



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

consiglio regionale

segreteria generale
area giuridico-legislativa

DOSSIER SUI PROGETTI DI LEGGE

Proposta di legge N. 110

“Misure per la promozione della rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni del Friuli Venezia Giulia”

di iniziativa dei consiglieri Pedicini, Menosso, Salvador, Brussa, Tononi, Antonaz
presentata l'1 aprile 2010

X LEGISLATURA

[Esame in Commissione V](#)

all'interno:

- Nota di analisi tecnico-normativa
- Documentazione di riferimento

maggio 2010

segreteria generale
area giuridico-legislativa

Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa
in materia di affari istituzionali

DOSSIER SUI PROGETTI DI LEGGE

Proposta di legge N. 110

“Misure per la promozione della rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni del Friuli Venezia Giulia”

di iniziativa dei consiglieri Pedicini, Menosso, Salvador, Brussa, Tononi, Antonaz
presentata l'1 aprile 2010

X LEGISLATURA

[Esame in Commissione V](#)

Riproduzione e diffusione ad uso interno.

I testi della normativa statale e delle altre regioni sono tratti dall'opera Leggi d'Italia Professionale di Wolters Kluwer Italia Professionale SpA.

E' in ogni caso esclusa la possibilità di riproduzione commerciale a scopo di lucro dei testi di cui trattasi.

INDICE

Nota di analisi tecnico-normativa sulla proposta di legge n. 110	1
Sintesi della legge regionale della Basilicata	2
Direttiva Ministeriale 17 febbraio 2006 "Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche", emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della funzione pubblica.....	4
Direttiva Ministeriale 19 dicembre 2006 "Una pubblica amministrazione di qualità" Dipartimento della funzione pubblica.....	25
Legge della regione Basilicata 28 aprile 2009, n. 13 "Istituzione e promozione del bilancio sociale"	32
Deliberazione della Giunta della regione Calabria 7 agosto 2009, n. 539 "Approvazione linee di indirizzo per la realizzazione del bilancio sociale, bilancio di genere e bilancio generazionale (articolo 12, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15).....	35
Estratto da "Il bilancio pubblico", di Carlo Manacorda, Milano, G. Giappichelli, 2008, "Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche"	47

NOTA DI ANALISI TECNICO-NORMATIVA SULLA PROPOSTA DI LEGGE N. 110

Gli strumenti con cui le pubbliche amministrazioni hanno da sempre gestito i loro conti sono stati sino ad ora bilancio (di previsione e consuntivo) e rendiconto.

Dopo l'entrata in vigore delle leggi Bassanini e rispettive modifiche ed integrazioni, che hanno dettato una riorganizzazione della struttura amministrativa pubblica, ma soprattutto della legge n. 7 agosto 1990 n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che ha rivoluzionato il procedimento amministrativo introducendo principi cardine dell'azione amministrativa, quali la trasparenza, lo svolgimento imparziale, i criteri di economicità e di efficacia della stessa assicurando il diritto di accesso agli atti e documenti, nuovi strumenti sono stati messi a disposizione degli Enti pubblici per far conoscere esternamente il loro operato responsabilizzato.

Le Direttive ministeriali della Funzione Pubblica del 17 febbraio 2006 (Rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni) e del 19 dicembre 2006 (Una pubblica amministrazione di qualità) hanno poi collaborato nella pratica adottiva degli strumenti necessari alle pubbliche amministrazione per dar conto del loro operato ai cittadini, vale a dire dei risultati conseguiti con l'uso delle risorse pubbliche (sul sito www.formez.it tra i "materiali" della voce "bilancio sociale" è reperibile la pubblicazione "Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche" del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

E', infatti, avvertita a livello generale l'esigenza di coinvolgere, nella fase ascendente del processo di formazione delle decisioni politiche, i cittadini nel dialogo con le istituzioni al fine di migliorare la qualità dei servizi che vengono loro offerti (livello di benessere della collettività e valore prodotto per essa) e di misurarne poi le ricadute sulla comunità.

