultati e conseguenze sui cittadini che ne violano i diritti o che contraddicono le concezioni di

benessere o principi di giustizia, anche distributiva, comunemente accettati in base ai termini del contratto costituzionale o della sua migliore interpretazione;

- b) poi, nell'ambito dei limiti suddetti, viene *l'accountability politica*, che verte sugli impegni, le strategie e i programmi discendenti dalla particolare concezione del bene pubblico della maggioranza politica che governa *pro tempore*, e sulle priorità stabilite dal programma su cui i rappresentanti di tale maggioranza politica hanno chiesto ed ottenuto il consenso elettorale. Tale "render conto" riguarda la coerenza degli atti e l'efficacia dell'azione pubblica nel produrre risultati rispetto ai principi e ai programmi su cui si è chiesto il consenso democratico, purché esso non violi le condizioni del contratto costituzionale.
- c) Infine vi è il livello di *accountability amministrativa*, cioè rispetto all'*attuazione* dei programmi politici nei limiti dei principi costituzionali; questa verte sull'effettiva coerenza degli atti, degli output e delle conseguenze sociali delle politiche attuate dall'amministrazione nei vari settori rispetto alla volontà politica espressa in termini di strategie, programmi generali e priorità da parte dell'organo di governo legittimamente eletto o nominato. Tale rendicontazione deve tuttavia dimostrare (o eventualmente rilevare lo scostamento) che l'attuazione del programma politico si muove entro i limiti stabiliti dai principi del contratto costituzionale e quindi dell'etica amministrativa, intesa come codificazione dei doveri fiduciari dell'amministrazione non solo verso il vertice politico ma verso i cittadini stessi.

3. Accountability democratica e rispondenza agli elettori

Tornando al BS, fin da principio occorre perciò fare una distinzione rispetto ad una delle modalità più diffuse di rendicontazione sociale applicata alle amministrazioni locali, cioè il *bilancio di mandato*. Questo si collega immediatamente all'esigenza che l'eletto, specie se posto in un'importante funzione di governo locale, renda conto ai suoi elettori circa il grado di attuazione

del programma in base al quale ha assunto quella posizione (sia pure in effetti senza obbligo di mandato). Esso occupa quindi solo il livello (b) della *accountability* politica. A differenza del bilancio di mandato, il bilancio sociale è una forma di rendicontazione dell'ente pubblico nella sua interezza istituzionale-politico-amministrativa e non del solo Presidente della giunta o del Sindaco. Riguarda non le realizzazioni legate ai punti discrezionalmente posti nel programma, ma come l'adempimento nel corso di un anno da parte di un governo locale/regionale (mediante l'operare della "macchina" amministrativa) delle finalità e funzioni dell'istituzione stessa secondo il dettato costituzionale, lo statuto, le finalità generali dell'ente e della amministrazione pubblica, declinati e interpretati attraverso il programma di chi provvisoriamente occupa la posizione di governo grazie al successo nella competizione elettorale. Esso si rivolge a *tutti* i cittadini e agli stakeholder dell'ente e a tutto il corpo elettorale, non solo a coloro che hanno eletto un dato Presidente o Sindaco e fatto prevalere una data maggioranza politica. Deve riguardare l'insieme delle attività e delle materie dell'ente e non solo le priorità di un dato programma politico. Deve riguardare tutte le parti interessate dalle attività e dalle molteplici organizzazioni e amministrazioni legate o dipendenti da un dato ente di governo. Deve parlare anche agli interessi di coloro che non fanno parte del corpo elettorale che ha espresso un dato governo (ad esempio cittadini che non votano per quell'amministrazione, ma ne subiscono le conseguenze), e non solo agli interessi che un programma politico ha ritenuto rilevanti per una data competizione elettorale. Di conseguenza il bilancio sociale copre i livelli (a), (b), (c).

Ciò non significa che vi sia una muraglia cinese tra le due forme di rendiconto, ma è chiaro che hanno uno scopo distinto. Il primo riguarda il rapporto fiduciario tra un Presidente o un Sindaco e gli elettori che gli hanno espresso fiducia, l'altro riguarda l'istituzione nel suo insieme, e verte sulle attività sia del governo politico sia delle macchine amministrative, cosicché inerisce non solo al consenso politico ma alla relazione fiduciaria che discende dalle ragioni più profonde di legittimità dell'autorità pubblica (di governo e amministrativa). Astrattamente infatti sarebbe possibile avere una corrispondenza tra impegni programmatici e realizzazioni di

un “mandato” politico (e quindi avere fiducia politica) e non avere al contempo corrispondenza tra funzioni e finalità istituzionali di un ente e atti di chi lo governa, e non avere quindi legittimità dell’autorità politico-amministrativa ovvero “fiducia nell’istituzione” (questo è tipico dei governi “populisti”).

Al contrario, l’accettazione come legittima dell’autorità esercitata attraverso le funzioni di governo e di amministrazione pubblica locale o regionale si trasferisce anche sulla legittimità del governo esercitato da una maggioranza diversa da quella per la quale l’elettore abbia votato. Come è noto, se un sistema costituzionale è legittimo, cioè se l’autorità della legge è accettata da tutti i cittadini, allora anche gli elettori che hanno votato per l’opposizione rispetteranno la legge e gli atti promulgati dal governo per il quale *non* hanno votato. Ma per essere legittima l’autorità in un sistema liberal-democratico di *rule of law* deve essere “*accountable*”. Di qui la basilare ragione istituzionale (sia in relazione alle funzioni di governo che amministrative) del “bilancio sociale” nell’accezione qui difesa, prima ancora del bilancio di mandato (che potrebbe parlare solo alla “fazione” che ha sostenuto il governo in carica).

Sezione 3. Gli standard di Bilancio sociale nel settore pubblico, una discussione critica

Si analizzano qui gli standard esistenti, in particolare quelli messi a punto dal Dipartimento della funzione pubblica, e lo standard GBS per la pubblica amministrazione, traendone suggerimenti e osservazioni critiche che richiedono sia uno sviluppo ulteriore degli standard di riferimento che la sperimentazione attraverso "buone pratiche" più avanzate.

Una volta chiarito il concetto di accountability democratica nei suoi diversi livelli, è opportuno ora commentare gli standard di riferimento secondo i quali il bilancio sociale è attualmente in corso di adozione da parte delle amministrazioni pubbliche. In particolare si prenderanno a riferimento quegli standard che abbiano avuto un riconoscimento per così dire "formale", sia attraverso un indirizzo al livello dei ministeri competenti (Dipartimento della funzione pubblica ovvero Ministero degli interni), sia poiché abbiano avuto un riconoscimento collettivo da parte di comunità professionali o di esperti, assieme agli enti interessati, nel caso in cui diano vita a realtà associative che possano operare come *standard setter*. Essi sono

- a) il Manuale "Rendere conto ai cittadini", linea guida elaborata da un gruppo di esperti per conto del *Programma Cantieri* del Dipartimento della funzione pubblica nel 2004
- b) le linea guida per il bilancio sociale delle pubbliche amministrazioni approvate dal Dipartimento della funzione pubblica nel febbraio 2006
- c) l'adattamento al settore pubblico dello standard GBS (2007), cui si aggiunge il recente documento di studio sull'applicazione dello standard GBS alle Regioni (2007).

d) Le linee guida per la rendicontazione sociale degli enti locali emanate dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli EE. LL. del Ministero degli Interni (giugno 2007)

1. Il Manuale di Cantieri (2004)

Il manuale *Rendere conto ai cittadini, il bilancio sociale nelle pubbliche amministrazioni* (2004) è un ampio documento messo a punto nell'ambito del *programma Cantieri* del Dipartimento della funzione pubblica, cui hanno partecipato professionisti e studiosi della rendicontazione sociale nel settore pubblico nonché funzionari di enti pubblici (Comuni e Provincie) che avevano a quella data compiuto esperienze di elaborazione di BS. Le considerazioni di principio, la metodologia e le istruzioni proposte sono corredate dall'esemplificazione delle soluzioni date dai bilanci sociali adottati in un certo numero di Comuni e Provincie partecipanti al laboratorio. Così, senza pretendere di essere uno standard la conformità al quale sia certificabile da un organo terzo, certamente, data la natura collettiva della sua elaborazione da parte della comunità professionale, e la sintesi delle *"best practices"* che vi si trova, il Manuale di Cantieri può essere definito una linea guida che suscita ampio interesse (e che ha esercitato una certa influenza sugli atti successivi del Dipartimento della funzione pubblica, ma anche su documenti semiufficiali circa la rendicontazione sociale in altri settori, ad esempio il documento "rendere conto agli stakeholder" di ABI) e che merita una discussione critica approfondita.

A) BS come strumento dell'accountability e della fiducia

Nella parte definitoria del documento si evita molto opportunamente ogni "feticismo" del bilancio sociale e lo si riconduce alla sua natura strumentale rispetto a valori e obiettivi più generali, cioè l'importanza dell' *accountability* democratica come risposta alle crisi di legittimazione e di fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche e il miglioramento della *governance* pubblica, sia nei rapporti tra istituzioni diverse, sia nella capacità di adottare in modo socialmente efficiente ed efficace (rispetto agli obiettivi) politiche pubbliche non valutabili solo in termini di contenimento della spesa (cioè, al massimo, in termini di

efficienza produttiva). Assai meno convincente è il fatto che si introduca una distinzione di principio tra BS dell'impresa privata e BS dell'ente pubblico basata sul fatto che mentre il primo sarebbe un documento aggiuntivo o residuale, che aggiunge informazioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali per lo scopo sociale dell'impresa, nel caso dell'ente pubblico invece il BS tratterebbe lo scopo stesso dell'organizzazione. Questa distinzione tradisce una comprensione inadeguata del BS per l'impresa privata, molto arretrata rispetto alla definizione del BS come forma di accountability dell'impresa socialmente responsabile in quanto avente doveri fiduciari molteplici.²

B) Menu di forme di rendicontazione sociale e scelta "volontaria"

Sempre tra i principi, la linea guida di *Cantieri* afferma la natura volontaria del BS nella pubblica amministrazione e conseguentemente la possibilità per ogni ente di scegliere tra diverse tipologie di rendicontazione, ovvero il bilancio di mandato, il bilancio sociale annuale o il bilancio di genere oppure di settore. Osserviamo che la volontarietà relativa alla tipologia lascia troppa discrezionalità al vertice politico dell'ente pubblico, un tratto del documento che si riflette in molti altri aspetti, come ad esempio l'affermazione che per "evitare burocratizzazioni" l'iter del

² La ragione per la quale la contabilità economico-finanziaria è tanto più informativa nel caso dell'impresa privata non è infatti che questa ha come scopo prioritario il profitto e solo secondariamente e collateralmente deve rendere conto degli "impatti sociali" dello scopo principale sugli altri stakeholder (come se fossero gli effetti non intesi dell'attività di impresa). In una visione matura di CSR l'impresa di capitali (o la stessa cooperativa) ha comunque una funzione-obiettivo (cioè scopi da massimizzare) in cui deve bilanciare (in qualche senso) gli interessi di diversi stakeholder, e quindi "serve" obiettivi molteplici. L'importanza della rendicontazione economico-finanziaria per l'impresa privata è data dal fatto che per i beni da essa prodotta "esiste un mercato", cosicché i ricavi dell'impresa rappresentano in maniera più o meno imperfetta - e condizionatamente alla struttura del mercato di riferimento, il suo grado di concorrenzialità o di monopolio e in base alla distribuzione dell'informazione tra i partecipanti - la domanda da parte dei consumatori per quel bene (in grado di coprirne almeno i costi) e la quantità di "surplus del consumatore" eventualmente appropriata dai produttori (capitale e lavoro). Al contrario nel caso di beni e servizi offerti dal settore pubblico, dal momento che problemi di "free riding", asimmetrie informative e monopolio naturale ne rendono "mancante" un mercato competitivo in senso proprio, i ricavi dell'ente pubblico sono spesso costituiti da trasferimenti pubblici o da tassazione locale (e solo limitatamente da tariffe sui servizi) e quindi - a causa della natura decisamente incompleta del "contratto fiscale" - hanno scarso valore informativo sulla domanda di particolari beni e servizi da parte dei consumatori/utenti. Di qui, dall'assenza di un mercato, la diversa significatività dell'informazione economico-finanziaria nel caso dell'ente pubblico.

bilancio possa limitarsi a chiedere il parere del consiglio, riducendo al minimo il ruolo dell'organo costituzionalmente demandato al controllo sull'operato della giunta, oppure l'affermazione che la premessa di riferimento della rendicontazione sia essenzialmente il programma di legislatura del Presidente o del Sindaco eletto.

Il punto relativo alla scelta entro un *menu* di possibili forme di rendicontazione sociale è sviluppato nel capitolo 2 del Manuale. La distinzione tra vari tipi di rendiconto sociale è basata sul tempo, sull'ambito e sulla tipologia di organizzazioni le cui attività sono racchiuse in un dato rendiconto: così vi è bilancio sociale annuale, oppure di mandato, oppure di genere o settoriale (ad esempio di un particolare servizio o assessorato). In particolare la distinzione tra *bilancio sociale annuale* e *bilancio sociale di mandato* è vista semplicemente nel fatto che il primo ha scadenza annuale, il secondo invece riguarda l'intero mandato o legislatura e viene redatto in vista della sua scadenza, al momento in cui un certo vertice politico si appresta a presentarsi al giudizio degli elettori per la ricandidatura o a passare lo scettro dell'amministrazione verosimilmente a qualche altro membro del governo locale o regionale. E' evidente che qui manca la domanda essenziale: se il soggetto che rende conto (e a chi rende conto) sia lo stesso nei due casi - il che lascia aperto il dubbio ulteriore circa il fatto che il BS annuale possa essere esso stesso inteso da Cantieri come un BS di mandato riferito all'esercizio di un anno. Al contrario, nel distinguere tra il rendiconto del politico di fronte ai suoi elettori e quello dell'istituzione di governo locale e dell'amministrazione pubblica di fronte ai cittadini e agli stakeholder non si dovrebbe confondere una questione circa il lasso temporale (il periodo coperto dal bilancio) e la dimensione spaziale (l'area coperta dal bilancio), con questioni più essenziali circa il soggetto che rende conto, a partire da quali premesse o in "quale ruolo" lo fa, in merito a che cosa e verso chi rende conto - cioè questioni concernenti il sale stesso dell' *accountability*.

In effetti, che la distinzione tra BS e bilancio di mandato non sia una questione temporale appare chiaro se si pone attenzione al fatto che la distinzione relativa al tempo ha senso solo in un sistema elettorale che ha positivamente favorito la stabilità delle amministrazioni per un'intera legislatura attraverso l'elezione

diretta del Sindaco o del Presidente della giunta regionale, ma non avrebbe avuto alcun senso con il sistema elettorale precedute di Comuni, Province e Regioni (mentre è ovvio che non possa esservi una connessione univoca tra sistema elettorale ad elezione diretta della cariche ed *accountability* democratica degli enti e delle istituzioni del governo locale o regionale e della PA. Chi può credere che prima questa esigenza non ci fosse? E il fatto che non fosse stata soddisfatta non è forse tra le delle ragioni della crisi di legittimità che ha portato alla riforma del sistema elettorale?). Ipotizziamo perciò per un istante un sistema elettorale diverso, in cui il sindaco è eletto dal consiglio (come una volta). È chiaro che il BS di legislatura non coinciderà più col “mandato politico” e il “mandato politico” non coinciderà più con quello elettorale, dal momento che il medesimo eletto può governare una volta con una maggioranza ed un'altra con una maggioranza diversa. In effetti, in questo caso, benché le cariche politiche non abbiamo obbligo di mandato, l'analogia col mandante di un contratto di mandato dovrebbe essere stabilita con il consiglio e non direttamente con l'elettorato. Se cambiano la giunta e la maggioranza, ma resta il sindaco (il che in effetti è possibile anche con il sistema elettorale attuale) cosa accade? Un bilancio di legislatura dovrebbe parlare di mandati diversi? Nell'anno in cui cambiasse la maggioranza – e quindi plausibilmente il mandato - si farebbero due BS diversi? E' chiaro che se al BS si vuole dare una veste istituzionale con cadenza annuale regolare, analoga al bilancio di esercizio, nulla può escludere che talvolta la sua durata sia superiore e talaltra inferiore a quelli di “rendiconti di mandato” di un presiedete/sindaco o giunta.

Per altro ammettere che l'esigenza di pubblicare il Bilancio di mandato nasca esclusivamente dall'elezione diretta del vertice politico di un'istituzione di governo locale e regionale e delle relative amministrazioni, sarebbe un po' preoccupante, quasi l'ammissione che costituisca un mezzo di comunicazione tipico di una democrazia plebiscitaria, capace di scavalcare la normale sede istituzionale di *accountability* del governo, che è quella del consiglio, per rivolgersi direttamente all'elettore.

Si osservi poi che il BS di legislatura potrebbe essere concepito, secondo i suggerimenti dello stesso Manuale di Cantieri, come bilancio consolidato di diversi enti pubblici sotto-ordinati ad uno stesso ente principale (ad esempio la Regione) ai quali l'ente principale trasferisca finanziamenti pubblici per attuare le leggi. Ciò potrebbe ad esempio configurare un BS consolidato regionale che includa la rendicontazione di enti cui la Regione trasferisce risorse ma che hanno sindaci e giunte di colori politici diversi rispetto al livello regionale, che cioè hanno avuto "mandati" elettorali diversi (nel senso che sono costituite da rappresentanti eletti sulla base di programmi possibilmente conflittuali). Questo naturalmente non rende impossibile un BS consolidato risultante dalla combinazione delle informazioni derivanti da BS di enti diversi, ma svuota completamente l'idea di *accountability* basata unicamente su un "mandato elettorale". Al contrario tale bilancio consolidato sarebbe possibile solo in presenza di elementi comuni di identità tra gli enti al disopra (le istituzioni) e al di sotto (l'amministrazione di carriera) del livello della "delega" politico-elettorale .

Si vede così che il bilancio di mandato, riferito ai risultati di un'intera legislatura, ha senso solo per un sistema presidenzialistico, ed è essenzialmente una forma di *accountability* del politico eletto in una carica individuale di responsabilità di governo locale o regionale. In effetti esso dovrebbe essere discusso *non* nel contesto della rendicontazione che un ente o un'istituzione pubblica deve svolgere annualmente per rendere conto dei suoi atti e dei suoi risultati ai cittadini, ma nel contesto dei doveri di *accountability* dei partiti (o dei singoli eletti appartenenti ai partiti) nei confronti degli elettori in un sistema democratico. In tal senso ogni gruppo politico rappresentato in consiglio dovrebbe fare il suo "bilancio di legislatura" indipendentemente dalla posizione assunta rispetto al governo , e non dovrebbe riguardare solo il sindaco o il presidente e la giunta. L'espressione "bilancio di mandato" dovrebbe essere allora usata con consapevolezza della sua natura vagamente paradossale: la decisione di presentare un bilancio "di mandato" da parte di un politico, la cui elezione giuridicamente è "senza obbligo di mandato", sta semplicemente a rappresentare il fatto che egli *prende l'impegno etico*, che ne caratterizza la cultura politica e istituzionale, di rendersi *accountable* di fronte ai

suoi elettori potenziali nei termini delle informazioni che egli attivamente produrrà sulle sue azioni e risultati e sulla comparazione con i suoi programmi e impegni elettorali. Ciò avviene proprio allo scopo di sottoporsi al giudizio informato degli elettori, per por rimedio al fatto che egli non è immediatamente sottoposto alla possibilità di essere revocato in base al suo “mandato” che come tale, intermini di obbiettivi e compiti univoci, tali da poter identificare un’ obbligazione giuridica, *non esiste*.