Tra questi nuovi strumenti si annoverano il bilancio sociale annuale, il bilancio sociale di mandato, il bilancio ambientale, il bilancio di genere e il rendiconto sociale, strumenti non resi obbligatori dal dettame legislativo, ma necessari per il processo del *rendere conto* alla collettività del quanto è stato realizzato, del come è stato realizzato e del quanto è costato. Lo scopo di tali mezzi è essenzialmente quello di migliorare la trasparenza e l'efficienza della spesa pubblica attraverso atti che consentano un maggior controllo di gestione e della finanza pubblica permettendo, al contempo, di misurare la qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione con criteri qualitativi e quantitativi anche in termini di bilancio sociale, utilizzando le tecnologie per la valutazione all'interno della PA ed all'esterno della stessa mediante la misurazione del grado di soddisfazione di cittadini, imprese e altre P.A.

Con la presente Proposta di legge la Regione interviene in materia di rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche del Friuli Venezia Giulia.

La proposta di legge intende promuovere e sostenere la rendicontazione sociale da parte della stessa amministrazione regionale, degli enti e agenzie regionali, degli enti locali e degli enti funzionali operanti nelle materie di competenza regionale al fine di migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa e la partecipazione dei cittadini.

Gli strumenti attraverso i quali le amministrazioni pubbliche del territorio regionale attuano i processi di rendicontazione sono il bilancio sociale annuale, il bilancio sociale di mandato, il bilancio ambientale, il bilancio di genere e i rapporti e bilanci di settore e altri documenti di rendicontazione sociale.

La proposta di legge introduce delle linee guida per la redazione, approvazione e comunicazione dei documenti di rendicontazione sociale.

Le linee guida sono definite dalla Giunta regionale con propria deliberazione, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e sentita la competente commissione consiliare, e sono improntate a criteri quali, ad esempio, la volontarietà dell'adozione delle forme di rendicontazione sociale da parte dei singoli enti e la gradualità nell'introduzione degli stessi. La promozione dei processi di rendicontazione e la redazione dei relativi documenti è sostenuta dalla Regione in via diretta, sia tramite iniziative programmate annualmente dalla giunta regionale con propria deliberazione, volte alla formazione ed all'assistenza tecnica degli operatori pubblici, anche interni, addetti a trattare le materie pertinenti alla tematica della rendicontazione sociale, sia tramite contributi agli enti locali della Regione che intendano intraprendere la strada della rendicontazione sociale dotandosi dei relativi documenti.

La proposta di legge prevede che la modalità dell'assegnazione di risorse finanziarie di sostegno avviene su presentazione, da parte degli enti stessi, di programmi organici nei quali sono definite tipologia e periodicità degli strumenti di rendicontazione sociale, che la Regione ha poi il compito di vagliare tramite la procedura valutativa a bando, prevista dall'articolo 36, comma 3, della legge regionale 20 marzo 2000, n. 7 (Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso).

Apposita graduatoria viene poi stilata mediante valutazione comparata dei programmi stessi sulla base di idonei parametri oggettivi predeterminati.

Da ultimo, il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia è investito del compito di monitorare le iniziative di rendicontazione sociale realizzate dalle pubbliche amministrazioni del Friuli Venezia Giulia - dietro invio di copia (cartacea ed elettronica) dei documenti elaborati dagli enti interessati e pubblicazione degli atti stessi sul sito web istituzionale del Consiglio regionale - e di redigere un rapporto annuale da presentare all'Assemblea legislativa, al fine di fornire un'analisi dei processi messi in atto dai soggetti pubblici del territorio regionale, nonché una base per la valutazione dell'efficacia degli strumenti adottati in relazione alle finalità proprie della legge *de quo*.

Sintesi della legge regionale della Basilicata

A oggi risulta che la Regione Basilicata sia l'unica ad essersi dotata di una legge compiuta, la legge regionale 28 aprile 2009, n. 13 "Istituzione e promozione del bilancio sociale" (B.U. 2 maggio 2009, n. 22), che prevede l'istituzione del bilancio sociale nella Regione e negli enti ed aziende dipendenti e che ne promuove l'adozione negli enti territoriali e locali.

La legge connota il bilancio sociale come importante strumento di conoscenza e di comunicazione che, assicurando un elevato livello di trasparenza dell'azione amministrativa, favorisce la costruzione di un dialogo permanente tra istituzioni e cittadini, sia per la Regione Basilicata, come strumento della programmazione regionale, sia per gli enti ed aziende dipendenti della Regione stessa.

I destinatari del bilancio sociale sono tutti i soggetti pubblici e privati, direttamente o indirettamente interlocutori dell'amministrazione o comunque interessati alla sua azione.

La previsione normativa della redazione del bilancio sociale ha una cadenza annuale al fine di consentire il confronto ciclico degli obiettivi programmati con i risultati raggiunti, favorendo la definizione di nuovi obiettivi e impegni dell'amministrazione.

La definizione che viene data dalla legge all'articolo 3 di bilancio sociale è di documento avente per oggetto le diverse tipologie di intervento poste in essere dall'amministrazione, tenendo conto di ciò che è stato direttamente attuato e dell'attività concorrente di soggetti pubblici e privati alla realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione.

Il bilancio sociale è pertanto inteso dall'amministrazione regionale quale atto in cui vengono esposti indirizzi da perseguire e priorità di intervento, rendendo conto delle risorse impiegate, del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati.

La Giunta Regionale è deputata a emanare le linee guida per l'adozione del bilancio sociale da parte della Regione, degli enti e aziende dipendenti dalla Regione nonché a presentare ogni anno al Consiglio Regionale una relazione sullo stato di attuazione della legge e sugli effetti che la stessa ha prodotto.

Dir.Min. 17-2-2006

Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 16 marzo 2006, n. 63.

Epigrafe

Premessa

Articolo unico

Allegato 1

Parte I - Finalità e caratteristiche del bilancio sociale

1. Responsabilità, rendicontazione e bilancio sociale.
2. Definizione di bilancio sociale.
3. Oggetto del bilancio sociale
4. Destinatari del bilancio sociale.
5. Condizioni per l'adozione del bilancio sociale.

Parte II - I contenuti del bilancio sociale

Allegato 2

1. Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione.
2. Rendicontazione delle politiche e dei servizi.
3. Rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate.
4. Presentazione del documento e nota metodologica.

Parte III - La realizzazione del bilancio sociale

Allegato 3

1. La definizione del sistema di rendicontazione.
2. La rilevazione delle informazioni.
3. La redazione e l'approvazione del documento.

4. La comunicazione del bilancio sociale.
5. Il coinvolgimento della struttura interna
6. Il raccordo con il sistema di programmazione e controllo.

Dir.Min. 17 febbraio 2006 (1).

Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche (2).

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 16 marzo 2006, n. 63.

(2) Emanata dalla Presidenza del consiglio dei ministri dipartimento della funzione pubblica.

A tutti i Ministeri:

Uffici di Gabinetto

Uffici per le relazioni con il pubblico

Alle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato

A tutti gli enti pubblici non economici

Al Consiglio di Stato Segretariato generale

Alla Corte dei conti - Segretariato generale

All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato generale

Agli organismi di valutazione di cui al decreto legislativo n. 286/1999

Agli uffici centrali del bilancio

Alla Scuola superiore della pubblica amministrazione

Al Formez

All'A.R.A.N.

e, per conoscenza:

A tutte le regioni

A tutte le province

A tutti i comuni

Alla Presidenza della Repubblica Segretariato generale

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale

All'A.N.C.I.

All'U.P.I.

All'U.N.C.E.M.

Alla Conferenza dei rettori delle università italiane

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

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

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

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri», ed in particolare l'art. 21 che definisce le funzioni attribuite al Dipartimento della funzione pubblica;

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

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, recante «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»;

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

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

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

Vista la direttiva del Ministro della funzione pubblica 7 febbraio 2002, recante «Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni»;

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

Emana la presente direttiva:

1. Premessa.

Nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, particolare rilevanza assume ormai da anni l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti. Molte disposizioni, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla legge 7 giugno 2000, n. 150, si ispirano a questo concetto ed hanno introdotto istituti giuridici, principi operativi e strutture organizzative a questo scopo. Tra le iniziative che le amministrazioni, proprio in questa logica, hanno iniziato ad adottare e che si stanno sempre più diffondendo, quella dell'utilizzo di tecniche di rendicontazione sociale ha particolare rilevanza e specifiche potenzialità.