C) *La “catena di senso”*

Torniamo ora agli aspetti base dell’approccio del Manuale di Cantieri al BS pubblico. L’aspetto certamente di maggior pregio è la proposta di una metodologia di “processo” per l’elaborazione del bilancio sociale ispirata al principio della ricostruzione della “catena di senso” che lega le premesse dell’ attività politica e amministrativa (Visione, valori, obbiettivi generali, politiche e strategie) – attraverso vari passaggi intermedi costituiti dall’allocazione delle risorse (finanziarie e non), gli atti compiuti, i risultati e gli output generati - alle loro conseguenze lontane, talvolta sottovalutate - benché siano esse in effetti a costituire oggetto di interesse per il cittadino nelle sue varie identificazioni, e siano proprio queste (almeno in parte) ad essere riconducibili alle finalità cui tende il decisore pubblico.³

A tale proposito si può far parlare lo stesso Manuale di Cantieri (in queste parti anche riportato sul sito del Dipartimento della funzione pubblica):

“Per poter dar conto delle proprie azioni l’Amministrazione deve costruire un sistema che permetta di *associare in modo logico e coerente gli impegni assunti con dei parametri di misurazione e controllo dei risultati*. È necessario quindi rendere esplicito ciò che l’ente sceglie di fare, per qualificare il proprio intervento sulla base della propria interpretazione dell’interesse pubblico”.

³ Si dice “almeno in parte” poiché è impossibile escludere la cruda rappresentazione delle motivazioni dei rappresentanti politici data dall’economia delle scelte pubbliche, secondo cui lo scopo del decisore pubblico è essenzialmente garantirsi la rielezione e il permanere nelle cariche.

Perciò il Manuale suggerisce di seguire i seguenti passi secondo una sequenza logica.

Primo, ricostruzione delle premesse della rendicontazione, ovvero: (a) l'esplicitazione della visione, delle strategie e delle politiche dell'amministrazione; (b) la riclassificazione delle politiche per aree di competenza e la definizione delle priorità; (c) la verifica delle politiche .

Quanto al punto (a) si afferma "questo aspetto è particolarmente importante perché permette di chiarire non tanto quali sono le attività e le funzioni istituzionali dell'amministrazione, ma il modo specifico con cui essa interpreta tali funzioni e quindi il proprio ruolo nel proprio specifico contesto; si tratta quindi di esplicitare la missione e l'idea di amministrazione che si intende perseguire, ciò che orienta la selezione degli obiettivi e delle politiche prioritarie".

Per quanto riguarda il secondo aspetto (b) si sostiene che "tutti gli indirizzi, obiettivi e interventi raccolti devono essere analizzati, gerarchizzati e classificati secondo le aree di competenza e gli ambiti di rendicontazione" . Lo scopo è poter classificare gli elementi su cui è possibile raccogliere le informazioni all'interno di insiemi che siano significativamente riconducibili alle premesse politico-strategiche della rendicontazione .

A proposito della verifica delle politiche, punto (c), si suggerisce di partire dalla ricognizione delle deliberazioni formali, e attraverso contatti con tutti gli attori sia politici che amministrativi, sia interni che esterni, di accertare e che vi sia stata "una politica" per una certa area omogenea a un certo obiettivo strategico dell'organo politico, ovvero che un insieme di azioni siano effettivamente state organizzate secondo una certa intenzionalità (una politica) sia da parte dell'ente (vertice politico e macchina amministrativa), sia nella percezione degli interlocutori esterni (per essi ad es. potrebbe non esserci stata affatto una "politica per la casa", nonostante il fatto che i *decision-maker* potrebbero ricostruire i loro atti come una "politica per la casa") .

Secondo, il passo successivo nell'organizzazione logica della rendicontazione consiste poi nella definizione del "piano di conti", cioè dei parametri da associare all'oggetto della rendicontazione. Ciò consiste per ciascuna area di rendicontazione nell'identificare gli aspetti da misurare cioè "le risorse allocate, i risultati e gli effetti, e quindi verificare gli esiti delle azioni realizzate dall'amministrazione" Infatti "il bilancio sociale deve rendere conto degli effetti prodotti dall'organizzazione su elementi di interesse per i propri stakeholder," cosicché si sottolinea che il sistema di rendicontazione può essere personalizzato da ciascun ente mediante la scelta del suo "piano dei conti" in modo da identificare gli aspetti da misurare (risorse, atti, risultati) per ciascuna area di rendicontazione, e quindi farli risalire alle finalità, alle politiche e strategie dell'ente. Tale scelta dei parametri dovrà riflettere le priorità politiche che l'ente assume come proprie e solo così potrà servire come consuntivo di ciò che è stato realizzato alla luce delle suddette premesse.

Terzo, il processo giunge infine all'identificazione degli indicatori che devono consentire di illustrare relazioni significative relativamente agli oggetti inseriti nel piano dei conti per ciascuna area di rendicontazione. Si potranno perciò usare i dati derivanti dalla rendicontazione economico finanziaria e analitica per una diversa finalità cioè "in modo da illustrare l'impiego delle risorse per ciascuna area di rendicontazione in relazione a ciascuna finalità e politica" . Inoltre si suggerisce di usare indicatori non finanziari, ma quantitativi per illustrare la dinamica temporale , i confronti con i vincoli legislativi o la comparazione con altri enti, nonché indicatori qualitativi relativi all'impiego delle risorse organizzative.

La rendicontazione in questo modo non si pone come semplice illustrazione degli output e degli atti prodotti (le cose fatte), ma come ricostruzione della "catena di senso" (vedi fig. 1, da Cantieri) che collega la visione politica dell'ente (e le politiche in cui essa si articola) - attraverso gli obiettivi di ciascuna politica e le strategie per raggiungerli, le risorse allocate per ciascun obiettivo, le azioni compiute, gli output fisici e materiali generati - alle conseguenze sociali e agli effetti delle politiche stesse.

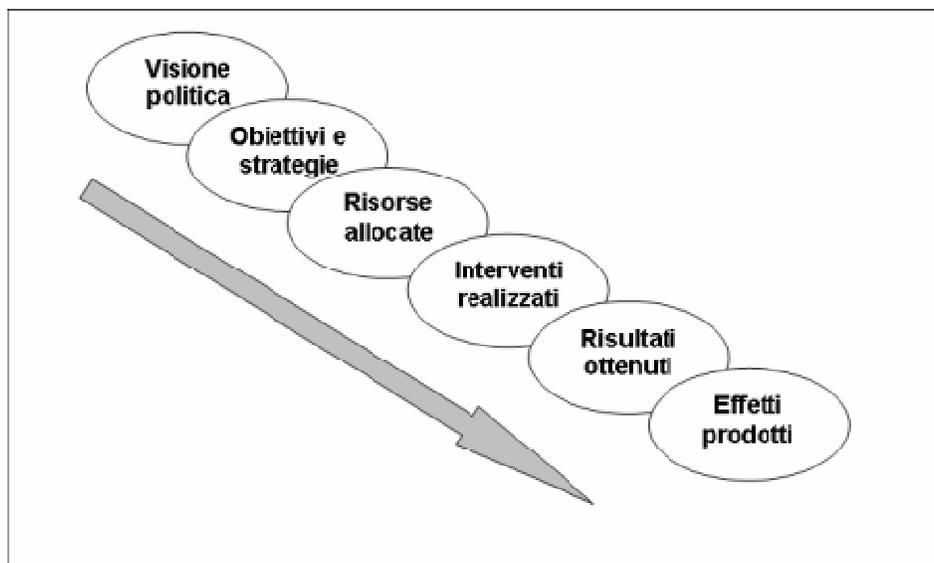


Fig.1: da CANTIERI, *Rendere conto ai cittadini, il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*

D) *Intenzionalità e “agire sociale dotato di senso” dell’amministrazione*

A titolo di commento, i pregi di questa metodologia appaiono nel fatto che essa consente di “rendere conto” degli output materiali, fisici dell’azione pubblica e amministrativa alla luce delle premesse che “danno a loro un senso”, in quanto le illustrano come conseguenze (siano esse interamente volute o meno) di una certa intenzionalità (tipicamente il weberiano “agire sociale dotato di senso” dotato della massima *intelligibilità* è quello che dipende da una qualche intenzionalità che possa essere ricostruita dall’osservatore) e al contempo permettono di apprezzare il “significato” degli output materiali o fisici alla luce di ciò che essi significano in termini di stati di benessere per coloro cui toccano come conseguenze dell’azione pubblica. Si potrebbe aggiungere che solo dalla completa ricostruzione della “catena” in effetti si può capire il senso degli output. L’intenzionalità dell’agire politico e amministrativo *non* può essere intesa se non in termini di valori, principi o finalità che fanno riferimento a qualche stato sociale *per i cittadini* che si intende generare, e che si può *riscontrare* e *verificare* alla luce delle conseguenze o degli impatti sulla vita delle comunità o dei singoli cittadini. Non avrebbe lo stesso significato rendere conto di “cose fatte” – il che è del tutto contingente, poiché riguarda l’applicazione di certi orientamenti a casi e situazioni concrete che si

manifestano man mano che l'amministrazione svolge i suoi compiti. Detto diversamente, per rendere conto di quello che un ente pubblico "ha fatto" e per capire se ciò corrispondeva alle sue intenzioni, bisogna ricostruire gli "stati per i cittadini e la società" che risultano come conseguenze di benessere o (come impatto) delle azioni e degli output dell'attività amministrativa e riferirli alla pianificazione intenzionalmente deliberata dall'organo di governo e dalla struttura burocratico - amministrativa.

Come si vede, vi è qui una stretta analogia con due ben noti modelli di agire amministrativo e di agire intenzionale. In primo luogo quello simoniano di comportamento amministrativo come catena fini-mezzi, che a partire da una intenzionalità valoriale (spesso vaga ed emotiva) stabilita dall'organo politico, attraverso una catena di mezzi intermedi (ove ogni fine intermedio è un mezzo per il fine intermedio successivo, su sino al fine ultimo) conduce a un risultato che corrisponde al fine generale intenzionato dall'organo di direzione politica. Secondariamente, quello della intenzionalità secondo Searle, per il quale un atto per poter essere spiegato in termini intenzionali deve poter essere descritto come ciò che soddisfa la descrizione del preesistente stato mentale intenzionale dell'agente in cui l'atto o la sua conseguenza ricorrono come fine pianificato o voluto, insomma come "avere l'intenzione di".

E' però è del tutto irrealistico pensare che tale pianificazione (cioè lo stato mentale intenzionale dell'amministrazione o dell'organo politico) possa avere previsto in ogni dettaglio e concretezza quelle conseguenze (incluse quelle collaterali) - dal momento che in effetti spesso non esistono neppure gli strumenti fini di misurazione ex post delle conseguenze. Perciò si può solo pensare che l'intenzionalità sia espressa in termini di principi, valori e finalità generali, in cui le conseguenze possono ex post rientrare o meno attraverso una relazione di appartenenza piuttosto vaga, la quale nondimeno consente di ricostruire una relazione di causalità piano-azione-conseguenza "dotata di senso" e intelligibilità.

In questa relazione le "cose fatte", gli atti e gli output fisici e materiali (o anche gli atti "giuridici" e regolamentari) rientrano solo come *mezzi*, cioè fasi intermedie,

che appunto collegano in una “catena di senso” premesse a conseguenze. Cosicché si può rendicontare un atto come soddisfazione di un impegno se esso corrisponde a una conseguenza o effetto sociale che rientra, sia pure in modo approssimato, all'interno di una categoria di conseguenze di politiche coerenti con l'obiettivo o la finalità effettivamente intenzionata dall'organo politico. In parole povere una certa quantità di km di asfalto realizzati su una certa tratta o la sistemazione di una strada acquisiscono senso solo in quanto sono un output che corrisponde alla produzione di uno stato di migliore viabilità della zona e che consente la mobilità ai cittadini per raggiungere certe mete, che a sua volta può essere visto come corrispondente a una finalità o intenzione dell'amministrazione di migliorare la mobilità dei cittadini in quella zona L'asfalto e la strada sono solo mezzi, così come sono mezzi (risalendo all'indietro) le deliberazioni provinciali e gli atti amministrativi dei comuni e gli appalti dei lavori, che collegano l'intenzione (la finalità pianificata) alla conseguenza (lo stato di migliore mobilità della zona).

In pratica, dunque, la metodologia di Cantieri ci ricorda che ha poco valore presentare i numeri relativi ad atti e output se non sono illuminati dal “racconto” delle intenzioni , intese come valori, i fini e i piani dell'amministrazione, da cui discendono (in termini di relazione di coerenza) - il che può essere fatto solo se quegli atti e output sono visti essi stessi come strumentali rispetto a stati di cose che toccano i cittadini e gli stakeholder dell'ente pubblico (poiché solo descrizioni in questo senso possono corrispondere alle intenzioni della politica pubblica). ⁴

⁴ Questo è quasi altrettanto vero per la rendicontazione economico - finanziaria, anche se in questo caso si tratta di un'informazione che permette l'analisi dei costi sostenuti per la produzione di dati output, cioè permette una sia pur ristretta analisi di efficienza produttiva (costi per unità di output generato, comunque inteso, come unità di bene fisico, deliberazione o atto amministrativo ecc.). Questa analisi della relazione tra output e costi (spesa) nulla ha necessariamente a che fare però con le finalità di efficienza sociale - cioè sapere se l'allocatione delle risorse messe a disposizione è ottima nel senso del loro migliore impiego tra usi alternativi al fine di generare effetti di benessere, né con la possibilità di sapere se è equa (oppure se corrisponde alla finalità a favore di certe concezioni del bene, o piuttosto a favore di certi gruppi di pressione ecc).

E) Identità come termine di riferimento necessario in un mondo di conoscenza incompleta

Un punto di un certo interesse è che, secondo il Manuale di Cantieri, in coerenza con l'idea della ricostruzione della "catena di senso", l'identità sia intesa non come un "a priori" ma come il frutto della concatenazione tra gli elementi del percorso logico che vanno dalle premesse (visione politica) alle conseguenze (effetti sociali). Così si dice che l'identità è mostrata dalla relazione tra gli impegni e le realizzazioni. Da un certo punto di vista ciò è vero ed è inoltre condivisibile come requisito metodologico. Esso coincide con il requisito di significato degli enunciati morali (ad esempio gli enunciati di valore che stanno a premessa di un dato programma politico) noto come "soverchianza": "i principi sono quelli che vengono effettivamente praticati e che si riflettono nel comportamento pratico". Detto nel linguaggio manageriale: *walk the talk!* Noi attribuiamo significato di valore a qualche cosa non solo se lo "diciamo" ma se agiamo di conseguenza.

Eppure questa impostazione può essere in parte fuorviante, poiché porta a ricostruire l'identità a partire dagli atti (in un certo senso *ad hoc*), qualora manchino documenti di principio che enuncino chiaramente la visione del vertice politico. Tuttavia l'identità di un'organizzazione è qualcosa di più di un insieme di atti. Se fosse sufficiente interpretare gli atti, in effetti noi non avremmo bisogno di caratterizzare l'identità attraverso l'assunzione di principi espliciti, di codici etici e di valori etico politici e tanto meno avremmo bisogno di una visione politica e di finalità generali di un programma politico (tutto ciò che di solito fa parte di una "ideologia") per comprendere e valutare il significato di una data condotta politico-amministrativa. Dalla lettura degli atti passati potremmo passare agli atti futuri senza difficoltà. L'identità organizzativa e istituzionale occorre invece quando l'informazione, specie sugli eventi futuri, è così vaga e incerta che per giudicare gli atti, di per sé poco osservabili e difficilmente leggibili dal cittadino, l'esperienza degli atti passati non ci è sufficiente, ed occorre un termine di paragone più generale e astratto: un'identità definita da principi, finalità e strategie, alla luce della quale i comportamenti pratici possono allora essere giudicati in quanto coerenti o meno, e qualora non lo siano (il che è possibile se

identità e atti non si sono equivalenti) eventualmente richiedere spiegazioni meno lineari .

In questo caso la metodologia di Cantieri pecca di una certa ingenuità nella visione lineare della “catena di senso”, quasi che essa possa essere percorsa indifferentemente nei due sensi. Al contrario quella che nelle metodologie di redazione del BS si chiama “identità” (ad es. nello standard GBS) è una premessa sempre necessaria, che deve essere documentata indipendentemente e non si risolve negli atti compiuti e nelle conseguenze ottenute in un lasso di tempo annuale. Senza il *prius* cognitivo di un’identità basata su principi e valori più astratti e generali rispetto agli atti non sapremmo dare senso a certi atti (che sono alternativamente interpretabili) mediante la coerenza con le loro premesse. Tale coerenza può essere riscontrata nei termini di una sorta di “*pattern recognition*”: è la verifica che un certo atto ha le caratteristiche essenziali previste da un certo principio e può quindi essere categorizzato come un atto che rientra nella “forma” stabilita dal principio dato.

Al contempo i principi e i valori dell’identità dell’istituzione e dell’organizzazione non sono mere categorizzazioni descrittive, cioè classificazione di caratteristiche vaghe di atti e conseguenze. Essi hanno un significato prescrittivo. Sono “impegni” che potrebbero esser contraddetti dai comportamenti reali e proprio per questo contengono la pretesa che gli atti “rispettino gli impegni” . Così dagli atti noi non *ricostruiamo* razionalizzandola la nostra identità, cioè i nostri principi, per il semplice motivo che potremmo *non* avere rispettato i nostri impegni, cioè mantenuto la coerenza della nostra identità. Ciò può accadere per molteplici ragioni: nel caso dell’individuo singolo (che è comunque poco realistico nel caso si parli di un organizzazione e o un’istituzione) può accadere per effetto del ben noto fenomeno della “debolezza del volere”. Ma più realisticamente nel caso di un’organizzazione , cioè un’entità collettiva, ciò può accadere a causa del fatto che altre decisioni e intenzionalità hanno interagito con la mia e quindi i miei atti devono esser interpretati come una risposta o un adattamento a tali decisioni altrui.