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

Gli strumenti per effettuare la rendicontazione sociale possono essere molteplici, a seconda degli ambiti e degli obiettivi. Tra essi, il bilancio sociale pubblico può essere considerato il principale, in quanto finalizzato a dar conto del complesso delle attività dell'amministrazione e a rappresentare in un quadro unitario il rapporto tra visione politica, obiettivi, risorse e risultati.

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

occorre fornire riferimenti e principi generali cui le amministrazioni che intendono adottarlo possano ispirarsi.

A questo scopo, il Dipartimento della funzione pubblica già negli scorsi mesi ha realizzato, nell'ambito del Programma cantieri, il manuale «Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche», strumento di indirizzo operativo e pratico che può essere acquisito dalle amministrazioni interessate secondo le modalità indicate sul sito www.funzionepubblica.it

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

2. Obiettivi del bilancio sociale.

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

Tale strumento può incidere positivamente sul sistema di relazioni in cui l'amministrazione è inserita. In particolare, esso può contribuire a migliorare:

la dimensione contabile, in quanto può integrare e rivitalizzare il sistema di rendicontazione dell'uso delle risorse economico-finanziarie già adottato secondo le diverse discipline normative vigenti;

la dimensione comunicativa, ponendosi, per il suo contenuto, al centro delle relazioni con i portatori di interesse;

la dimensione della responsabilità politica, poichè si inserisce nel sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo;

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

la dimensione strategico-organizzativa, come strumento efficace per riorientare, nell'ottica del cittadino, i processi di pianificazione, programmazione e controllo e per ripensare l'assetto organizzativo dell'ente;

la dimensione professionale, in quanto orienta l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità e fornendo nuove occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori.

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

3. Presupposti di adozione del bilancio sociale.

Ogni amministrazione pubblica, in quanto titolare di una funzione di tutela di interessi e di soddisfazione di bisogni dei cittadini, ha l'onere di rendere conto di quanto operato nei propri ambiti di competenza. A tal fine, le amministrazioni pubbliche sperimentano strumenti di rendicontazione diversi e aggiuntivi rispetto al bilancio di esercizio, che rendano più trasparenti e leggibili da parte del destinatario finale i risultati raggiunti.

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

la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla propria azione e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola;

l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali;

l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione;

il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa;

il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;

l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione;

la continuità dell'iniziativa.

4. Indicazioni operative per la realizzazione del bilancio sociale.

I. Significato e contenuti del bilancio sociale.

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

Gli elementi che caratterizzano il bilancio sociale sono:

la volontarietà;

la resa del conto degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali prodotti;

l'individuazione e la costruzione di un dialogo con i portatori d'interesse.

Il bilancio sociale, dopo una presentazione iniziale del documento ed una nota metodologica sul processo di rendicontazione, contiene informazioni relative ai seguenti ambiti:

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

politiche e servizi resi: l'amministrazione rende conto del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati;

risorse disponibili e utilizzate: l'amministrazione da conto delle risorse utilizzate, delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti con la loro gestione.

II. Fasi del processo di rendicontazione sociale.

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

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

la definizione del sistema di rendicontazione, ovvero della sua struttura di base, in cui si esplicita la visione e il programma dell'amministrazione e le diverse aree di rendicontazione, definendo per ciascuna di esse gli elementi informativi e gli indicatori necessari;

la rilevazione delle informazioni, ovvero la raccolta delle informazioni e dei dati, che deve necessariamente essere integrata con il proprio sistema di programmazione e controllo;

la redazione e l'approvazione del documento, ovvero la strutturazione delle informazioni qualitative e quantitative in un documento dell'organo di governo dell'amministrazione;

la comunicazione del bilancio sociale, ovvero la pianificazione e la realizzazione delle azioni di diffusione e di partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

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

Allegato 1

Bilancio sociale

Linee guida per le Amministrazioni Pubbliche

PRESENTAZIONE

SCOPO DELLE LINEE GUIDA

- Queste linee guida intendono indirizzare le pratiche di bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche attraverso l'individuazione di principi generali.
- Pur essendo il bilancio sociale uno strumento di rendicontazione volontario, per uno sviluppo e un efficace utilizzo di questa pratica è necessario definirne il significato, le finalità, i principali contenuti, il processo di realizzazione e i criteri di impiego.
- Oltre a contribuire all'adozione di un metodo condiviso, le linee guida mirano a diffondere la cultura della trasparenza amministrativa e a favorire la costruzione di un dialogo permanente tra istituzioni e cittadini.

ÀMBITO DI APPLICAZIONE

- I principi contenuti nelle linee guida sono validi per tutte le amministrazioni pubbliche interessate a sperimentare il bilancio sociale come strumento di rendicontazione ai cittadini, pur nella diversità di forma giuridica e istituzionale, di assetto organizzativo e di contesto che queste possono avere.
- È compito di ciascuna amministrazione l'adattamento delle linee guida al proprio specifico contesto e l'utilizzo del bilancio sociale in modo coerente con le proprie finalità istituzionali e con le esigenze informative dei propri interlocutori.

STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Il documento si articola in tre parti:

1. Finalità e caratteristiche del bilancio sociale, in cui sono definiti lo scopo e i principali elementi che caratterizzano il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche.
2. I contenuti del bilancio sociale, in cui si definiscono le informazioni che il bilancio sociale deve contenere.
3. La realizzazione del bilancio sociale, in cui sono indicate le modalità per realizzare il bilancio sociale e inserirlo strutturalmente nel sistema di rendicontazione del singolo ente.

Parte I - Finalità e caratteristiche del bilancio sociale

1. Responsabilità, rendicontazione e bilancio sociale.

- Ogni istituzione è responsabile degli effetti che la propria azione produce nei confronti dei suoi interlocutori e della comunità. Tale responsabilità richiede di dar conto della propria azione ai diversi interlocutori, costruendo con essi un rapporto fiduciario e di dialogo permanente.
- Ogni amministrazione pubblica ha il dovere di rendere conto relativamente ai propri ambiti di competenza, in quanto titolare di un mandato e della potestà di scegliere e agire come interprete e garante della tutela degli interessi e della soddisfazione dei bisogni della comunità.
- La rendicontazione sociale di ogni amministrazione pubblica deve rispondere alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa.
- Gli strumenti di rendicontazione sociale a disposizione delle amministrazioni pubbliche sono molteplici, a seconda degli ambiti e degli obiettivi. Tra essi, il bilancio sociale può essere considerato il principale, in quanto finalizzato a dar conto del complesso delle attività dell'amministrazione e a rappresentare in un quadro unitario il rapporto tra visione politica, obiettivi, risorse e risultati.

2. Definizione di bilancio sociale.

- Il bilancio sociale è l'esito di un processo con il quale l'amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire ai cittadini e ai diversi interlocutori di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l'amministrazione interpreta e realizza la sua missione istituzionale e il suo mandato.
- Il bilancio sociale deve esprimere il senso dell'azione dell'amministrazione, descrivendo i processi decisionali e operativi che la caratterizzano e le loro ricadute sulla comunità.
- Il bilancio sociale deve essere realizzato con cadenza periodica, preferibilmente annuale, permettendo di confrontare ciclicamente gli obiettivi programmati con i risultati raggiunti favorendo la definizione di nuovi obiettivi e impegni dell'amministrazione.

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

3. Oggetto del bilancio sociale

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

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

4. Destinatari del bilancio sociale.

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

5. Condizioni per l'adozione del bilancio sociale.

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

- È possibile prevedere una prima applicazione circoscritta ad uno o più àmbiti di attività dell'amministrazione, con una successiva estensione a tutti gli altri.
- Occorre integrare progressivamente la realizzazione del bilancio sociale con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione dell'amministrazione.
- I presupposti per l'adozione del bilancio sociale sono:
 - la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla sua azione e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola;
 - l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali;
 - l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione;
 - il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa;
 - il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;
 - l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione;
 - la continuità dell'iniziativa.

Parte II - I contenuti del bilancio sociale

Allegato 2

- Il bilancio sociale contiene informazioni relative ai seguenti tre àmbiti.

1. Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione:

l'amministrazione esplicita la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orientano la sua azione, chiarisce gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento.