Per spiegare, si consideri il seguente esempio: un amministratore regionale può essere favorevole alla “sanità di alta qualità per tutti”, e tuttavia si può osservare che egli ha praticato un taglio moderato del bilancio regionale per la sanità. Da questo atto non si inferisce la sua identità in modo lineare. Ad essa si può risalire se l’atto relativo è descritto come contingente a una situazione in cui si riscontra una riduzione del bilancio pubblico per effetto di un rallentamento dell’economia e di una decisione del governo centrale che riduce i trasferimenti alle regioni. Questa ricostruzione conserva la coerenza con l’identità spiegandola con una situazione non pianificata che quindi “*prima facie*” può apparire in contrasto con il “credo” dell’amministratore, ma in realtà è con esso compatibile nel contesto di una situazione non prevista al momento della stesura del programma politico elettorale. Differentemente, tuttavia l’atto “tagli alla sanità pubblica” si potrebbe rendicontare con il fatto che il Presidente della giunta ha fatto prevalere un interesse politico personale per la sua rielezione investendo nell’anno finale della legislatura maggiori fondi su politiche (ad esempio anti-immigrazione o per la sicurezza) di maggiore impatto sull’opinione pubblica elettorale. In tal caso non è vero che l’identità dell’amministrazione alla luce della quale giudicare la sua condotta sia un’altra, semplicemente egli è opportunisticamente venuto meno agli impegni che ne definivano l’identità istituzionale, politica e amministrativa.

F) L’assenza di un’identità istituzionale e dell’etica pubblica come “prius” della rendicontazione

Per venire agli aspetti critici più generali, si può affermare che un difetto dell’impostazione di Cantieri è che la “catena di senso” (vedi fig.1) comincia con un elemento essenzialmente discrezionale, benché del tutto legittimo in democrazia, cioè la visione politica di un sindaco o di un governatore o l’orientamento del vertice politico dell’ente. Sembra così che l’identità dell’ente, rispetto alla quale le azioni prendono significato, non sia significativamente vincolata da un’etica pubblica che in parte è istituzionale (o comune sia alla maggioranza che all’opposizione) e in parte è amministrativa, cioè contiene criteri e regole di condotta tipiche di un’amministrazione professionale legittima e non partigiana. Ad esempio l’imparzialità e l’equità di trattamento di certe materie, l’assenza di

conflitti di interesse nella loro gestione, il rispetto di diritti costituzionali del cittadino sia per ciò che riguarda la soddisfazione di bisogni fondamentali sia per quello che riguarda l'esercizio di diritti ad essere informato o a partecipare, oppure l'economicità della gestione delle risorse pubbliche (indipendentemente dalla priorità) ecc ecc. In effetti questo punto nasce dall'orientamento interamente teleologico della rendicontazione (corrispondenza degli atti e delle conseguenze agli obiettivi politici fissati), in cui molta attenzione è data all'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi con risultati corrispondenti, mentre scarsa attenzione è dedicata al "modo" con cui certi risultati sono ottenuti (deontologia). Tuttavia il "modo" è importante quanto i risultati per il trattamento degli stakeholder, siano essi i cittadini, oppure le categorie che collaborano alla produzione degli esiti (ad esempio qui emerge l'importanza di render conto dell'imparzialità delle procedure di selezione dei fornitori, della correttezza delle relazioni inter-istituzionali indipendentemente dal colore politico delle amministrazioni, dell'equità e della meritocriticità delle prassi di selezione e avanzamento del personale o dell'assenza di abuso di autorità nella gestione delle risorse umane ecc). E' evidente che in parte queste nozioni vengono "declinate" da una data concezione politica, ma in parte sono indipendenti e operano come un vincolo costituzionale sopra di essa.

Negli standard relativi al bilancio sociale delle imprese tale punto è stabilito dal fatto che tra le premesse del BS figurano il *codice etico* dell'impresa, che tratterà prevalentemente gli aspetti circa il "modo" e non solo il "che cosa" delle attività e dei risultati dell'impresa (il "che cosa", cioè la missione è largamente secondaria nel BS, mentre essenziale è l'equità della distribuzione del valore tra tutti gli stakeholder e l'assenza di comportamenti iniqui nei confronti di essi). Nel caso pubblico ovviamente gli aspetti etici possono essere incorporati variamente nella legge, nello statuto, ma anche nei codici etici concordati nell'ambito della pubblica amministrazione (che possono essere il risultato di scelte volontarie di un dato governo politico o degli accordi con il corpo dei funzionari e dei dipendenti pubblici attraverso regolamenti ecc). In ogni caso, sia che si vogliano leggere come vincoli sulla decisione politica oppure come "libera interpretazione" da parte del

decisore politico di criteri di etica pubblica dettati dall'ordinamento o emergenti dal dialogo con gli stakeholder (inclusi in ciò i membri della amministrazione come corpo professionale), è evidente che questi aspetti di tipo deontologico sul modo di trattare i vari interessi, diritti ecc. nel generare certi risultati sono ampiamente sottovalutati nella metodologia di Cantieri.

Nondimeno, come abbiamo già osservato, risulta un po' illusorio che la catena di senso possa risultare in termini così lineari come suggerito dalla metodologia. Un certo governo politico potrà certamente avere delle intenzionalità, ma è dubbio che certe conseguenze possano essere interpretate solo alla luce della catena *visione politica -obiettivi e strategie -uso delle risorse - atti e output - conseguenze sociali*, come se gli effetti dell'azione pubblica fossero solo l'esito consequenziale di una singola intenzionalità decisionale (come i trattasse della decisione personale di un superindividuo "onnipotente"). Molto dipenderà dall'ambiente in cui tale intenzionalità si confronta. Ciò sarebbe banale se l'ambiente potesse esser trattato in modo parametrico, cioè come assieme di fattori condizionanti ma non interagenti. Al contrario l'interazione con gli elementi dell'ambiente può assumere forma strategica. Certe conseguenze possono nascere dal fatto che l'amministrazione deve interagire e contrattare con gli stakeholder interessati, oppure deve assolvere a una funzione arbitraria tra di loro. Alcuni esiti potrebbero essere del tutto inspiegabili come frutto di una singola intenzionalità, mentre possono avere un resoconto del tutto plausibile se si considerano gli "effetti di composizione" dovuti al fatto che anche le decisioni e le intenzionalità di altri agenti pubblici (altre istituzioni pubbliche) o privati (le associazioni di categoria, i gruppi spontanei di cittadini nelle comunità locali, finanche le reazioni individuali dei singoli cittadini) possono avere effetto causale sull'esito.

Ciò non deve solo essere considerato come scusante per il fatto che un certo organo di governo non è riuscito a fare quello che aveva inteso fare. Al contrario il governo e l'amministrazione non attuano adeguatamente una politica se non riescono a disegnare adeguatamente il meccanismo di attuazione e gli incentivi al comportamento dei soggetti sociali privati in modo che essi convergano alla realizzazione degli effetti desiderati. Se ciò non avviene c'è da rendicontare almeno

un' inadatta progettazione delle strategie di attuazione di una data politica. E' quasi banale dire che certe allocazioni di risorse possono esser il frutto di rapporti con gruppi di pressione e che è impossibile ascriverle del tutto alla volontà/capacità pianificatrice del governo politico; non prestare attenzione a questa possibilità rischia semplicemente di spingere a una razionalizzazione *ex post* di qualche cosa che è accaduto per "altre ragioni".

Ebbene, è evidente che il modo col quale l'ente interagisce mediante la sua strategia con altri soggetti decisionali in vista dei suoi obbiettivi è qualcosa che ha a che proprio fare con le regole di condotta e i principi di etica pubblica che si è dato: ad esempio modalità di partecipazione e consultazione, procedure per resistere alle pressioni dei gruppi di interesse, criteri per dirimere i conflitti distributivi tra categorie interessate ciascuna ad accrescere certe quote del bilancio pubblico a scapito di altre ecc. Tanto più importante diviene perciò includere nella descrizione dell'identità dell'ente tali riferimenti per così dire deontologici, relativi alle regole etiche che incanalano i processi decisionali e attuativi, e quindi chiedere di rendicontare circa il loro rispetto. Per esemplificare, dire non solo quanti corsi di formazione professionale sono stati realizzati e quanti studenti hanno trovato un'occupazione con qualifica corrispondente, ma anche se tutti i soggetti interessati alla realizzazione della formazione sono stati trattati equamente nella distribuzione dei fondi, se l'accesso ai corsi è stata non discriminatoria (si pensi al problema immigrazione), se le modalità di monitoraggio sono state imparziali e oggettive, e al riparo da conflitti di interesse, se nel fissare le priorità della formazione sono stati ascoltati e in modo imparziale tutti gli interessi coinvolti, oppure solo quelli rappresentati da associazioni di categoria più forti sul territorio ecc .

G) Eccesso di discrezionalità delle forme di rendicontazione

In effetti non è che questi temi sfuggano del tutto all'impostazione di Cantieri. Una delle posizioni di fondo è che il bilancio sociale illustra l'identità dell'ente intesa come volontà di dialogare e costruire una relazione con gli stakeholder. Ma si afferma che la forma di relazione e di dialogo non può che dipendere dalla visione

politica del governo dell'ente (autonomamente deliberata) e dalle contingenze politiche locali. Senza ovviamente voler negare l'importanza delle contingenze economiche, sociali e culturali di ciascun territorio, e la possibilità che si formano maggioranze politiche di diverso colore, sembra che il relativismo a proposito delle modalità di relazione e dialogo con gli stakeholder replichi esattamente il punto precedente. Volendo enfatizzare i rischi, si direbbe che tale dipendenza dalle contingenze implichi che la scelta delle premesse da cui rendicontare dipenda dalla strategia di costruzione del consenso e del supporto da parte dei gruppi di interesse sociale nei confronti di una data maggioranza di governo. Negare che ciò sia possibile sarebbe assoluta ingenuità: il tipo di alleanze sociali che un dato governo locale o regionale intende creare a sostegno di una certa politica è certamente parte della visione politica stessa che dovrebbe essere oggetto di rendicontazione, ma appunto questo deve essere esplicitamente formulato e comparato con i vincoli istituzionali e di etica pubblica entro i quali una data visione politica si deve muovere in uno stato di diritto per sfuggire - per usare un termine caro ai costituenti americani autori dei *Federalist papers* - alla "politica di fazione".

Al contrario nel Manuale di Cantieri questo punto torna spesso sotto l'insegna della "volontarietà". Siccome ha a che fare con una particolare volontà di dialogo e relazione tra vertice politico e stakeholder, si dice, la modalità di realizzazione del BS non può che essere volontaria e non rigidamente standardizzata. Anche in questo caso emerge che la struttura del BS dipende dalla discrezionalità politica del vertice di governo dell'istituzione di governo regionale o locale, cioè si fa dipendere la forma del rendicontazione interamente da variabili che noi abbiamo collocato a livello della *accountability* politica, senza considerare, neppure sotto forma di vincoli, le variabili che abbiamo posto ai livelli dell' *accountability* istituzionale e amministrativa.

H) Identificazione degli stakeholder e comunicazione: il problema dell'ordinamento tra portatori di diritti e portatori di interessi.

Analoghe considerazioni suscita la trattazione della metodologia per identificare gli stakeholder verso i quali rendicontare. Cantieri propone a tale proposito tre criteri di identificazione posti sullo stesso piano :

- I percettori della spesa: che può includere tutte categorie alla copertura dei costi della cui attività la spesa è indirizzata ;
- destinatari delle politiche: coloro che sono direttamente interessati dagli effetti generati dagli output delle politiche e che occupano tale posizione in modo pianificato;
- territori interessati in senso lato da ciascuna politica e dalla spesa relative.

Le tre categorie sono interamente giustificate sia dal punto di vista intuitivo che teorico: a) i destinatari delle politiche prendono il posto dei clienti nel modello degli stakeholder tradizionale, ma in aggiunta corrispondono ai cittadini che hanno diritti positivi e negativi che è compito delle istituzioni pubbliche garantire (senza che ciò passi attraverso una transazione di mercato), inoltre essi sono largamente coincidenti con i cittadini cioè la fonte dell'autorità politica – il che giustifica una loro trattazione separata; b) i percettori della spesa sono coloro che effettuano transazioni dirette con l'ente pubblico – membri delle assemblee elettive, dipendenti e collaboratori, aziende pubbliche, private o non-profit che operano in regime di appalto o concessione di servizi di interesse pubblico, fornitori della PA, altri enti pubblici cui vengono trasferiti fondi, categorie professionali regolamentate, mondo della ricerca pubblica e privata operante su porgetti di interesse pubblico - e contribuiscono alla creazione dei beni e servizi e quindi alla produzione di benessere, rassomigliando così alla tradizionale nozione di stakeholder della teoria di impresa; c) infine con "territori" si possono identificare gli interessi diffusi di coloro (incluse le generazioni future) che ricevono effetti indiretti o le esternalità (spesso positive, ma anche negative) dell'azione pubblica e delle transazioni tra ente pubblico e stakeholder privati.

Non si trova tuttavia una gerarchia di importanza in grado di fronteggiare i possibili *trade-off* tra gli interessi di queste categorie di stakeholder. In realtà perciò non è affatto risolto il problema del *criterio* di identificazione degli stakeholder e si confondono piani differenti, poiché non è la stessa cosa l'aver un diritto in base a cui si è destinatari di una politica e il collaborare alla realizzazione di quella politica attraverso transazioni con l'ente pubblico e in tal modo essere destinatario della spesa. Ed inoltre in certi casi il destinatario della politica potrebbe essere proprio l'insieme di stakeholder identificati col "territorio" (ad esempio le politiche di protezione ambientale), con il che avremmo un *double counting* dei medesimi interessi. E' chiaro che una gerarchia di importanza relativa (e l'attribuzione di pesi relativi) avrebbe a che fare con l'esplicitazione di una concezione di giustizia e al tempo stesso con definizioni del benessere degli stakeholder non meramente soggettive (dipendenti dai *gusti*), ma in termini più imparziali, impersonali e oggettivi quali quello di *bisogno* o di *capacità* base, ovvero di *beni principali*, tipicamente elaborate ai fini di una qualche teoria della giustizia. Torna qui l'importanza della visione deontologica dell'etica pubblica, o quantomeno del non mero orientamento alla relazione di efficacia obbiettivi-risultati nell'impostazione del bilancio sociale.

Infatti l'idea di una gerarchia di importanza può svolgere una funzione precauzionale rispetto al rischio che gli esiti della decisione siano influenzati dalla natura strategica e collettiva del processo decisionale stesso, nel corso del quale gli interessi degli stakeholder percettori della spesa possono persino arrivare a fare pesare i propri interessi sezionali più di quelli fondamentali dei destinatari delle politiche. Rendere conto nei termini di tale gerarchia implica la richiesta di dimostrare che tale rischio è stato evitato. Al contrario la mancanza di gerarchia degli stakeholder lascia il BS soggetto all'opportunità dei decisori pubblici e privati. E può permettere di scambiare il bilanciamento equo degli interessi coinvolti dalla produzione di beni e servizi in vista di un bisogno o diritto dei cittadini con l'alleanza degli interessi necessari all'obbiettivo della rielezione del vertice politico. Due obbiettivi che possono solo in parte sovrapporsi, e per molti aspetti possono divergere, specie in considerazione dei tempi lunghi in cui una

politica equa può generare vantaggi diffusi e apprezzati e dei tempi brevi in cui un dato governo locale può essere interessato a produrre e mobilitare il consenso.

1) Rendicontazione sociale e sedi istituzionali di accountability

L'importanza di queste considerazioni critiche è accentuata dal fatto che il Manuale di Cantieri ammette che una motivazione autosufficiente per la quale l'ente possa adottare il BS sia la "gestione" delle *relazioni* e la *comunicazione* con gli stakeholder. Ciò evidenzia il rapporto con gli stakeholder intesi come soggetti attivi, in grado di interagire e comunicare e quindi essenzialmente visti come forme organizzate di rappresentanza degli interessi, mentre molti singoli cittadini possono essere soltanto ricettori passivi delle politiche; ed enfatizza una visione strumentale della rendicontazione basata sull'idea che essa possa migliorare le relazioni con stakeholder attivi, ma non primari (daccché primari saranno al massimo gli stakeholder i cui interessi vengono rappresentati). Ciò può distorcere gravemente il rapporto con gli stakeholder fondamentali, cioè il cittadino in quanto portatore di diritti diversi (talvolta anche conflittuali), che non interagisce direttamente via organizzazioni di categoria con l'amministrazione. Al contrario il BS dovrebbe essere visto come possibilità di migliorare la relazione e la comunicazione con stakeholder sottorappresentati, dando ad essi un ruolo nel processo di elaborazione e valutazione, e la possibilità di interloquire grazie al processo stesso della rendicontazione sociale. Al contempo il BS come strumento di comunicazione diretta con gli stakeholder sembra mettere nell'approccio di Cantieri del tutto in secondo piano *l'accountability* del governo regionale o locale nell'ambito delle sedi istituzionali deputate al suo controllo, cioè da parte dell'assemblea elettiva. In questa sottovalutazione, del tutto non necessaria, del ruolo delle minoranze e del Consiglio tra i rappresentati degli stakeholder (e stakeholder di secondo grado essi stessi) si dimostra ulteriormente la sottovalutazione della *accountability* a livello istituzionale che tipica di questa linea guida (se infatti il BS è inteso come strumento principe di rendicontazione dell'ente pubblico, come dice Cantieri, evitarne un passaggio formale di qualche tipo in Consiglio sarebbe come pensare che il bilancio di esercizio dell'impresa non fosse votato dal CdA).

2. Le linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica (2006)

Le Linee guida per il bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche emanate dal Ministro della Funzione Pubblica Baccini, in carica nel febbraio 2006, assieme alla direttiva sullo stesso tema, partono *dall'assunto* che il bilancio sociale sia uno strumento per garantire la responsabilità dell'amministrazione pubblica. Ogni amministrazione - si afferma - è responsabile degli effetti da essa generati nei confronti degli interlocutori e della comunità e per questo deve esser *accountable*, cioè render i conti. La definizione conseguente è quindi che il BS è l'esito di un processo che rende conto delle scelte e dei risultati delle politiche per consentire la formazione di un giudizio dei cittadini su come un'amministrazione data interpreta la sua funzione e missione istituzionale (cosicché la premessa base è data non dalle promesse elettorali ma dal riferimento, come termine di paragone, alla funzione istituzionale / costituzionale di una data amministrazione).

La linea guida aderisce poi all'idea di *Cantieri* di bilancio sociale come ricostruzione della "catena di senso," poiché esprime il senso dell'azione pubblica attraverso la dimostrazione del concatenamento tra processi decisionali e loro ricadute (ma in ciò dimenticando che le ricadute e le decisioni stesse prendono significato solo nella prospettiva data dalle premesse identitarie sull'ente e i suoi valori) per *ciascun* area di rendicontazione e con regolare cadenza annuale. In tal modo il BS è "destinato" a tutti gli *stakeholder* (detti "interlocutori") diretti e indiretti dell'amministrazione.