2. Politiche e servizi resi:

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

3. Risorse disponibili e utilizzate:

l'amministrazione da conto delle risorse di cui ha potuto disporre, delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti con la loro gestione.

Il bilancio sociale deve inoltre contenere:

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

1. Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione.

- Il bilancio sociale deve rendere conto del modo in cui l'amministrazione interpreta la propria missione istituzionale, esplicitandone i valori di riferimento, la visione e le priorità di intervento, con riferimento alle caratteristiche e all'evoluzione del contesto in cui opera.

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

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

2. Rendicontazione delle politiche e dei servizi.

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

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

- Per ciascuna area il bilancio sociale deve rendicontare:

- a) gli obiettivi perseguiti;
- b) le azioni intraprese;
- c) le risorse impiegate;
- d) i risultati raggiunti;
- e) gli impegni e le azioni previste per il futuro.

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

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

3. Rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate.

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

- Tale rendicontazione fornisce informazioni in merito a:

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

4. Presentazione del documento e nota metodologica.

- Il bilancio sociale deve contenere una presentazione con cui l'amministrazione chiarisce finalità e contenuti del documento e fornisce ogni altra informazione utile a contestualizzarne la funzione.
 - La nota metodologica deve descrivere il processo di rendicontazione seguito dall'amministrazione nella costruzione del bilancio sociale, i metodi di raccolta, elaborazione ed esposizione dei dati, i soggetti interni ed esterni che hanno preso parte al processo, nonché le diverse fasi seguite e il tempo impiegato nella sua realizzazione.
 - La nota inoltre deve fornire informazioni sull'evoluzione e sugli obiettivi di miglioramento del processo di rendicontazione, anche attraverso l'acquisizione di giudizi da parte dei destinatari del documento.
 - La valutazione sul processo di rendicontazione può essere espressa anche da quei soggetti, quali ad esempio il nucleo di valutazione o l'organo di revisione, in grado di svolgere una funzione di garanzia sull'attendibilità delle informazioni contenute nel bilancio sociale e sulla loro coerenza rispetto a quanto riportato in altri documenti istituzionali.
-
-

Parte III - La realizzazione del bilancio sociale

Allegato 3

- Elemento fondamentale del bilancio sociale è il processo che guida la sua realizzazione. La qualità del processo di rendicontazione incide direttamente sulla capacità del documento di rispondere alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori e di costruire con essi un dialogo permanente, dando piena attuazione al principio della responsabilità sociale.
- Il processo di realizzazione del bilancio sociale presuppone la preventiva definizione degli ambiti oggetto di rendicontazione e si articola in quattro fasi.

I - LA DEFINIZIONE DEL SISTEMA DI RENDICONTAZIONE

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

II - LA RILEVAZIONE DELLE INFORMAZIONI

Si raccolgono le informazioni e i dati da riportare nel bilancio sociale.

III - LA REDAZIONE E L'APPROVAZIONE DEL DOCUMENTO

Si organizzano in modo strutturato le informazioni qualitative e quantitative in un documento approvato e comunque fatto proprio dall'organo di governo dell'amministrazione.

IV - LA COMUNICAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

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

- Nello svolgimento di ciascuna delle fasi del processo, è necessario garantire:
- il coinvolgimento della struttura interna;
- il raccordo con il sistema di programmazione e controllo.

1. La definizione del sistema di rendicontazione.

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

- l'analisi dei documenti istituzionali da cui trarre informazioni sull'assetto, sugli indirizzi generali, sui programmi dell'amministrazione;
- l'analisi dei documenti contabili, per collegare le risorse economico-finanziarie agli interventi programmati, in corso e, realizzati;
- l'analisi dei bilanci sociali o di` altri documenti di rendicontazione sociale realizzati dall'amministrazione negli anni precedenti;
- l'analisi di relazioni, rapporti di gestione e documenti interni che rappresentano i risultati raggiunti dall'amministrazione;
- l'analisi di altri documenti che aiutino a comprendere il contesto in cui opera l'amministrazione e gli effetti della sua azione: studi e ricerche sul sistema economico e sociale, analisi e valutazioni delle politiche, indagini sulla qualità percepita, etc.
- Le informazioni acquisite attraverso l'analisi dei documenti devono essere oggetto di elaborazione, confronto e riflessione da parte dell'amministrazione al fine di rendere espliciti, coerentemente con i tre principali àmbiti di rendicontazione del bilancio sociale:
 1. i valori, la visione e il programma dell'amministrazione;
 2. le aree di rendicontazione del bilancio sociale, relative alle politiche e ai servizi resi e, per ciascuna area:
 - gli obiettivi di cambiamento attesi in relazione alla situazione di partenza;
 - le azioni intraprese;
 - le risorse impiegate;
 - i risultati raggiunti;
 - gli impegni e le azioni previste per il futuro.
 3. gli elementi necessari alla rendicontazione complessiva delle risorse disponibili e utilizzate dall'amministrazione.
 - Gli elementi relativi alle singole aree di rendicontazione devono essere descritti in modo da fornire le informazioni quantitative e qualitative utili alla formulazione di un giudizio sull'operato dell'amministrazione da parte dei suoi interlocutori. Quindi occorre rappresentare, per quanto possibile:
 - gli obiettivi perseguiti, in termini di cambiamenti quantificabili e misurabili attesi rispetto alla situazione di partenza;
 - le azioni intraprese, in termini di piani, progetti, servizi e interventi normativi, anche se relative a iniziative pluriennali non ancora concluse, esplicitando indicatori di processo (attività, tempi, stato di avanzamento);

- le risorse impiegate, in termini di volumi di fattori produttivi impiegati, finanziari (entrate e spese) ed economici (proventi e costi);
- i risultati raggiunti, in termini di:
 - quantità e qualità delle prestazioni rese;
 - indicatori di efficienza, che misurano l'impiego di risorse (input), per il conseguimento di determinati risultati (output);
 - indicatori di efficacia, che misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati;
 - indicatori di effetto, che valutano la ricaduta sociale degli interventi realizzati (outcome);
 - giudizi formulati direttamente dai destinatari degli interventi e dagli utenti dei servizi;
 - ogni altro elemento descrittivo che consenta di valutare il rapporto tra gli obiettivi previsti e i risultati conseguiti.
- gli impegni e le azioni previste per il futuro, in termini di ulteriori cambiamenti programmati sulla base dei risultati raggiunti.
- Le informazioni relative alla rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate dall'amministrazione devono consentire, ove possibile:
 - la rendicontazione delle entrate e delle spese, evidenziando la provenienza e la destinazione delle risorse finanziarie, le politiche di bilancio adottate, l'articolazione delle spese correnti e per investimenti, l'elaborazione di opportuni indicatori finanziari;
 - la rendicontazione dei proventi e dei costi, riportando i dati derivanti dall'utilizzo della contabilità economico-patrimoniale generale ed analitica;
 - la rendicontazione del patrimonio e della sua variazione, fornendo informazioni relative in particolare alla gestione dei beni mobili e immobili, alle operazioni finanziarie, ai debiti contratti e in generale agli equilibri a breve e a medio-lungo termine;
 - la rendicontazione del personale e dell'organizzazione, fornendo informazioni relative alle politiche di gestione e di sviluppo del personale, (formazione, valutazione, mobilità, sistema retributivo e politiche di incentivazione, comunicazione, benessere organizzativo, etc.) e alle innovazioni di struttura e di processo relative all'organizzazione del lavoro;
 - la rendicontazione del capitale umano, evidenziando gli interventi e i risultati realizzati dall'amministrazione nella gestione del patrimonio di conoscenze, nello sviluppo delle competenze dei dipendenti, nella qualità delle relazioni interne ed esterne;
 - la rendicontazione relativa alle infrastrutture e alle tecnologie, fornendo informazioni sugli investimenti realizzati per migliorare la qualità degli spazi fisici e delle soluzioni tecnologiche avanzate per la gestione dei processi e dei servizi;

- la rendicontazione delle partecipazioni, fornendo un quadro significativo degli enti e delle società di cui l'amministrazione detiene il controllo o quota di partecipazione e illustrando anche i risultati derivanti dalla rete di alleanze con altri soggetti pubblici e privati poste in essere dall'amministrazione.