Per poter effettuare il BS un'amministrazione deve soddisfare le seguenti condizioni: i) essere in grado di formulare i valori e le finalità generali che presiedono all'azione, e quindi di illustrare con continuità programmi, piani e progetti messi in atto, ii) essere in grado di imputare per ogni atto le responsabilità sia del vertice politico che della dirigenza, iii) disporre di un sistema informativo che permetta l'impiego ai fini del BS della molteplicità di conoscenze raccolte, iv) coinvolgere la struttura amministrativa interna, v) coinvolgere anche la comunità circostante in fase di valutazione (NB il termine comunità qui è usato come sostituto di quello di stakeholder quando ad essi ci si riferisce in modo collettivo),

vi) infine essere in grado di allineare questo nuovo strumento con gli strumenti di programmazione e controllo già presenti nella gestione dell'ente. Quanto ai contenuti, la linea guida li identifica schematicamente nel modo seguente:

a) *Valori di riferimento*: il BS deve dire come l'amministrazione interpreta la missione istituzionale, quali sono i valori di riferimento, quali le priorità politico-programmatiche e i programmi più di dettaglio (ripercorrendo in ciò la metodologia generale del GBS); questi elementi vengono intesi come le premesse per render chiaro il senso complessivo dell'azione dell'amministrazione (catena di senso); in aggiunta devono essere specificati gli ambiti di competenza, l'assetto istituzionale e organizzativo dell'ente.

b) *Politiche*

- Le politiche devono essere identificate per area di intervento, con il che si intendono settori di attività organici e ambiti di intervento organizzati e coerenti con il programma, cioè che prendono significato alla luce dei valori e delle priorità del programma.
- Per ciascuna area bisogna raccontare obiettivi, azioni, risorse risultati, impegni per il futuro
- Rendere conto anche delle iniziative volte alla partecipazione

c) *Risorse*

Le risorse utilizzate sono intese sia in senso finanziario che organizzativo. Per ogni area di intervento bisogna dare informazione sulle entrate e le spese; sui proventi e i costi di gestione, sul patrimonio, sulla dotazione di organico e di personale, sulle iniziative in corso di innovazione, sugli interventi svolti per valorizzare il capitale umano, sulle infrastrutture tecnologiche di cui l'amministrazione si è dotata e sulle partecipazioni con altri soggetti nonché le forme di attività in collaborazione.

d) *Sistema di rendicontazione*: alla luce degli elementi suddetti, per ciascuna area di intervento e in relazione ai valori, il bilancio sociale deve essere dotato di un sistema di rendicontazione per obiettivi, azioni, risorse risultati e azioni per il futuro, che cercherà di riportare :

- Quantità e qualità delle prestazioni,
- Valutazioni di efficienza come rapporto tra input e output,
- Valutazioni di efficacia, intese come misura del grado di raggiungimento degli obiettivi,
- Valutazioni sulla ricaduta sociale generata dai risultati basati sull'impegno di indicatori di effetto (outcome),
- Giudizi formulati dai destinatari (soddisfazione).

In tutti i casi, per ciascuna misurazione occorrerà fare emergere una relazione tra obiettivi e risultati (ad esempio rapporto tra quantità/qualità attesa e quantità/qualità realizzata di servizio, tra costi attesi e costi effettivi dei servizi, tra effetti sociali attesi ed effetti sociali realizzati ecc.)

Una parte importante nelle linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica è dedicata specificamente alla comunicazione del BS, che quindi è visto significativamente come mezzo di comunicazione tra l'ente pubblico e i suoi interlocutori. A tale proposito si asserisce che bisogna stabilire un piano di comunicazione basato sulla identificazione degli interlocutori cui si rivolge il BS, le azioni di coinvolgimento di tali interlocutori e le modalità di divulgazione e di dialogo sul BS.

A titolo di commento, si può osservare che chi rende conto qui è l'amministrazione come istituzione, facendo riferimento alle finalità e alla missione istituzionali, e all'interpretazione che un dato vertice politico ne dà. La differenza di enfasi rispetto al Manuale di Cantieri è abbastanza netta, poiché qui l'accento si sposta decisamente in direzione della rendicontazione sulla base delle finalità dell'istituzione piuttosto che della visione del suo capo politico e dei risultati del

suo del mandato, mentre sia il capo politico che l'amministrazione sono visti come interpreti di una funzione istituzionale.

Si parla degli stakeholder in quanto "interlocutori" più che portatori di diritti e interessi legittimi e in quanto tali essi sono visti come i destinatari del BS inteso come strumento di comunicazione e di dialogo dell'amministrazione con gli interlocutori. Tra gli interlocutori si pongono sia i cittadini, sia interlocutori di categoria, soggetti pubblici e privati ecc. Quindi gli stakeholder sono di ogni tipo e i cittadini non meglio qualificati si confondono tra essi, in quanto molteplici possono essere coloro che sono interessati a ricevere informazione sui risultati dell'azione pubblica. Per altro non si cerca di utilizzare gli stakeholder come una dimensione rilevante per analizzare gli esiti delle politiche, ad esempio in termini di benefici ricevuti e contributi offerti da diverse categorie. Da questo punto di vista gli unici stakeholder che indirettamente vengono considerati – ma senza citarli per nome – sono gli utenti dei servizi su cui ricadono direttamente le conseguenze e gli effetti delle azioni .

L'ossequio agli stakeholder quindi è molto più formale che sostanziale, essi sono la "platea" cui ci si presenta. In effetti qui si rende conto sui risultati delle varie politiche, ma il grado di soddisfazione degli interessi o dei diritti degli stakeholder non è oggetto esso stesso del rendiconto, né parte essenziale della metodologia di organizzazione delle informazioni. Insomma gli stakeholder appaiono principalmente qui come soggetti coinvolti in un piano di comunicazione del BS, e non a caso sono chiamati "interlocutori". Ne consegue che non c'è nessuno sforzo di stabilire una gerarchia di importanza tra differenti stakeholder per ciascuna politica, anche perché essi figurano solo indirettamente come recettori degli effetti sociali delle politiche prese separatamente, cosicché i *trade-off* non possono che esser minimizzati. I problemi prima presi in esame circa il potenziale conflitto tra produttori e utenti di un servizio non può comparire, ma non può nemmeno comparire il conflitto tra utenti di un servizio e utenti di un altro servizio, che ai fini del primo servizio possono essere contribuenti, ovvero a causa del vincolo di bilancio e delle risorse scarse, possono essere in competizione con gli utenti del servizio alternativo in vista del servizi preferito. Insomma in questa prospettiva

scompaiono i problemi di giustizia distributiva che tipicamente si riscontrano nell'analisi delle politiche e della scelta tra politiche alternative. Allontanandosi dalla dimensione "politica" della rendicontazione, così presente nel *Manuale di Cantieri*, e avvicinandosi a una dimensione funzionale, questi aspetti problematici dell'approccio degli stakeholder vengono "nascosti sotto il tappeto". Tuttavia come spesso accade nella cultura amministrativa tradizionale, il richiamo alle funzioni e alle finalità delle amministrazioni pubbliche per come sono assegnate dalla legge, elimina anche il riferimento ai criteri di etica pubblica, cioè alle concezioni della giustizia distributiva, siano esse condivise al livello costituzionale, oppure siano esse quelle politicamente sostenute da una parte, nel contesto dei vincoli posti dal livello costituzionale. L'orientamento ai risultati appare sostanzialmente teleologico e tecnico, alla luce di funzioni e programmi prestabiliti e su cui non c'è alcunché da dire in termini della corrispondenza dei risultati o degli effetti rispetto a una qualche scala di valori. Si tratta al massimo di misurarne il raggiungimento e il costo, non l'effetto distributivo, l'equità di trattamento dei destinatari e di coloro che partecipano alla produzione degli effetti ecc. Il rischio di cedere alla discrezionalità politica presente nel *Manuale di Cantieri* è qui corretto, cadendo però in una impostazione assai più tradizionale e meno innovativa.

Al posto dell'enfasi sugli stakeholder infatti si trova un'enfasi sull'approccio per aree di intervento nelle quali scompare l'analisi degli obiettivi, degli atti e dei risultati, nonché le misurazioni di efficienza, di efficacia e di impatto. Questa scelta è ovviamente di grande valore pratico, ma configura un bilancio sociale per aree di intervento che possono risultare dei compartimenti stagni, e non mette in luce alcuno sforzo di far emergere il bilanciamento tra politiche diverse, né il bilanciamento tra stakeholder che risulta dalla comparazione dei benefici cumulativi che ciascuno ottiene attraverso la partecipazione ai benefici in ciascun ramo o politica. Manca perciò una visione d'insieme del bilanciamento tra interessi di diversi gruppi e individui (il che non fa che confermare che l'oggetto è la produzione di risultati per area, non il riferimento allo "stato" degli interlocutori).

Molto ragionevolmente si propone di usare i dati della contabilità economico-finanziaria e patrimoniale per derivarne le informazioni relative al controllo di gestione e in particolare i dati per fare valutazioni di input/output per area. Conseguentemente nessuna richiesta è fatta sull'uso della contabilità economico-finanziaria come base per la riclassificazione del valore aggiunto tra stakeholder, che costituisce uno dei punti di rilievo dello standard GBS, né per altri esercizi di valutazione di distribuzione della spesa di area o complessiva tra categorie di stakeholder - il che consegue dal fatto che gli stakeholder non costituiscono un oggetto della rendicontazione, ma solo l'audience privilegiata del rendiconto. Così la "linea guida" è molto vicina all'idea che si tratti di realizzare il bilancio delle varie *missioni* in cui si articola per aree di intervento l'amministrazione pubblica, cui si aggiunge l'attenzione per il dialogo e la comunicazione con gli interlocutori (verosimilmente quelli attivi ed organizzati), che sarebbero interessati a verificare che le missioni delle diverse aree siano state perseguite.

Insomma, la *Linea Guida Baccini* in effetti suggerisce una rendicontazione basata sulla scomposizione delle informazioni circa i risultati per funzioni obiettivo delle varie amministrazioni e manca quindi del tutto di un approccio per stakeholder. Concentrata su una rendicontazione per funzioni e aree, tale metodologia sembra confondere il bilancio sociale con il *bilancio di missione*, una metodologia diversa, che ha certamente senso per dare un contenuto sostanziale alla rendicontazione in ambienti in cui non esiste il mercato a garantire (semmai accade) che le transazioni effettuate dall'impresa abbiano incontrato una domanda da parte dei consumatori. Questa metodologia enfatizza l'elemento *conseguenzialista*, e dimentica l'approccio degli stakeholder, in cui ciò che conta è la soddisfazione di interessi legittimi (o diritti) e la distribuzione del benessere tra soggetti differenti, e quindi il bilanciamento tra tali interessi, più che la misurazione dell'*output* materiale generato da una data amministrazione.

3. Lo standard GBS per il settore pubblico (2007)

Lo standard GBS “*La rendicontazione sociale nel settore pubblico*” (2007) replica per il settore pubblico la struttura dello standard generale, tripartito in *identità*, *riclassificazione del valore aggiunto* e *relazione sociale*. Le finalità del BS nel settore pubblico consistono :

- nella comunicazione non autoreferenziale della pubblica amministrazione e nel fare emergere obiettivi di miglioramento,
- nel fornire agli organi di governo elementi per la definizione delle strategie,
- nel fornire agli stakeholder un quadro sulla performance dell’amministrazione pubblica e le basi per un giudizio motivato.

Si noti, a titolo di commento, la separazione tra ciò che attiene alla *governance*, che fa riferimento all’organo di governo - il quale dal BS trae informazioni per il miglioramento e la verifica delle strategie - e ciò che riguarda gli stakeholder, che dal BS ricevono informazioni per formarsi un giudizio, ma non rientrano esplicitamente nel circuito della *governance*. La *governance* è vista come interna all’istituzione, mentre gli stakeholder sono destinatari di informazione e comunicazione verso l’esterno. Il problema *non* è quindi identificato come per *Cantieri* nella necessità di aiutare il vertice politico a mantenere la sua legittimità o consenso attraverso la rendicontazione verso coloro che sono la fonte dell’autorità politica (poiché questo rientrerebbe nella struttura di *governance*, sia pure in senso esteso, cioè nel render conto agli elettori in quanto sono coloro che delegano il politico a occupare la posizione di autorità), escludendo così che lo scopo del BS sia essenzialmente la *accountability* politica. Al contempo però si dimentica qui che la *governance* dell’ente pubblico non si legittima da sé stessa, ma in ultima istanza in base all’accettazione che l’autorità riceve dai cittadini nelle loro molte identità sia in base all’adempimento dei valori etico-politici costituzionali (l’adesione al contratto sociale), sia in base al rispetto dei programmi politici, sia in base alla conformità a procedure amministrative (esse stesse di rilievo costituzionale) eque ed efficienti di attuazione. Questa funzione del BS come supporto alla legittimazione democratica di coloro che sono in posizione di

autorità politico-amministrativa attraverso la *accountability* appare ingiustificatamente sottovalutato nel documento GBS.

Aspetti salienti per definire l'identità dell'ente, oltre alla descrizione del contesto, sono

- l'enfasi sulla descrizione della struttura di *governance* (che ovviamente dovrà riguardare tutta l'articolazione del governo politico e del vertice amministrativo e burocratico, e quindi descrivere i ruoli relativi occupati da tutti coloro che partecipano al processo di governo politico amministrativo);
- il riferimento ai valori, siano essi derivati dalle leggi, dagli statuti, oppure dai codici etici accettati, liberamente assunti o approvati dall'ente pubblico, in merito ai quali si richiede di stabilirne l'effettiva natura di principio etico (di etica pubblica) attraverso il test dei requisiti di significato del linguaggio dell'etica pubblica.
- L'identificazione delle strategie e delle politiche nelle diverse aree di intervento e riconoscendo per ciascuna di esse i relativi stakeholder principali.

La seconda parte è costituita dall'estensione della tecnica di riclassificazione del valore aggiunto al settore pubblico. Con decisione se ne afferma l'importanza per la PA facendo ricorso ad argomenti che non appaiono troppo convincenti. In particolare che la riclassificazione del valore aggiunto collega il bilancio sociale alla rendicontazione economico patrimoniale e consente una valutazione di efficienza⁵,

⁵ Ciò di per sé non è vero per enti di governo come le regioni o le provincie a statuto speciale, con prevalenti funzioni di regolazione; semmai le misure di efficienza si ricavano dal confronto tra valore aggiunto distribuito agli stakeholder interni e la quantità della produzione per tipologie di servizio, oppure dalla comparazione tra quantità di valore appropriata da stakeholder interni e la quantità della spesa trasferita a soggetti produttori di beni servizi o impegnata per investimenti. In queste misurazioni la "quantità di valore aggiunto distribuita" risulta avere il significato *opposto*, cioè sta a indicare "quanto costa" il mantenimento dell'organizzazione interna all'ente rispetto alle risorse usate esternamente per la produzione dei servizi o trasferita a enti e soggetti impegnati nella produzione dei servizi.

oppure l'importanza di dimostrare un avanzo di gestione (che questo sia un indice di efficienza è tutto da vedere dacché potrebbe anche rappresentare un'incapacità di realizzare i programmi) e infine la possibilità di integrare la distribuzione del valore aggiunto con i valori etici istituzionali quali l' economicità, la solidarietà e l'equità. Questo ultimo suggerimento, certamente interessante ai fini della possibilità di valutare la ripartizione delle risorse sulla base di criteri effettivamente significativi dal punto di vista dell'etica pubblica, dovrebbe implicare che la distribuzione del valore aggiunto avvenga in base a criteri di solidarietà, equità ecc. Tuttavia ciò è certamente al di fuori delle possibilità di una misura come la riclassificazione del VA nel settore pubblico, la quale esclude dal suo scopo ogni remunerazione se non quella dei dipendenti della PA e dei creditori della PA stessa - cosicché tipicamente tutti i soggetti principalmente titolari di diritti positivi sulla base di pretese legittime basate su bisogno, solidarietà e giustizia sociale (ad esempio i giovani in formazione, i poveri, gli ammalati) non figurano affatto tra percettori di valore aggiunto della PA così calcolato!

La tecnica in estrema sintesi è calcolare i) il *valore della produzione*, che nel caso di un ente locale o di una regione consistono nell'insieme dei trasferimenti dallo stato, le imposte prelevate in loco, l'insieme delle tariffe pubbliche per servizi gestiti direttamente, i frutti del patrimonio ecc.; ii) *costi della produzione* che sono sostenuti per tutti i fornitori esterni di servizi alla PA, eventualmente i trasferimenti di finanziamento pubblico ad altri enti pubblici che operano sulla base di programmi dell'ente (ma che siamo enti amministrativamente indipendenti), ad esempio ospedali del servizio sanitario nazionale, oppure i comuni o le comunità montane ecc. , i costi degli appalti e delle concessioni di servizi a terzi (ad esempio i privati ecc ecc) la cui attività sia remunerata in base alle prestazioni dall'ente pubblico stesso.

Se si accetta che l'insieme delle risorse trasferite, delle imposte prelevate ecc equivalga al "valore della produzione" - come se equivallesse a un ricavo, mentre ovviamente non c'è alcuna decisione di consumo che possa identificare questo aggregato come valore di mercato della produzione pubblica, il saldo tra le due grandezze suddette è il valore aggiunto globale. Esso si ripartisce tra

- Remunerazione delle risorse umane,
- Remunerazione della PA, via imposte dirette e indirette ,
- Remunerazione del capitale di credito, verso le banche e verso eventuali detentori di obbligazioni emesse dall'ente pubblico (oltre che dallo Stato ciò vale anche per certi comuni, Regioni ,Province autonome ecc)

E' del tutto evidente che gli elementi del VA nel caso di un ente di governo regionale, che è un soggetto di imposizione fiscale (oltre che ricettore di trasferimenti dallo stato), si riducono essenzialmente alla distribuzione del VA tra i suoi collaboratori diretti e indiretti, e alla remunerazione del capitale di credito, mentre gran parte dei fondi trasferiti ai comuni e alle ASL comparirebbe tra i costi di produzione, a meno di non realizzare un BS consolidato che includa la spesa di tutti gli enti che operano su trasferimento dell'ente con responsabilità di governo.

Più che una misura di ciò che intuitivamente dal punto di vista economico tenderemmo a considerare l'apporto dell' amministrazione pubblica alla creazione di valore sociale questa misura della distribuzione del VA ci dice quanta parte dei trasferimenti pubblici o della tassazione è appropriata dall'organizzazione interna dell'ente di governo per remunerare i propri membri o per pagare il proprio indebitamento, in altri termini quanto costa alla collettività un certa macchina organizzativa. In termini di teoria economica delle scelte pubbliche la riclassificazione del VA sembra offrire una *proxy* della capacità di *rent seeking* da parte dei rappresentanti eletti a livello locale e regionale e da parte della burocrazia (per altro le remunerazioni di fornitori o soggetti vincitori di concessioni potrebbero essere la base per calcolare il *rent seeking* dei soggetti privati). E' quindi ovvio che, anche ammettendo piuttosto ironicamente questa valenza critica della misura qui proposta, nessun ente pubblico possa veramente identificare il proprio apporto alla creazione di valore sociale nella grandezza contabile ora identificata.

La parte di maggiore interesse dello standard è la terza, relativa alla relazione sociale. Qui si propone di intrecciare l'analisi per stakeholder tipica dello standard

principale con la descrizione analitica dei risultati quantitativi e qualitativi per ciascuna area di intervento dell'amministrazione pubblica. Compiendo tale analisi che incrocia stakeholder con area, si suggerisce di identificare gli stakeholder principali o maggiormente rilevanti in ciascuna area di rendicontazione.

Circa l'identificazione degli stakeholder lo standard non pretende di dare indicazioni di dettaglio, essendo tale identificazione dipendente dall'analisi suddetta per ciascun settore di intervento e politiche. L'aspetto di maggior interesse è il suggerimento di organizzare l'analisi secondo una matrice aree di intervento × stakeholder, in modo da capire quali aree di intervento sono rilevanti per ciascuno stakeholder e di converso quale stakeholder è importante all'interno di una ciascuna area di intervento. Ciò è il presupposto per poter assegnare ciascun risultato (relativo all'area) a qualche stakeholder rilevante per l'area stessa.

In linea generale tuttavia gli stakeholder sono così identificati:

- i destinatari delle politiche (è qui interessante che si intenda come destinatario sia una fascia sociale svantaggiata o le fasce demografiche che possono essere gli utenti di un servizio, ma anche categorie professionali o imprese che verosimilmente sono interessate dalla spesa pubblica per la produzione di beni e servizi)
- La collettività suddivisa in società e ambiente, ove il secondo può essere ulteriormente suddiviso tra che territorio e ambiente.
- Il personale e i collaboratori
- I finanziatori
- I fornitori di beni e servizi
- Le altre istituzioni del territorio (pubbliche e private)

Una volta che la matrice sia stata prodotta si richiede un'analisi per aree di intervento e per stakeholder, considerando per ciascuna area di intervento gli stakeholder principali, che sono coloro cui le "attività sono indirizzate in via prioritaria". A titolo di commento si osserva che si pongono due problemi

- a) L'elenco degli stakeholder, anche se si parla di priorità, non chiarisce il criterio per dare una gerarchia di importanza: in effetti lo standard sembra

affermare di concentrarsi negli incroci tra le colonne e le righe della matrice ove si riscontrano significativi output e conseguenze; nulla dice quale sia il criterio di significatività delle *stake* che si trovano a tali incroci.

- b) Siccome per ciascuna area la posizione di stakeholder come destinatario, utente o fornitore o collaboratore è assunta da gruppi di individui diversi, colui che in un caso è nella posizione di un certo stakeholder assume la posizione di un altro stakeholder in un caso differente, così la rendicontazione per area implica che non vi sia nessuna sintesi circa come gli stakeholder dell'ente nell'insieme sono trattati a livello globale.

Una volta identificati stakeholder per area di intervento bisogna rintracciare nelle aree gli obiettivi e i risultati attesi, e quindi comparare ciascuno con risorse dedicate per area e stakeholder e con l'analisi dei risultati. Questi ultimi sono analizzati secondo le seguenti dimensioni :

- a. dimensione dell'efficienza
- b. dimensione dell'efficacia
- c. dimensione dell'impatto sociale

Purtroppo però lo standard propone solo indicatori per le prime due dimensioni, cioè

- quantificazione dell'attività : quantità degli utenti, degli addetti, degli output ecc.
- indicatori di efficienza come analisi del rapporto costi /unità prodotte,
- indicatori di efficacia : rapporto tra unità programmate e prodotte; rapporto tra le richieste o domande e quelle espletate, tra utenti potenziali ed effettivi.

E' evidente che non c'è riferimento a misurazioni sugli impatti e sul benessere, cosicché gli interessi di cittadini e degli stakeholder rimangono nell'ombra, così come la possibilità di fare considerazioni di giustizia distributiva che presuppongono la possibilità di misurare in qualche modo il benessere personale e la sua distribuzione. Pur nella libertà di ogni ente di scegliere gli indicatori più

appropriati all'area di intervento, il GBS afferma che essi devono servire a esprimere valutazioni di *coerenza* rispetto alle finalità dell'ente e alla missione in una particolare area, di *compatibilità* in termini di affidabilità e completezza, e assicurare la *verificabilità* da parte degli stakeholder e di soggetti che li rappresentano.

Colpisce tuttavia che, a differenza che per lo standard generale, non figurino qui indicatori sulla conflittualità e sulle aree critiche del rapporto tra l'ente e gli stakeholder dal punto di vista dei comportamenti reciproci, cioè non c'è l'attenzione agli aspetti dell'opportunità potenziale nelle relazioni con ciascuno stakeholder, e la conseguente messa in uso di indicatori (di tipo chiaramente deontologico comportamentale) per misurare fino a che punto tale opportunità potenziale è stato sventato, denunciando anche in questo caso la prevalenza assoluta per considerazioni teleologiche di efficacia rispetto alla missione rispetto a quelle deontologiche sulla "modalità" (equa o iniqua) della relazione con ogni particolare stakeholder.

Il coinvolgimento degli stakeholder si rivolge ai principali, e riguarda alcune le categorie certamente più attive delle altre nella espressione di aspettative e nella valutazione dei risultati. Qualora questi stakeholder non siano in grado di esprimere valutazioni per area, è ammesso rilevare le valutazioni complessive e in questo caso si ammettono quindi percezioni di tipo aggregato e non relativo alla singola area di attività.

Le principali osservazioni critiche allo standard GBS sono le seguenti:

- a) la metodologia della riclassificazione del VA appare poco significativa, poiché nel caso in esame riguarda solo una piccola parte del valore creato, distribuito o trasferito da un organo di governo territoriale con importanti funzioni di legislazione, programmazione e regolamentazione come le Regioni (o le Province a statuto speciale) nel caso delle quali il valore coinciderebbe con l'ammontare degli stipendi dell'organismo di governo e dei membri dell'assemblea;

- b) Nonostante la richiesta di concentrarsi sugli stakeholder principali per ciascuna area, non figura alcun criterio di etica pubblica in grado di identificare una gerarchia di importanza tra gli interessi o diritti che sono “*at stake*” all’interno di una data area di intervento, nè quindi per dire quando un certo stakeholder sia principale;
- c) L’analisi per aree, identificando di volta in volta gruppi di individui diversi nella posizione di un certo stakeholder, non consente di offrire una rappresentazione riassuntiva del trattamento di un certo stakeholder da parte dell’ente che rendiconta, poiché chiaramente è impossibile sommare le conseguenze per stakeholder attraverso diverse aree dal momento che questi stakeholder sono di fatto gruppi di persone differenti;
- d) non si indica né la necessità, né il modo per offrire un quadro riassuntivo del bilanciamento tra stakeholder differenti né all’interno di ciascuna singola area di intervento, né complessivamente in relazione all’insieme delle relazioni tra ente e i suoi stakeholder complessivi, il che avrebbe richiesto di rendicontare rispetto a principi di equità e di giustizia che consentono di definire i criteri di bilanciamento, piuttosto che in termini di efficacia rispetto a obiettivi dati.
- e) Il punto precedente è tanto più vero in quanto non figurano indicatori utilizzabili di impatto sociale dei risultati sul benessere dei singoli stakeholder e quindi non esiste neppure la materia prima per poter discutere se tale benessere è distribuito equamente, dal momento che l’analisi più fine realizzabile sulla base degli indicatori discussi è la misura del grado di realizzazione di un obiettivo di output (quantità e qualità di servizi tecnicamente definiti realizzati rispetto a quelli programmati o attesi da un dato stanziamento e impiego di risorse).

4. Le linee guida per la rendicontazione sociale degli enti locali del Ministero degli Interni (2007)

La rapida evoluzione degli Standard per la redazione del BS degli enti pubblici è testimoniata dalla pubblicazione nell’estate 2007 da parte dell’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli EE LL delle *Linee guida per la rendicontazione sociale*

negli Enti locali. Pur restando una scelta volontaria la redazione del bilancio sociale da parte degli Enti pubblici ora dispone di linee guida piuttosto definite che pongono i requisiti minimi necessari in grado di incanalare i comportamenti di coloro che decidano di fare ricorso allo strumento – segnando una significativa evoluzione rispetto al quadro delineato e professato dal *Manuale di Cantieri* solo nel 2004. Tale evoluzione sarebbe completa qualora da un documento dell'osservatorio si passasse a un atto con valore di norma del Ministero degli affari interni, che potrebbe diventare vincolate per gli enti che liberamente decidano dotarsi di un BS.

a) *Definizione e finalità del BS.*

Le linee guida affermano che il BS è uno strumento volto a rendere conto ai cittadini delle scelte, delle attività e dell'uso delle risorse, dei risultati dell'attività degli enti, per consentire loro di formarsi un giudizio su come l'amministrazione interpreta e realizza la funzione e la missione istituzionale dell'ente. Questa definizione ricollega abbastanza chiaramente il BS all'accountability democratica mettendo in primo luogo in evidenza il fatto che è importante il giudizio del cittadino sulla correttezza o accettabilità della interpretazione della funzione e missione istituzionale dell'ente (accountability istituzionale). Al contempo si dice però che il BS annuale diventa BS di mandato al termine della legislatura, nel senso che al termine della legislatura verrà presentato un bilancio di sintesi agli elettori come base di valutazione elettorale, quindi l'accountability democratica incorpora l'accountability politica ed elettorale. Le finalità confermano il riferimento alla accountability come valore base. Esse sono infatti i) informare in maniera chiara sulla corrispondenza tra obiettivi programmatici, risultati ed effetti dell'azione amministrativa, e al contempo ii) sviluppare il controllo sociale sull'amministrazione pubblica e iii) creare lo stimolo a migliorare continuamente la capacità di programmazione - cioè diremmo un elemento chiave di un sistema di governance in senso esteso.

b) *Struttura del BS pubblico*

La struttura del BS viene modificata rispetto allo standard GBS. Alla (i) nota metodologica che presenta i criteri, le scelte metodologiche e le fasi seguite nella redazione, fa infatti seguito (ii) la descrizione dell'identità dell'ente locale (un elemento fissato dallo standard generale del GBS e che ritorna in tutte le elaborazioni successive), ma poi le parti si articolano (iii) nell'esame dei servizi resi dall'ente locale, (iv) nella illustrazione delle risorse finanziarie e della dotazione patrimoniale con relazione alle aree di intervento. Infine si prevede una parte finale (iv) di asseverazione del documento da parte di un revisore contabile indipendente. La presenza dei dati di contabilità economico finanziaria e patrimoniale è garantita, ma non si fa più alcun riferimento alla riclassificazione del valore aggiunto per l'ente locale (una metodologia che un po' impropriamente lo standard GSB ha cercato di trasmettere al settore pubblico).

c) Identità dell'ente

La definizione dell'identità dell'ente contiene innanzitutto (i) la *Visione*, cioè scenario futuro di sviluppo della comunità come vista in una certa prospettiva politica dal vertice dell'amministrazione, (ii) la *Missione*, cioè le finalità istituzionali dell'ente intese come le idealità di fondo dell'azione pubblica, cioè l'interpretazione della funzione costituzionale; (iii) i *Valori* di riferimento, cioè la cultura delle persone che operano nell'ente, i valori etici, la visione di responsabilità sociale nei rapporti tra ente e stakeholder, quindi i codici etici riguardanti sia l'azione degli eletti che della burocrazia di carriera, che ne vincolano la condotta e informano il programma di mandato. La visione, missione e i valori sono ricavati dalle linee programmatiche e i piani di sviluppo (sic!).

Dell'identità fanno poi parte l'illustrazione dei dati *socio economici* e la struttura organizzativa dell'ente. Ma si presenta una significativa novità laddove si parla di *gruppo pubblico locale*, cioè l'insieme delle attività emanazione dell'ente, l'insieme delle aziende municipalizzate e delle partecipazioni ecc che devono essere esse stesse oggetto di rendicontazione e di descrizione dell'identità.

Sempre nell'ambito dell'identità si definiscono *gli stakeholder* dell'ente (come portatori di interessi) interni ed esterni, ad esempio le associazioni che verranno

ascoltate nel processo di rendicontazione. Qui è abbastanza chiaro che lo stakeholder è inteso come un gruppo di pressione attivo, non come una classe di portatori di interessi e diritti che potrebbero anche essere senza voce. Perciò l'identificazione degli stakeholder del bilancio sociale è una sorta di dichiarazione degli interlocutori da coinvolgere nella sua elaborazione, qualcosa che favorisce un processo partecipativo di elaborazione e valutazione ma che non aiuta a concepire il BS come rendiconto degli effetti dell'azione pubblica sugli interessi e i diritti degli stakeholder. Assai maggiore è infatti l'importanza attribuita all'identificazione delle *Macro-aree di intervento*, intese come aggregazioni significative di attività e di servizi generati dall'ente, che vengono identificate in base ai programmi e riflettono ed enfatizzano le scelte strategiche, poiché una certa strategia fissa le macro aree diversamente da un'altra.

La governance è descritta in modo migliore che in tutti gli standard precedenti, perché non include solo la struttura degli organi di governo e dell'organizzazione interna dell'ente, ma descrive le scelte circa le forme di governo in senso esteso delle attività e delle transazioni realizzate dall'ente, cosicché si riportano le scelte sulle forme istituzionali di *governance* dell'erogazione dei servizi, attraverso produzione diretta oppure l'appalto o concessione di servizi, le forme di organizzazione interna e le politiche di gestione del personale dipendente, incluse le forme di incentivo, di remunerazione, di carriera, i benefici concessi ecc., le modalità di approvvigionamento dell'ente e i criteri di imparzialità e di equità nella selezione di fornitori e nella gestione della relazione con loro, inclusi gli elementi di responsabilità sociale nella catena dei fornitori.

Tale visione ampia della *governance* come insieme regole che governano le transazioni nell'ente con alcuni stakeholder strategici nella creazione del valore associato ai servizi erogati, prevedrebbe nella "relazione sociale" una rendicontazione dell'osservanza di principi di imparzialità, equità ed efficienza. Invece questi paradossalmente non trovano spazionella linea guida, la quale mantiene per ciò che attiene agli oggetti di rendicontazione e agli indicatori essenzialmente un impianto teleologico, orientato all'efficacia più che alla giustizia, sia in termini formali che distributivi.

d) Servizi erogati e risorse

Il bilancio sociale rende conto dei servizi erogati nelle varie macro aree, che vengono identificati alla luce dei documenti di programmazione e di sviluppo triennale, il piano esecutivo di gestione ecc. Per ciascuna area si mettono in luce (i) la situazione iniziale dei servizi, (ii) gli stakeholder rilevanti per ciascuna area, (iii) le finalità e gli obiettivi definiti nei programmi di mandato, dalla programmazione triennale e annuale, (iv) il grado di attuazione degli obiettivi del servizio e le ragioni dei ritardi, (v) le azioni svolte da soggetti collegati all'ente attraverso contratti, appalti e concessioni; (vi) si riportano le valutazioni degli stakeholder rilevanti in materia di efficacia dell'azione, di completezza, significatività e chiarezza del rendiconto.

Per render effettivo il giudizio si riportano inoltre le risorse economico finanziarie e il patrimonio a disposizione dell'ente, le risorse destinate a ciascuna area nel bilancio, altre risorse di terzi, enti non profit, strutture private o enti pubblici che cooperano in progetti volti alla produzione di un servizio avviati dall'ente, finanziamenti attribuiti da altri enti pubblici o soggetti privati (fondazioni, banche ecc.). È cosa nuova ed interessante che la rendicontazione coinvolga l'insieme delle risorse che l'ente pubblico è stato capace di mobilitare nella produzione dei servizi, anche se non proprie.

e) Processo di elaborazione

Il documento presta attenzione al processo di elaborazione del BS che secondo molti è non meno importante del suo risultato. Esso richiede all'inizio una delibera di indirizzo, che è presa dal consiglio e delega la giunta a procedere con la formazione di un gruppo di lavoro in cui sono coinvolte le funzioni aziendali, si identificano le categorie da ascoltare, alle quali viene presentato il progetto e le aree da rendicontare cercando di ottenere la loro accettazione.

Si procede alla definizione degli indicatori e alla raccolta dei dati contabili ed extracontabili sulla base di indicatori i) oggettivi di quantità e qualità dei risultati, (ii) di efficacia (risultati / obiettivi attesi) (iii) di efficienza : valutazioni input

/output; (iv) di impatto sociale e ambientale circa le conseguenze anche differite dei risultati dell'azione pubblica; a tale proposito è interessante il ricorso a indicatori di medio e lungo periodo il cui valore in parte dipende dai risultati, ma in parte anche da altri fattori interagenti, e che tuttavia hanno maggiore significato per i cittadini che non la mera misurazione degli output, in quanto fanno riferimento ai bisogni per i quali le politiche vengono sviluppate (ad esempio il tasso di attività femminile, il tasso di inquinamento, di scolarità ecc).

Agli indicatori non contabili vanno associati quelli contabili inerenti la situazione di equilibrio economico e patrimoniale dell'ente, i dati sulle attività/passività, la composizione del risultato economico, i proventi e costi dei singoli servizi.

Parte essenziale del processo di elaborazione è la *consultazione dei portatori di interesse* attraverso tecniche adatte, quali lo svolgimento di focus group, che permettano di sottomettere bozze del bilancio sociale, chiedendo la valutazione da parte dei rappresentanti degli stakeholder con riferimento sia alla completezza e credibilità dell'informazione sia all'efficacia dell'azione nell'area in questione.

L'approvazione del bilancio sociale è per la prima volta stabilita come un atto del Consiglio: il bilancio è portato in Consiglio dopo l'approvazione di giunta per un atto finale di approvazione, solo in presenza di tale approvazione esso può essere pubblicato.

f) Asseverazione

Il bilancio sociale è asseverato da un revisore contabile o dall'organo di revisione dell'ente con riferimento alla conformità del documento alle linee guida e alla affidabilità, oggettività e completezza delle informazioni contenute. Il revisore può dare giudizio positivo, con rilievi, negativo o dichiarare l'impossibilità di giudicare. L'asseverazione non è opzionale ed è richiesta prima della pubblicazione. Inoltre per garantire la separazione tra revisione e consulenza, spessissimo violata anche in materia di bilanci sociali, si chiede all'asseveratore di astenersi da dare consigli sul miglioramento del bilancio sociale.

g) Progressi rispetto agli standard esistenti e spazi di miglioramento ulteriore

Le principali novità di questo documento sono di tipo procedurale e riguardano

- *l'approvazione*: ove si dice finalmente che il BS parte da una decisione consigliare e per la sua approvazione occorre l'approvazione del consiglio. Ciò evidentemente riduce il pericolo di un bilancio sociale meramente propagandistico e in aggiunta rispetta il principio che il primo destinatario della accountability dell'organo di governo sia proprio l'assemblea dei rappresentanti, sia di maggioranza che di opposizione;
- *l'asseverazione*: dove si sottomette il BS alla valutazione del revisore o dell'organo di revisione con possibilità di esprimere giudizi diversi e di rifiutare la certificazione del bilancio, il che ulteriormente ovviamente non elimina la possibilità di collusione, ma aumenta la credibilità del documento rispetto ad usi abbastanza smaccatamente propagandistici, che portano a interpretazioni molto grossolane delle metodologie.