2. La rilevazione delle informazioni.

- La capacità dell'amministrazione di rendere conto del suo operato dipende strettamente dalla costruzione e dal livello di definizione di un idoneo sistema informativo di supporto.
 - Ai fini della raccolta delle informazioni e dei dati per il bilancio sociale, occorre analizzare i sistemi operativi e informativi esistenti all'interno dell'amministrazione, consentendo di verificare le informazioni disponibili e di pianificare la rilevazione di quelle non disponibili.
 - Le informazioni da produrre sono sia di tipo qualitativo che quantitativo; queste ultime possono essere espresse sia in valori assoluti che relativi.
 - Le informazioni possono derivare da strutture interne all'amministrazione, essere fornite da soggetti esterni o rilevate direttamente dai destinatari degli interventi e dagli utenti dei servizi.
 - Il sistema informativo di supporto al bilancio sociale deve poter consentire una comparazione temporale dei dati riferita a più annualità e includere, ove ritenuti significativi, eventuali confronti con altre amministrazioni.
-
-

3. La redazione e l'approvazione del documento.

- La redazione del documento finale deve esprimere essenzialmente il carattere comunicativo del bilancio sociale, rendendo significative per i destinatari le informazioni in esso contenute.
- L'impostazione editoriale, la scelta del linguaggio, la descrizione e la rappresentazione dei contenuti informativi del bilancio sociale devono essere concepiti in funzione dello specifico destinatario. In termini generali, occorre:
 - adoperare un linguaggio semplice, scorrevole e non ridondante;

- evitare l'utilizzo di concetti, termini e riferimenti propri del linguaggio amministrativo, tecnico, settoriale; nel caso di parole straniere e di acronimi è opportuno specificarne il significato;
- fare ricorso prevalentemente, ove possibile, a dati quantitativi, esposti con l'aiuto di tabelle e grafici accompagnati da spiegazioni che ne rendano chiara l'interpretazione.
- Prima della diffusione, il bilancio sociale deve essere approvato o comunque fatto proprio da parte dell'organo di governo dell'amministrazione.

4. La comunicazione del bilancio sociale.

- L'attività di comunicazione è finalizzata alla diffusione e alla partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione e, più in generale, alla costruzione di un dialogo permanente con i destinatari del documento.
- Il piano di comunicazione relativo al bilancio sociale deve definire:
 - i differenti interlocutori a cui si rivolge le azioni e gli strumenti di comunicazione da adottare;
 - le modalità di valutazione dei risultati della comunicazione.
- In base alle risorse disponibili, l'amministrazione deve consentire un'efficace diffusione del bilancio sociale, mettendo a disposizione il documento integrale o un suo estratto a tutti i cittadini e ai diversi interlocutori interni ed esterni all'amministrazione, attraverso azioni quali:
 - l'invio diretto;
 - la distribuzione presso gli sportelli dell'amministrazione o presso specifici punti informativi;
 - la pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione o sulla stampa locale;
 - conferenze stampa, convegni o eventi dedicati.
- Nello spirito del dialogo con i diversi interlocutori, l'amministrazione deve prevedere forme di partecipazione del bilancio sociale e di raccolta di giudizi, valutazioni e commenti da parte dei destinatari, quali, ad esempio, incontri pubblici con i cittadini e con i diversi interlocutori, forum on line, indagini di soddisfazione, sondaggi di opinione, etc.
- Tale attività di ascolto deve essere finalizzata sia a valutare il gradimento e l'efficacia comunicativa del bilancio sociale, sia il giudizio dei destinatari sui risultati raggiunti dall'amministrazione.

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

5. Il coinvolgimento della struttura interna

- La realizzazione del bilancio sociale presuppone la partecipazione delle strutture interne e degli organi di governo dell'amministrazione.
 - Gli organi di governo detengono la titolarità e la responsabilità primaria della realizzazione del bilancio sociale e di quanto in esso contenuto. Contribuiscono inoltre alla fase di definizione del sistema di rendicontazione per quanto attiene l'esplicitazione dei valori, della visione e delle linee di intervento prioritarie dell'amministrazione.
 - Per la realizzazione del bilancio sociale l'amministrazione deve costituire uno specifico gruppo di coordinamento