Vi è poi l'introduzione di altre novità (almeno per ciò che attiene gli standard ministeriali): (i) una maggiore chiarezza sul processo di identificazione e coinvolgimento degli stakeholder nella elaborazione e valutazione, in modo da far svolgere ad essi un ruolo effettivamente attivo nella scelta delle aree di rendicontazione, nei giudizi di efficacia ecc. (ii) la nozione di gruppo pubblico locale cioè l'aggregato delle attività svolte da società partecipate dall'ente locale, in modo da rendere conto agli effetti globali della sua azione anche attraverso le controllate e le varie forme giuridiche in cui partecipa alla governance di aziende, imprese ecc.

Le parti che sono state migliorate rispetto agli Standard precedenti sono quelle relative a

- L'identità, la missione e i valori: questa parte riflette la necessità di presentare insieme alle scelte politico - programmatiche, anche i vincoli istituzionali ed etici entro i quali essa si muove, attinenti sia alla funzione e missione dell'ente, cioè circa la componente teleologica dei valori, sia ai criteri di etica pubblica

che riguardano la condotta degli eletti e del personale, e costituiscono la componente deontologica dei valori. In tal modo fanno parte dell'identità sia le premesse della accountability istituzionale, sia le promesse elettorali (accountability politica), sia i criteri di etica pubblica incorporati nella cultura e nelle regole di condotta non solo del personale politico elettivo, ma anche di quello amministrativo e quindi le basi della *accountability* amministrativa.

- L'uso dell'informazione economica e patrimoniale in modo ragionevole all'interno del bilancio sociale, in modo da evidenziare le risorse utilizzate, gli effetti sulla sostenibilità finanziaria dell'ente, quelle messe disposizione per la produzione di ciascun servizio (sia proprie, sia in sinergia con altri soggetti pubblici e privati), ma senza fare alcun riferimento alla metodologia della riclassificazione del VA.
- Il chiarimento della struttura di governance in termini di scelte di assetti istituzionali e organizzativi per regolare le transazioni con i soggetti anche esterni che collaborano alla erogazione dei servizi, cioè le scelte *buy or make* (o altrimenti le scelte di integrazione o disintegrazione verticale o orizzontale) e le loro conseguenze organizzative.

A fronte di questi netti miglioramenti vi sono ancora aspetti critici

- In merito all'identità, in effetti è abbastanza contraddittorio affermare che la fonte di missione e valori siano le linee programmatiche triennali, cioè un atto politico di giunta, che in effetti può al massimo specificare la visione dell'ente, ma difficilmente può contenere i principi di una cultura istituzionale e organizzativa, la quale certamente preesiste all'atto di programmazione;
- Si osserva un difetto nel fatto di limitare la rendicontazione sui servizi e non estenderla e alla verifica della conformità a principi deontologici della gestione di quelle forme di relazione con gli stakeholder disciplinate da regole organizzative e istituzionali (partecipazioni, controllate, contratti, appalti, partnership, incentivi e benefici al personale ecc) che vengono incluse nella

governance, e che possono essere oggetto di comportamenti opportunisti a danno degli stakeholder o dell'ente stesso.

- Gli stakeholder sono prevalentemente identificati sulla base del criterio di poterli consultare nella fase di elaborazione e valutazione, non come interessi primari oggetti essi stessi di rendicontazione (render conto come tali interessi sono stati soddisfatti nelle varie aree di rendicontazione) ; questo è rischioso, cosicché bisognerebbe tener conto della necessità di limitare le attività di Lobby e al contempo garantire che i giudizi sull'efficacia fossero dati dai portatori di bisogni per cui tale efficacia è effettivamente importante e non dai rappresentanti di categorie più interessate ad esser destinatarie della spesa che dei benefici dei servizi.
- Non c'è più l'idea di matrice (aree) ×(stakeholder) che sembrava il progresso apportato dallo standard GBS, poiché portava a considerare gli stakeholder come oggetto del rendiconto e non solo i servizi per area. Il risultato è che la rendicontazione è per macroaree di attività o servizi, non per stakeholder. Dal momento che qui non si citano in modo significativo gli stakeholder e il criterio di identificazione di una macroarea è invece la scelta di un tema strategico per l'organo politico di governo in sede di programmazione, si pone il problema se una data strategia non porti a rendere rilevanti certi stakeholder e a nascondere altri . Se decido di non fare una certa politica gli stakeholder di quella politica "virtuale" scompaiono? Bisognerebbe considerare tutti gli interessi presenti, anche quelli non pianificati come obiettivo dall'ente (anche gli interessi non soddisfatti); in altri termini certe aree di intervento possono avere certi soggetti come destinatari di benefici , ma altri stakeholder possono subire il costo- opportunità di quella scelta strategica nei termini di una scelta strategica alternativa non compiuta, o il costo di aspettative deluse come effetto non voluto della decisione di attivare una certa area ma non un'area alternativa tra le priorità dell'ente. Un 'analisi indipendente per stakeholder aiuterebbe a fare emergere questi elementi che invece la deduzione dalle strategie alle aree può tralasciare (emergono solo i beneficiari intenzionali).

- Qualora si procedesse nella strategia di dare maggiore importanza alla rendicontazione per stakeholder, ovviamente si porrebbero come nei casi precedenti i problemi relativi alla diversa urgenza delle pretese, la priorità di certi interessi o diritti rispetto ad altri, o la necessità di operare un qualche tipo di bilanciamento, ovvero di possedere una concezione di giustizia, compatibile con principi costituzionali comuni, in base alla quale si possa dire ad es. che destinatari principali della politica sanitaria non sono il personale ospedaliero o le cliniche private ma i malati o coloro la cui salute deve essere tutelata..
- Il fatto di ammettere che a fine legislatura il BS divenga BS di mandato lo espone a usi impropri, che contraddicono alcuni dei pregi introdotti, ovvero l'equilibrio nel contemperare nel medesimo atto le esigenze di *accountability* istituzionale , politica e amministrativa dei vertici politico burocratici delle amministrazioni pubbliche

In ogni caso, anche alla luce delle suddette osservazioni, il documento pubblicato dal Ministero dell'interio costituisce la linea guida più avanzata tra i tentativi fin qui compiuti di standardizzare la pratica del bilancio sociale nel settore pubblico in Italia.

Sezione 4. Requisiti di rendicontazione agli stakeholder da parte di un organo di governo pubblico: verso un modello più avanzato.

Questa sezione, cerca di definire i requisiti sostanziali e procedurali di una buona rendicontazione sociale parte di un ente di governo territoriale, dotato di consistente autonomia decisionale. I requisiti sono derivati dalla discussione critica sugli standard precedentemente svolta, dalla quale vengono enucleati i principali problemi ancora aperti e le esigenze di ulteriore messa a punto.

1. I problemi aperti negli standard esistenti

La discussione degli standard di rendicontazione nel settore pubblico ha evidenziato vari punti, su cui dobbiamo ora tornare.

a) *Chi rende conto? In merito a quali impegni e a partire da quali premesse?*

Queste domande vertono sugli assunti di valore, nonché sulle finalità istituzionali, politico-programmatiche e organizzative in riferimento alle quali avviene la rendicontazione attraverso il bilancio sociale (ciò che nello standard GBS è definito come “identità” dell’organizzazione che rende conto, ed è accettato da tutti gli standard successivi). Il bilancio sociale parla a nome dell’*istituzione* (ad esempio una Regione o, nel nostro caso, la Provincia autonoma), perciò include naturalmente le informazioni relative alla rendicontazione del mandato politico del vertice elettivo dell’organo di governo, ma si estende alle attività legislative delle assemblee, con prevalente ruolo di indirizzo e di controllo, e delle burocrazie amministrative con compiti di programmazione, attuazione e gestione.

Potrebbe inoltre estendersi fino a costituire un *bilancio sociale consolidato* dell’insieme degli enti pubblici di derivazione regionale e/o provinciale, ovvero degli enti *istituiti* per realizzare i servizi o *partecipati* dalla regione e/o provincia autonoma allo stesso scopo (si pensi alle ASL o alle Agenzie per lo sviluppo, o a imprese di servizio a capitale pubblico prevalentemente regionale o provinciale) .

Dal momento che non si riduce al rendiconto del mandato politico di governo, ma si estende alla funzione istituzionale e amministrativa, è chiaro che il bilancio sociale non costituisce una manifestazione della “dittatura della maggioranza”, bensì un rendiconto di come il governo politico in carica *pro-tempore* adempie alle finalità costituzionalmente attribuite all’ente e quindi entro i vincoli costituzionali accettabili da chiunque. Ciò mette in luce un’ulteriore importante parte delle premesse alle quali il bilancio sociale deve “rendere conto”. A fianco dei principi e della finalità dell’istituzione, dei programmi politici, delle deliberazioni di natura programmatica generali e delle politiche attuative, nonché degli obiettivi da esse derivate per ciascun ramo dell’amministrazione, esso deve contenere tra le sue premesse individuanti l’identità dell’ente, anche i codici etici accettati dagli amministratori di nomina politica o dai dirigenti e dipendenti pubblici. Attraverso tali codici si identifica l’etica dell’amministrazione pubblica intesa come distinta dal governo politico, ma ciò non dimeno intrisa di valori di tipo costituzionale. In effetti in ciò si riflette l’idea di etica amministrativa non come meramente strumentale alla volontà politica e quindi neutrale rispetto agli scopi e ai valori, bensì come insieme di valori e principi dell’amministrazione pubblica che costituiscono un vincolo costituzionale sull’abuso del potere di maggioranza.

b) L’approccio degli stakeholder e l’universalità della cittadinanza.

Il principale problema dell’approccio degli stakeholder, se applicato ad un’istituzione di governo locale o regionale, e a maggior ragione nel caso di una Provincia a statuto autonomo, con rilevanti poteri non solo di programmazione e regolamentativi ma addirittura *legislativi*, è che esso fa apparentemente perdere significato alla figura universalistica di “cittadino”, in quanto distinta dalle molteplici identità settoriali per cui un cittadino può essere portatore di un interesse in gioco (“*at stake*”) nei riguardi dell’amministrazione. Anche nella consapevolezza del possibile uso meramente retorico della “volontà generale”, è pur vero che i cittadini non sono solo portatori di interessi sezionali, ma anche di preferenze imparziali e che esse si manifestano in parte nel momento della scelta elettorale ove è chiesta una preferenza su un insieme ampio di aspetti valoriali e

programmatici. Il ricorso a ideologie ha la funzione proprio di consentire una riduzione della complessità cognitiva di tutte le materie “*at stake*” a poche variabili dominabili alla luce delle quali essi possono esprimere una preferenza.

La cittadinanza d'altra parte non si esaurisce nell'esercizio della partecipazione politica elettorale, poiché ovviamente vi sono cittadini che *non* votano (o non votano in un dato ambito territoriale), i cui diritti sono non di meno riconosciuti. E meno che mai essa si esaurisce nelle figure molteplici di utenti di particolari servizi, il che ridurrebbe il cittadino a “cliente”. Il problema è che i cittadini sono portatori di identità complesse

- identità di portatori di diritti e bisogni fondamentali (sia diritti come libertà negative, sia diritti “positivi” come prestazioni - *empowerment*), cui sono finalizzate le funzioni degli stessi organi del governo locale;
- identità di portatori di preferenze morali (ad esempio in relazione alle idee di equità delle politiche);
- identità di portatori di interessi in quanto partecipano a organizzazioni le cui attività produttive sono coinvolte nella realizzazione delle politiche pubbliche e dal funzionamento della pubblica amministrazione.

Ciò porta alla necessità di identificare gli stakeholder in modo da differenziare e “pesare” i diversi aspetti, così da comprendere le diverse ragioni per cui si può essere *stakeholder* di un'istituzione di governo regionale o locale, e l'importanza relativa di ciascuna di esse.

In via provvisoria si può suggerire che la distinzione appropriata sia quella della natura “costituzionale” oppure “post-costituzionale” degli interessi “*at stake*” che possono essere posseduti dagli stessi individui. In quanto fanno parte del contratto costituzionale, che delega autorità alle istituzioni fondamentali (tra cui quelle del governo locale, regionale ecc., ovvero a quelle settoriali volte a provvedere specialisticamente beni principali come sanità, scuola e università, sicurezza ecc.), i cittadini mettono in gioco (*at stake*) i loro interessi basilari. Il contratto costituzionale attribuisce loro diritti *prima* che essi abbiano contribuito alla

produzione o alla cooperazione sociale per generare qualsiasi tipo ricchezza, bene privato o pubblico. Tali diritti offrono *capacità e opportunità di partecipazione* alla vita attiva e produttiva. Una volta che i diritti costituzionali siano stati attribuiti, gli stessi individui partecipano a molteplici attività di produzione della ricchezza, cooperano diversamente ad essa, il che dà luogo a legittime pretese in base al contributo offerto, al merito dimostrato ecc. Tali diritti post-costituzionali sono avanzati da imprese, lavoratori, pubblici dipendenti ecc.

Un'importante quantità di *stake* nei confronti della pubblica amministrazione nasce così dal fatto che molti gruppi, organizzazioni, imprese e individui collaborano alle attività programmate dall'ente pubblico per mettere in atto le prestazioni che soddisfano i diritti fondamentali. Si pensi ad es. ai finanziamenti all'università o alla formazione professionale, alle aziende sanitarie e agli operatori sanitari pubblici e privati, agli stessi dipendenti delle amministrazioni pubbliche, all'associazionismo, agli operatori della formazione professionale, alle imprese che ricevono incentivi volti alla realizzazione di obiettivi di sviluppo territoriale e di coesione sociale, oppure cui è delegato lo svolgimento di *public utilities* o di servizi sociali e l'insieme delle risorse che in tal modo affluiscono al sistema economico privato ecc..

Questo schema suggerisce un'organizzazione gerarchica degli "*stake*" verso l'ente di governo e le amministrazioni pubbliche: gli "*stake*" post-costituzionali sono direttamente proporzionali al contributo dato (al risultato ottenuto, al merito ecc.), ma in ultima istanza sono legittimati dall'essere funzionali agli *stake* più fondamentali. Perciò le pretese "post-costituzionali" a ricevere benefici per effetto della collaborazione agli scopi pubblici (per così dire dal lato dell' "offerta" o dei produttori) richiede anche il mantenimento del patto fondamentale in base al quale tali *stake* sono un mezzo per soddisfare i diritti fondamentali (il che implica ad esempio il rispetto da parte degli stessi *stakeholder* del patto fiscale).

L'ordine di importanza degli stakeholder deve anche servire a collocare nella giusta posizione gli stakeholder organizzati, in quanto destinatari della rendicontazione sociale. In effetti sarebbe molto facile considerare le associazioni

degli interessi che interloquiscono in modo costante con le istituzioni pubbliche e che hanno significativo potere di influenza e talvolta di minaccia come gli stakeholder principali. Ma è chiaro che questo tradirebbe il vero significato di “*stakeholder*”, definiti come coloro che hanno interessi *vitali* in gioco nella governo/gestione di un ente pubblico, impresa o organizzazione. Nel modo suggerito si evita invece di cadere nella trappola per cui gli stakeholder di un ente di governo locale rischiano di diventare l’insieme dei “gruppi di pressione” che danno assalto alla diligenza del bilancio pubblico. Al contrario le associazioni di categoria possono solo essere viste come stakeholder di *terzo* livello dopo che gli interessi di *primo* (diritti di base) e *secondo* livello (pretese basate sul merito e il contributo) siano state individuate.

c) *Problemi dell’approccio alla rendicontazione sociale per area funzionale.*

Legare la rendicontazione all’output di ciascuna area funzionale, o funzione-obiettivo dell’amministrazione può dare immediatezza e concretezza all’esercizio, ma corre il rischio di far perdere la natura tipica della rendicontazione sociale come rendiconto *agli* stakeholder (sia pure con le cautele richiamate al punto precedente). Inoltre perdendo il riferimento agli stakeholder di ciascuna politica o funzione amministrativa, che sono sempre molteplici e in potenziale conflitto, si perde il riferimento agli *interessi* (fini di *benessere*) che una data politica dovrebbe soddisfare, limitandosi alla misura oggettiva, ma priva di significato, delle quantità di output. Ciò suggerisce di integrare la rendicontazione per area

- a) con il riferimento a tutti gli stakeholder che per ciascuna area sono coinvolti, pur con interessi potenzialmente divergenti, e collocati su piani e livelli diversi (primario, secondario e terziario)
- b) con la considerazione non solo degli output ma degli *outcome* intesi come stati di *well-being* degli stakeholder (che ovviamente potranno essere diversi secondo lo stakeholder).
- c) Con il bilanciamento tra gli stati di *well-being* di diversi stakeholder interessati per ciascuna area, sia che si tratti di un esito intenzionalmente

programmato in base a un criterio di efficienza/equità, sia che esso risulti dagli “effetti composizione” tra le decisioni pubbliche e quelle private che reagiscono alle prime.

Queste prospettive si intergrano bene se si esce dalla dimensione tecnica della rendicontazione degli output (che pure è *essenziale* dal momento che non c'è un mercato che attesta il valore per il consumatore dei servizi erogati a certi costi). Si osservi a tale proposito che la rendicontazione di un ente pubblico rivolta a cogliere tutte le conseguenze del suo operato, non può non porsi il problema di cogliere le esternalità che cadono su stakeholder con i quali l'ente non “scambia” direttamente alcunché mediate transazioni o contatti diretti di qualsiasi tipo. L'ente pubblico, specie se ha rilevanti poteri di programmazione e di regolamentazione, per definizione genera beni pubblici ed effetti esterni. Oltre alla rendicontazione legata ai risultati diretti delle attività la relazione sociale dovrebbe rendere conto anche delle conseguenze non intese o della conflittualità effettivamente rilevata.

d) Quale uso fare della contabilità economico-finanziaria dal punto di vista del bilancio sociale pubblico?

Sembrerebbe irragionevole limitarsi alla nozione tecnica di “valore aggiunto” (che nel nostro caso considera la differenza tra il valore dei trasferimenti dello Stato e delle imposte pagate in loco e il valore delle risorse allocate nella produzione o trasferite ad altri soggetti della PA, tolti i costi intermedi sostenuti dall'ente pubblico per la produzione diretta di servizi e della regolamentazione). Viceversa il valore effettivamente *aggiunto* dal governo regionale o locale è negli *effetti di benessere* delle politiche. Ciò implica almeno di includere nel rendiconto tutti i flussi finanziari governanti dall'ente e analizzarne la distribuzione in relazione alle diverse aree funzionali, ai diversi obiettivi delle politiche e ai diversi stakeholder sui cui gli esiti delle risorse mobilitate ricadono. Anche qui sembra appropriato adottare una rappresentazione matriciale che stabilisca la relazione tra aree e stakeholder. Restando *sempre* consapevoli però che quanto più la rendicontazione si spezza in relazione a singoli servizi sempre meno si ottiene una

rappresentazione della capacità dell'ente di soddisfare i diritti fondamentali dei cittadini e soprattutto si riduce la capacità di rendere conto dell'equità distributiva nei confronti dei cittadini come contraenti il patto sociale e quindi riassunti nelle loro diverse identità potenziali.

Qui si riflette la decisione relativa all'inclusione o meno nel bilancio sociale dell'ente legislatore e regolamentatore anche dei dati relativi agli impieghi delle risorse finanziarie (e alla loro distribuzione) da parte degli enti pubblici controllati o partecipati dall'ente di governo e aventi scopi di produzione di particolari servizi. E' ovvio che il superamento della ristretta prospettiva del "valore aggiunto aziendale" in direzione del "valore aggiunto sociale" spinge in direzione di un *bilancio sociale consolidato* ad esempio a livello regionale (o di Provincia Autonoma).

e) *Processo di redazione e stakeholder engagement.*

Molta parte della letteratura sugli standard di bilancio sociale riguarda i *criteri di processo*. Uno dei criteri di maggiore importanza è garantire il coinvolgimento e il dialogo con gli stakeholder nella redazione del bilancio sociale e al suo termine - il che presuppone a sua volta un'attenta identificazione preliminare degli oggetti e delle aree su cui rendicontare, in modo da assicurare la rilevanza di tali materie per gli stakeholder, assieme all'accuratezza, imparzialità e credibilità dei metodi di rendicontazione e dei dati forniti. Agli stakeholder viene attribuito il compito di testare la "materialità" (rilevanza per loro) del rendiconto durante il processo di redazione e quindi la possibilità di esprimere il loro giudizio e grado di soddisfazione al termine di ciascun esercizio di rendicontazione - opinioni che vengono anch'esse riportate (il che in verità accade di rado) anche se dissenzienti nello stesso documento in una parte apposita.

Questi requisiti di ordine processuale servono a introdurre nella rendicontazione di un'impresa, che di per sé è un'organizzazione gerarchica, elementi tipici della democrazia, che non a caso vanno sotto il nome di dialogo multistakeholder, anche se spesso prendono forma di mera "consultazione". E' abbastanza naturale che tale aspetto risulti ancora più cruciale in istituzioni di governo regionale o locale, che

per natura istituzionale sono *democratiche*. In queste istituzioni in effetti il principio di *accountability* del governo si esprime sia nel controllo dell'attività della giunta da parte dell'assemblea elettiva, sia nel fatto che essa è costantemente sotto il controllo dei gruppi di pressione e della pubblica opinione.

Tutto ciò porta nel caso delle pubbliche amministrazioni, specie a base elettiva, all'approccio del *bilancio sociale come bilancio partecipato*, il che consente agli stakeholder di influire in modo più o meno ampio sulle modalità del rendiconto oltre che reagire ad esso al termine della sua redazione. Naturalmente proprio la natura democratica del governo di questi enti pone problematiche peculiari:

- a. Lo *stakeholder engagement* nelle imprese serve a dare "voce" in tali contesti a categorie che non sono rappresentate negli organi di governo formale delle imprese, sia pure come abbiamo detto prevalentemente in forme di consultazione. Nel contesto dell'ente pubblico per simmetria ciò conduce innanzitutto al tema del coinvolgimento dei rappresentanti di quella parte degli elettori che non sono rappresentati dal governo pro-tempo dell'ente, quindi l'opposizione, e più in generale di quegli eletti che siedono in consiglio in rappresentanza degli elettori, non essendo però direttamente coinvolti nel governo esecutivo. L'aspetto più rilevante è quindi quale sia il coinvolgimento appropriato dell'opposizione nel corso della redazione del bilancio sociale, e la modalità con la quale l'opposizione può esprimere il suo parere sull'esercizio di rendicontazione, parere che dovrebbe esser riportato nel bilancio sociale. Tale problema può essere risolto identificando un ruolo per il consiglio nel corso e al termine della redazione, in particolare definendo la natura della discussione in consiglio e il tipo di votazione che la dovrebbe concludere (ad esempio una ratifica formale, o l'espressione di mozioni, anche contrapposte, per la validità del documento), in modo da non rendere il bilancio sociale solo un esercizio auto-referenziale della giunta. In linea di principio tale valutazione potrebbe essere *bipartisan* almeno sull'adozione di metodi oggettivi di rappresentazione e sulla credibilità delle grandezze riportate. E' improbabile però che una *valutazione* positiva della corrispondenza dei risultati rispetto agli impegni, quale può essere desunta dal bilancio sociale, entrando a far parte della

dialettica maggioranza-opposizione, possa essere condivisa. In particolare ciò può implicare una valutazione positiva degli impegni che in parte sono della maggioranza. Ciò implica la possibilità di gradi diversi di accettazione bipartisan: sulla metodologia, sulla rappresentazione quantitativa dei risultati ecc. In ogni caso è chiaro che la produzione di un rendiconto deve essere visto come la base per dare a chi ha la funzione istituzionale di controllare maggiore facilità nel farlo in modo puntuale e informato.

- b. Non meno importante è il coinvolgimento degli stakeholder intesi come rappresentanti delle varie categorie interessate sia nella fase della redazione, per stabilire le dimensioni e le aree su cui effettuare il rendiconto, sia in fase finale. Ciò pone l'esigenza di disporre di tavoli di lavoro ove tali stakeholder siano rappresentati, ma al contempo di evitare la *cattura* del processo di rendicontazione da parte degli interessi organizzati più forti. Indubbiamente forme di espressione della "voce" e dell'opinione diretta degli stakeholder primari, a fianco delle rappresentanze, dovrebbero essere garantite, facendo ad es. ricorso a modalità innovative di raccolta dell'opinione attraverso *focus group* in cui siano direttamente presenti i cittadini toccati da particolari servizi e politiche.

2. Verso un modello più avanzato

Alla luce di queste considerazioni, che devono essere lette come complemento ai requisiti presentati negli standard di bilancio sociale discussi nella sezione precedente, nel momento in cui l'ente di governo locale o regionale o la Provincia autonoma dovessero intraprendere il percorso di redazione del bilancio sociale, dovrebbe essere preso un orientamento definito a proposito dei problemi sopra sollevati. In sostanza, ripercorrendo i problemi prima trattati, le domande, cui l'amministrazione che intraprende il percorso di BS deve rispondere, sono:

- a) *Chi rendiconta?*

La risposta dovrebbe essere che è l'ente di governo, attraverso le decisioni del suo organo di governo, che rende conto, coinvolgendo in ciò non solo la componente

politica ma anche quella amministrativa. Questi sono i soggetti che hanno la responsabilità e che quindi in una relazione fiduciaria devono render conto per poter essere effettivamente responsabili. Ciò porta a definire l'identità e l'insieme degli impegni alla luce dei quali l'istituzione rende i conti, attraverso i suoi vertici politici e amministrativi e poi giù fino ai gradini inferiori. Questa identità deve contenere la rappresentazione della natura istituzionale dell'ente pubblico come istituzione di governo territoriale, il rapporto tra livello costituzionale (valori e fini), livello del governo politico e livello dell'amministrazione (etica amministrativa, e attuazione delle politiche). Deve perciò contenere l'esplicitazione della concezione di etica pubblica del vertice politico, a partire da un visone del benessere e della giustizia distributiva per arrivare ai vincoli deontologici sull'esercizio dell'autorità. Dovrebbe prevedere la formulazione del codice etico della amministrazione pubblica di carriera contenete sia l'adesione ai principi costituzionali comuni ma non per questo solo formali di etica dell'amministrazione, quali imparzialità, impersonalità, equità, buon andamento e all'uso della ragione pubblica, e le regole che permettono di evitare l'abuso di autorità amministrativa, il comportamento sleale, la collusione ecc. Tutto ciò attiene all'identità, alle finalità e agli impegni sulla base dei quali avviene la rendicontazione, che quindi non si limita di rendere conto delle promesse elettorali, né degli output tecnici di particolari amministrazioni.

Infine fa parte dell'identità dell'ente pubblico l'articolazione della governance pubblica locale o territoriale, che nel si articola nei suoi organi istituzionali interni (consiglio, presiedete, giunta, organi tecnici di controllo interni, organizzazione degli assessorati e dei servizi ecc) ma anche nel sistema degli enti pubblici delegati e delle nomine e delle partecipazioni in altri enti attraverso le quali si esercitano funzioni di controllo, le e i rapporti contrattuali di concessione e di appalto di servizi pubblici nei quali l'ente mantiene decisioni di regolazione o di ri-contrattazione discrezionale sulla prestazione di servizi. È chiaro che la rendicontazione dovrebbe riguardare l'assieme di queste decisioni anche dal punto di vista del buon funzionamento delle relazioni reciproche

b) *Verso chi rendicontare?*

Questa è la sede per prendere sul serio il tema della cittadinanza come destinatario del rendiconto e quindi della definizione della mappa degli stakeholder e delle limitazioni che l'approccio degli stakeholder può presentare all'idea un po' astratta di "cittadino". Al contempo questa è la fase in cui l'ente dovrebbe avere chiara l'idea di una gerarchia di importanza delle ragioni per cui una categoria può avere uno "stake" in gioco, e prendere ex ante impegno a riflettere con i risultati una certa idea di gerarchia degli stakeholder. Lo schema, la cui specificazione dipende dalla natura istituzionale dell'ente (comune, Regione, Provincia autonoma ecc), ma anche dalla visione politica del vertice di governo e dalla cultura amministrativa si compone dei seguenti elementi:

- a. *Stakeholder primari*, stakeholder intesi come portatori di diritti di cittadinanza costituzionali, che precedono e sono indipendenti dalla loro assunzione di una particolare veste professionale, sociale o di categoria; le *stake* legittimi in questa prospettiva sono basati su pretese di "bisogno";
- b. *Stakeholder secondari*, stakeholder intesi come gruppi, categorie e organizzazioni che cooperano con l'attività dell'istituzione di governo e che avanzano pretese basate sul "contributo";
- c. *terziari*, stakeholder in quanto rappresentano categorie di tipo (a) oppure (b), ma che hanno anche interessi propri (corporativi); le *stake* difese da questi stakeholder dovrebbero essere basate su pretese di "rappresentanza legittima" di stakeholder di tipo primario e secondario; mentre le pretese meramente corporative dovrebbero essere viste come deviazioni dall'imparzialità della mediazione e bilanciamento tra stakeholder che tale processo dovrebbe essere in grado di generare,

c) *Su cosa rendicontare?*

Ovvero l'oggetto della rendicontazione. A tale proposito le domande sono: "rappresentare risultati per funzioni/aree oppure *outcome* (conseguenze di benessere) per stakeholder? quale mix delle due logiche? E quale

rappresentazione *ex post* del bilanciamento tra stakeholder sulla base dei risultati per stakeholder?”

La risposta più plausibile a tali domande è la scomposizione per grandi aree dell'approccio degli stakeholder, ovvero dell'organizzazione/identificazione dei risultati oggetto del rendicontazione sulla base di una matrice (aree strategiche di attività) × (stakeholder dell'ente) che, dopo aver associato a ciascuna area tutti i suoi stakeholder, per ciascuna area approfondisce l'analisi mediante l'identificazione della natura degli “stake” per cui un certo stakeholder lo è in quella area di politiche, e quindi identifica le conseguenze rilevanti da analizzare in quanto toccano quegli “stake”.

Una scelta importante in questa strategia (scomposizione degli stakeholder per area e identificazione dei risultati da rendicontare) consiste nel livello di generalità dell'area rispetto alla quale viene approfondita l'analisi. Aree troppo di dettaglio renderebbero poi impossibile mantenere una visione d'insieme degli interessi degli stakeholder, inoltre renderebbero illeggibile il BS come strumento di *accountability* democratica e amministrativa, cioè diluirebbero il riferimento alle responsabilità di coloro che sono in posizione di governo e quindi responsabili delle scelte strategiche e non delle prassi routinarie.

D'altra parte gli individui hanno identità distinte in quanto stakeholder di primo e secondo grado di politiche diverse. Tali identità diverse devono poter emergere (l'individuo è portatore di diversi “stake” in quanto raccoglie in sé varie identità). Al contempo deve poter essere possibile esprimere un giudizio sintetico di bilanciamento tra i vari interessi che abbiamo in quanto siamo in diverse identità e tra gli interessi di individui differenti in base all'identità. Ciò implica sia un esercizio intra-personale (bilanciare tra gli interessi delle diverse identità di uno stesso agente) sia un esercizio inter-personale (bilanciare tra interessi di stakeholder diversi in quanto ciascuno presenta un'identità diversa dagli altri).

Per questo è bene scegliere aree tematiche di politiche non troppo disaggregate e che siano strettamente legate a grandi priorità di un programma di sviluppo, definito sotto il vincolo delle funzioni istituzionali e dei principi costituzionali

dell'ente. A tale livello si dovrebbero identificare gli stakeholder per quelle priorità, tenuto conto che doveri di imparzialità non permettono di considerare solo chi ci guadagna, ma anche chi vede il proprio interesse sacrificato.

Una volta identificati gli spazi logici da riempire con i risultati da rendicontare è bene essere chiari su una seconda questione ovvero che non ci si può limitare a descrivere gli esiti in termini di output, ma occorre descrivere conseguenze di benessere per gli stakeholder, ovvero non output ma *outcome* o impatti sociali; ciò chiederà di decidere come misurare il benessere associato a un outcome, consapevoli che avere una metrica del benessere implica fare scelte di valore (una scelta di valore è anche quella di misurare in un certo modo il benessere legato a una situazione: in termini di preferenze rivelate? di beni principali? di funzionamenti?). Se però la scelta di una metrica del benessere associato agli output sarà stata compiuta allora sarà possibile esprimere giudizi di giustizia distributiva sulla distribuzione del benessere, e quindi non solo giudizi di efficacia rispetto al raggiungimento di obiettivi stabiliti in termini di output. Ecco perché è bene che le risposte a queste domande relative al “piano dei conti” (cosa vogliamo contare, con quali indicatori ecc) vengano date avendo già risolto i dilemmi relativi a criteri di giustizia definitivi dell'identità. In ogni caso infatti quei dilemmi devono prima o poi essere affrontati nel processo di rendicontazione.

d) *Quale impiego della contabilità economico-finanziaria?*

Come organizzare la rendicontazione dei flussi finanziari trasferiti e allocati ?
Esiste una nozione di “valore sociale aggiunto” più adatta al settore pubblico?

Lo standard del Ministero degli interni sembra dare le indicazioni giuste al proposito: i dati della contabilità economico-finanziaria devono informare sullo stato di equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente e consentire di fare valutazioni di efficienza produttiva. Essi consentono inoltre di misurare la capacità degli stakeholder di secondo grado di “appropriarsi” di quote della rendita. Ma non si deve chiedere troppo a questa contabilità. In particolare è meglio rinunciare alle riclassificazioni del valore aggiunto, sia quelle che seguono con vano scrupolo il modello GBS, sia altri più fantasiosi e improbabili esercizi di riclassificazione.

e) *Quale è la sua estensione?*

Bilancio sociale dell'ente regolatore e programmatore oppure bilancio sociale *consolidato* a livello territoriale (tutte gli enti istituiti o partecipati dall'ente di governo)?

La risposta non può essere unica e valida in assoluto, dipende da quanto estesa è la ramificazione del sistema di governo al centro del quale l'ente è collocato. Ma è chiaro che solo il bilancio sociale consolidato di tutte le imprese e gli enti controllati realizza effettivamente una piena *accountability* democratica,

f) *Quale modalità di partecipazione e coinvolgimento degli stakeholder?*

Il coinvolgimento degli stakeholder deve avvenire fin dalle fasi precoci nella scelta sulle dimensioni da rendicontare. Proprio per questo bisogna essere consapevoli dei benefici e dei rischi del ruolo delle rappresentanze di categoria: da un lato legittima rappresentanza degli interessi, dall'altro il rischio della *cattura*.

Per evitare il rischio di cattura bisognerebbe che il dialogo sociale con gli stakeholder fosse disegnato in modo che ogni partecipante assumesse una posizione imparziale, cioè evitasse di cercare di pregiudicare il sistema di rendicontazione così da strutturalo in modo da preconfezionarne le risposte. La storia costituzionale insegna che se le motivazioni morali scarseggiano, il disegno delle istituzioni può aiutare. Ecco perché i forum di dialogo dovrebbero essere adeguatamente multi-stakeholder, cosicché i tentativi di cattura si elidano gli uni con gli altri attraverso un virtuoso meccanismo di *cheks and balances*.

Resta poi il problema di come non dare voce solo ai "*vested interests*". Per questo occorre non solo "giocare il gioco alla democrazia", nel quale gli stakeholder terziari sono avvantaggiati, ma mettere in atto forme di ascolto diretto (con metodi appropriati) dell'opinione degli stakeholder primari e secondari (*focus group*, interviste, *survey* di opinione ecc) sulle questioni sulle quali essi sono effettivamente decisori competenti, informati e con un effettivo "stake" in gioco, tale che sarebbe improbabile da parte loro l'assunzione di un comportamento strategico.

g) Quis custodiet ipsos custodes?

L'effettiva partecipazione degli stakeholder nella valutazione del rendiconto, e l'inserimento della loro valutazione all'interno del documento, è una prima risposta alla domanda circa la sorveglianza sulla stessa attività di rendicontazione, che a sua volta è strumentale a mettere in condizione i cittadini di controllare l'operato del governo politico e amministrativo dell'ente pubblico. Se la metodologia di redazione prevede di riportare la valutazione sulla veridicità, rilevanza, completezza e affidabilità del bilancio sociale da parte degli stakeholder *terziari* all'interno del documento, in certa misura il documento stesso del BS contiene una parte della sua verifica indipendente. Tuttavia siccome la raccolta di tali opinioni sarà pur sempre ad opera degli uffici o del gruppo di lavoro *ad hoc* incaricato di redigere il BS da parte della giunta, resta il problema di una valutazione di terza parte indipendente dello stesso documento. A tale scopo si può pensare, come previsto dalle linee guida del Ministero degli interni, che un revisore contabile o l'organo di revisione interno svolga una funzione di *assurance* del bilancio sociale.

In strutture di governo complesse e articolate come le regioni o le grandi amministrazioni locali si potrebbe pensare a un comitato di controllo (*audit*) con una rappresentanza sia della maggioranza che della minoranza consigliere (paritetica?), delle parti sociali e del mondo accademico competente sia nelle materie oggetto di rendicontazione, sia nelle metodologie - che abbia appunto il compito di super-vedere e verificare il bilancio sociale messo a punto dall'ufficio o gruppo di lavoro che inevitabilmente la giunta incaricherà a tale scopo. Tale comitato di controllo (*audit*) avrebbe forse più competenza per entrare nel merito delle informazioni riportate dal bilancio sociale, mentre un revisore professionale indipendente (*auditor*), che potrebbe lavorare per conto del comitato oppure esprimere una propria valutazione indipendente ma riportarla al comitato stesso prima che alla giunta, attraverso ispezioni adeguatamente condotte potrebbe asseverare il rispetto dei requisiti formali e delle metodologie standard di redazione del BS sia rispetto alla struttura del documento, sia rispetto al processo di elaborazione e alle modalità di raccolta e organizzazione delle informazioni,

rispondendo alle richieste di approfondimento dello stesso comitato. In sostanza il comitato *audit* potrebbe operare come una “collegio giudicante” in grado di richiedere alla struttura informazioni e chiarimenti, prima di esprimere una valutazione, al contempo potendo avvalersi di un “procuratore”, cioè un professionista indipendente (il revisore o social auditor), il quale abbia competenze e facoltà di condurre ispezioni per verificare che le informazioni riportate siano verifiche o almeno raccolte secondo metodologie affidabili. Nell’ambito di una adeguata dialettica tra gli organi esecutivi e quelli di controllo, si potrebbe pensare che tale comitato di controllo non sia un organo consultivo della Giunta, del Presidente o del Sindaco , ma un organo che riporta al consiglio comunale provinciale o regionale, e in particolare al suo Presidente e presenta la sua valutazione al consiglio piuttosto che alla Giunta.

Infine vi è il ruolo direttamente esercitato dal Consiglio, e dalle opposizioni al suo interno, cioè la sede costituzionalmente dedicata al controllo dell’operato della giunta, del Presidente o del Sindaco. Nello schema proposto il consiglio sulla base del report del comitato *audit* e del revisione indipendente potrebbe esprimere una votazione per parti sul documento. Una prima sul rispetto di criteri di affidabilità, coerenza, completezza, consultazione aperta, insomma sul *metodo* del rendiconto che, alla luce di una valutazione positiva del comitato *audit* e del revisore, potrebbe aspirare ad essere un voto *bipartisan*; una seconda sull’intero documento, inclusi i giudizi sostanziali circa i valori , le finalità e il raggiungimento degli obiettivi che verosimilmente potrebbe a seconda dei casi riflettere le relazioni più o meno conflittuali tra maggioranza e opposizione.

Sezione 5. Conclusioni e raccomandazioni di policy

E' giunto il momento di riassumere le conclusioni di *policy* emergenti da questo studio, indirizzate a tutte le Regioni e agli Enti di governo decentrato. Per farlo ci porremo e risponderemo a due domande.

- *E' opportuno che le Regioni e gli altri enti di governo decentrato si dotino di un proprio BS?*

Si è opportuno, poiché, come abbiamo visto nella sezione 2 di questo studio, il bilancio sociale è uno degli strumenti più appropriati per garantire l' *accountability* di chi è in posizione di autorità politica e amministrativa in uno Stato di diritto. Da essa dipende la possibilità per chi è in posizione di autorità di soddisfare la richiesta di "responsabilità" nei confronti di coloro che accettano (e quindi legittimano) tale autorità con la propria fiducia. Senza *accountability*, cioè una specifica attività di "resa dei conti", mancano le basi per esprimere un giudizio razionale da parte dei cittadini, il che rende di fatto (sebbene non *de jure*) irresponsabili coloro che stanno in posizione di autorità, poiché non consente di sottoporli allo lode o al biasimo alla luce di un giudizio di corrispondenza con qualche sistema di criteri o principi. La fiducia nei loro confronti (almeno quella razionale) non può che esserne insidiata e quindi almeno in parte compromesse le fonti principali di legittimità (entrambe le modalità della razionalità sono qui coinvolte, quella teleologico - strumentale rispetto agli scopi e quella deontologica relativa alla coerenza tra atti a valori).

Per attualizzare tale considerazione, si può osservare che sistemi evoluti di rendicontazione sociale potrebbero contribuire a dare una risposta assai convincente alla crisi della fiducia nella politica e nella PA, sottolineata e in parte accentuata dalle campagne nazionali sui "costi della politica" e sui c.d. "fannulloni".

Dal momento che queste campagne non presentano meri consigli per una più occultata politica di bilancio, ma pretendono di avere un contenuto moralizzatore, sia detto qui per inciso che dal punto di vista dell'etica pubblica è piuttosto deprimente veder valutare l'azione pubblica essenzialmente in termini di costi,

indipendentemente da una valutazione dei risultati rispetto ai fini, e dei comportamenti rispetto ai principi. Spesso tale polemica si focalizza sulle mancanze dei gradini inferiori dell'amministrazione (i "fannulloni"), dimenticando i comportamenti non etici dei "white collars", i loro conflitti di interesse, l'abuso di autorità, favoritismi ecc. grazie ai quali tipicamente possono proliferare casi lassismo e inefficienza. Tutta la cultura dell'efficacia e dell'efficienza sociale, nonché dei risultati di equità delle politiche pubbliche sembra scomparire di fronte alla sola considerazione dell'efficienza produttiva indipendentemente dai risultati. Sarebbe inoltre più onesto da parte dei sostenitori di queste campagne ammettere le premesse di valore del loro punto di vista. Il liberista crede infatti che lo Stato debba limitare al minimo il suo intervento, poiché secondo lui politiche pubbliche e pubblica amministrazione generano più mali pubblici che beni pubblici, posto che il solo criterio di valutazione siano le interferenze nei diritti negativi degli individui. Ogni politica pubblica "costa troppo" da questo punto di vista.

Tale tesi dovrebbe allora confrontarsi con la tesi opposta, che ritiene che alternativi meccanismi allocativi quali il mercato, se usati a proposito dei beni pubblici, delle infrastrutture per le public utility e dei beni di welfare, possano aggravare i "mali" sociali dal punto di vista del benessere personale e sociale (comunque definito) e dell'equità. La discussione sarebbe allora una valutazione dei costi rispetto al valore dei fini, e quindi verterebbe sulla scelta se si debbano o meno perseguire – e a quali costi - fini di benessere sociale e di equità, che tipicamente richiedono un "contratto sociale" più esteso di quello predicato dai liberisti.

Tuttavia bisogna riconoscere che queste campagne trovano ascolto in gran parte a causa della mancanza di *accountability* delle amministrazioni pubbliche. Assai scarsa è la comunicazione nei confronti dei cittadini non sui costi della politica e dell'amministrazione, ma sull'efficacia delle politiche nel raggiungimento dei risultati prefissati e soprattutto sulle conseguenze di benessere e distributive di tali politiche. Al contempo spesso del tutto assente è la rendicontazione sulla conformità a norme etiche di condotta, che intervengano prima che si configurino plateali reati amministrativi o addirittura penali.

Il bilancio sociale assolve proprio all'esigenza di consentire un' *accountability* su queste dimensioni (incluse quelle di efficienza produttiva ovviamente) e perciò interviene su un aspetto essenziale della discussione attuale sulla legittimità dell'intervento pubblico.

- *Quali linee guida dovrebbero seguire le Regioni e gli altri enti di governo decentrato per introdurre effettivamente il BS nel proprio sistema di rendicontazione?*

Non esiste una standardizzazione del tutto adeguata del bilancio sociale pubblico. Le linee guida disponibili hanno vari punti di convergenza, ma al contempo vi sono differenze di enfasi. Il *Manuale di Cantieri* pensa l'ente pubblico essenzialmente come entità socio-politica, con un eccessivo spazio alla discrezionalità politica. A titolo pratico comunque la metodologa della "ricostruzione della catena di senso" sembra essere il consiglio più utile ai fini del processo di redazione del BS e della sua proficuità per l'amministrazione e il vertice politico ("rendersi conto" per "rendere conto"). La *linea guida Baccini*, pur prendendo molti suggerimenti dal Manuale di Cantieri, pensa l'ente pubblico come un *soggetto di diritto amministrativo*, cosicché suggerisce la rendicontazione per funzioni, trascurando quella per stakeholder e lasciando in secondo piano il fatto che, oltre ad avere una funzione produttiva di servizi fissata dalla legge, l'ente esprime una visione etico-politica, in parte vincolata dai principi costituzionali, ma in parte frutto dell'interpretazione che ne dà un vertice politico e la cultura amministrativa dei corpi professionali.

Le *linee guida del GBS* vedono l'ente pubblico come azienda, in tal modo si distaccano nettamente dall'idea di bilancio di mandato e al contempo sviluppano la visione del rendiconto agli stakeholder (matrice aree per stakeholder). Esse replicano però l'approccio adatto solo all'impresa (per la quale la distinzione tra *gradi* della relazione con gli stakeholder è meno essenziale). Per questo eccesso di "aziendalismo" esse cadono nella proposta del riparto del VA, che non ha in questo caso il medesimo valore informativo che nel caso dell'impresa. Più utili di ogni altra linea guida sono quelle recentissime del *Ministero degli interni*, poiché contengono la maggior parte dei suggerimenti utili proposti dalle altre e al

contempo avanzano suggerimenti inediti per ciò che riguarda la deliberazione e l'asseverazione del BS.

Ad ogni modo, secondo il punto di vista qui difeso, ciò che conta è che il BS venga costruito prendendo in considerazione tutti tre i livelli *dell'accountability* democratica (vedi sez. 2) e dando una risposta univoca a ciascuna delle domande che abbiamo posto nella seconda parte della sez. 4. Così facendo le Regioni e gli altri enti di governo decentrati potrebbe costituire una "buona pratica" in grado di far evolvere la stessa riflessione sul Bilancio Sociale a livello nazionale. Tra quelle domande, le più importanti in sintesi sono:

- ✓ *Chi rende conto?* E' il vetrice politico assieme a quello amministrativo-burocratico - allo scopo di rendere effettiva la loro responsabilità a riguardo delle tre dimensioni di accountability (istituzionale, politica, amministrativa) e quindi generando informazione a proposito dei tre insiemi di variabili che definiscono l'identità. A questo scopo occorre la descrizione oggettiva del sistema di governo che ne definisce l'area di responsabilità, cioè l'estensione del potere discrezionale.
- ✓ *A chi rende conto?* Agli stakeholder stratificati in base a un criterio di priorità (primari, secondari, terziari - si veda sez. 4) o detto altrimenti di "urgenza" degli *stake* che fondano le loro "pretese"⁶.
- ✓ *Su quali materie rende conto?* Non solo sui risultati fisici, ma sulle conseguenze socio-economiche dei risultati e sulla loro distribuzione equa tra gli stakeholder, analizzati per grandi aree di politiche che corrispondono alle priorità del piani di sviluppo provinciale (quindi macro-aree di politiche definite per grandi finalità, ed analizzate per stakeholder). A tale proposito si ricordi che le misure di benessere e di equità sono il termine ultimo di valutazione che interessa agli stakeholder. In mezzo c'è l'output misurato in

⁶ Si ricordi che gran parte dei diritti - secondo la nota definizione hohfeldiana - sono essenzialmente pretese che generano un "dovere" in capo a qualche altro soggetto naturale o istituzionale (vedi Sacconi 1991).

termini di descrizione oggettiva (fisica) e poi reso significativo con indicatori di efficienza (analisi comparata di quantità di servizi di qualità data in base al costo) e di efficacia (quantità di servizi realizzati rispetto alle attese e alla pianificazione). Solo all'inizio della catena stanno le azioni (decisioni, atti formali, deliberazioni relative all'attuazione, azioni di implementazione ecc).

- ✓ *Che estensione hanno tali materie?* Sarebbe desiderabile un BS "consolidato" corrispondente alla struttura effettiva del *governance* regionale, cioè la struttura decisionale nella quale la Regione ha un effettivo ruolo di "decisore residuale" o altamente influente, avendo controllo sui flussi delle risorse. Questo traguardo può essere approssimato per gradi, purché si identifichino subito gli obiettivi e i passi di avvicinamento (può andare a regime anche in due o tre edizioni del BS). Nell'epoca della sussidiarietà e dell'esternalizzazione, dell'intreccio tra forme di *governance* pubbliche e private bisogna in ogni caso ricostruire il filo del potere decisionale attraverso questi diversi intrecci, e quindi rendere conto in base alla rilevanza della decisioni pubbliche così ricostruite. Naturalmente ciò deve essere fatto in modo rispettoso delle autonomie e dei ruoli specifici di ciascun soggetto o istituzione, senza ascrivere all'ente pubblico tutti i meriti e i demeriti di ciò che viene in un regime di partnership con altre istituzioni pubbliche e private.
- ✓ *Quando coinvolgere (e quali) stakeholder?* i) Fin dall'inizio, al momento dell'enunciazione dell'identità e degli impegni (questo rientra nella programmazione strategica, che è premessa del rendicontazione); ii) a metà, al momento di stabilire le variabili e gli indicatori rilevanti da rendicontare; iii) alla fine, per ottenere la valutazione dello stakeholder da riportare nello stesso BS.
- ✓ *Ma chi e come?* Quanto al chi, sia quelli istituzionali (terziari) che quelli primari e secondari. Per i primi occorrono sedi di consultazione con procedure di funzionamento del dialogo sociale in grado di evitare il rischio di "cattura" del dialogo da parte di interessi costituiti più forti e meglio rappresentati, e di massimizzare la raccolta di informazione genuina. Per i

primari occorrono metodi di consultazione dal basso e per *issue* rilevanti (*focus group* e indagini nei territori ecc), che per quanto focalizzate su aspetti parziali, riportino in modo genuino e non strategico gli interessi *at stake* nei vari casi per ciascuna area di politiche.

- ✓ *Chi controlla il controllore?* Perché la rendicontazione possa essere credibile occorre che essa sia sottoposta alla verifica di terze parti indipendenti. Questo può essere garantito in parte da un revisore professionale, in grado di fare verifiche ispettive, ma è evidente che un professionista per quanto indipendente non avrebbe molta forza contrattuale di fronte all'organo di governo politico. E' quindi opportuno pensare al ruolo di un organo istituzionale multistakeholder di *audit*, i cui componenti siano parti politiche di maggioranza e opposizione, rappresentanti di categorie sociali espressi nel rispetto di un criterio di competenza, esperti accademici del tutto indipendenti (il cui incarico non dipenda dallo svolgimento di un particolare *audit*), e che *non* riporti al vertice esecutivo, ma all'assemblea (ad es. la Presidenza del Consiglio). Si possono inoltre prevedere passi distinti di approvazione del BS da parte del Consiglio, prima sulla parte metodologica e poi sul contenuto e sui giudizi circa lo stato di attuazione dei programmi - ammettendo almeno sul primo la possibilità di un voto non partigiano.

In ogni caso non c'è una risposta definitiva a questa domanda. Alla fine il "custode di ultima istanza" non è chi sta in cima ad un "regresso infinito" di controlli, ma colui che sta alla base - il cittadino. Tutta la piramide dei controlli e delle verifiche indipendenti in realtà deve solo servire a mettere in grado chi sta alla sua base di esercitare il "controllo sociale" e far valere il suo giudizio sulla reputazione dei vertici politici e amministrativi.

Riferimenti

Documenti

CANTIERI, *Rendere conto ai cittadini, il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, (a cura di Angelo Tanese), Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei Ministri , Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004.

CELE (a cura di), *Progetto Q-RES: la qualità della responsabilità etico-sociale d'impresa*, LIUC Papers, N. 95, ottobre 2001, serie Etica, diritto ed economia, n.5, Varese, 2001

CELE, *STANDARD Q-RES: Norma e Linee guida per il miglioramento delle prestazioni etico-sociali dell'organizzazione*, (a cura di Emma Baldin e Lorenzo Sacconi), LIUC papers, n. 145, serie Etica, diritto ed economia, n.12, Varese, 2004.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Bilancio sociale, linee guida per le amministrazioni pubbliche (allegato alla direttiva del ministro della funzione pubblica sulla rendicontazione sociale delle pubbliche amministrazioni)*, Roma 17 febbraio 2006.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Direttiva del ministro della funzione pubblica sulla rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni*, Presidenza del consiglio dei ministri, Roma, 17 febbraio 2006

GBS , *Principi di redazione del bilancio sociale. Standard*, Giuffrè ed., Milano 2007

GBS, *Standard di base e documenti di ricerca*, Giuffrè ed. Milano 2005

GBS, *Il bilancio sociale, Documenti di ricerca, responsabilità sociale e corporate governance* , Giuffrè editore, Milano giugno 2006

GBS, *La rendicontazione sociale nel settore pubblico: Standard*, Giuffrè editore, Milano, 2007

GBS, *Il bilancio sociale, Documenti di ricerca n. 6, La rendicontazione sociale per le Regioni*. Giuffrè ed. Milano 2007.

Testi

AA. VV. (2004), *Teoria generale del bilancio sociale e applicazioni pratiche*, (a cura di G.F.Rusconi e M.Dorigatti, Franco Angeli, Milano.

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

- BERLE A. and MEANS G. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, N. Y. McMillan
- BLAIR M. and STOUT L. (1999), "A Team Production Theory of Corporate Law", in *Virginia Law Review*, vol.85, n.2
- FREEMAN E., PHLLIPS R. and WICKS A.C. (2003): "What Stakeholder Theory is Not", *Business Ethics Quarterly*, vol.13, 4
- FREEMAN, E., EVAN, W.M. (1993), "Stakeholder Management and the Modern Corporation: Kantian Capitalism", in Beuchamp and Bowie (eds.) *Ethical Theory and Business*, 5th ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs,N.J
- JENSEN, M.C. (2001), "Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function", in *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 14, No 3, Fall.
- KAUFMANN A. (2002), "Managers Double Fiduciary Duty: To stakeholders and to Freedom", *Business Ethics Quarterly*, 12, 2
- MCMAHON, C. (1989), "Managerial Authority", in *Ethics*, 100, October 1989
- MCMAHON, C. (1994) *Authority and Democracy: a General Theory of Government and Management*, Printceton UP, Princeton NJ.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine; Chicago.
- RAWLS, J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia U.P. , New York, trad. it. Edizioni di Comunità, Milano; 1995.
- RAZ, J. (1985) "Authority and Justification", in *Philosophy and Public Affairs*, 14.
- SACCONI L, (a cura di), 2005, *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo di impresa*, Bancaria editrice, Roma.
- SACCONI L. (1991), *Etica degli affari. Individui, imprese e mercati nella prospettiva dell'etica razionale*, Il Saggiatore, Milano.
- SACCONI L. (1998), "Etica della Pubblica Amministrazione in America", in *Etica della pubblica amministrazione: un esame internazionale secondo la teoria della scelta collettiva* (a cura di Lorenzo Sacconi), pp.1-175, Guerini e associati, Milano
- SACCONI L. (2006) "CSR as a model of extended corporate governance, an explanation based on the economic theories of social contract, reputation and reciprocal conformism", in F. Cafaggi (ed.), *Reframing self-regulation in European private Law*, , Kluwer Law International , London, electronic publication: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=514522

SACCONI L. (1997), "Un'authority contro la collusione: una proposta nella prospettiva delle scelte pubbliche" con A.Fioritto, M.Grillo, M.Polo, M.Zanchetti, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, n.1. 1997, pp.153-184

SACCONI L. (1997), *Economia etica e organizzazione*, Roma-Bari (Laterza).

SEARLE J. R. (2001) , *Rationality in action*, MIT Press , Cambridge Mass

SEARLE J. R. (1983), *Intentionality*, Cambridge UP., Cambridge,

SIMON, H. (1947), *Administrative Behavior*, NY, Macmillan trad. it. Il Mulino, Bologna 1967.

WEBER, M. (1974), *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano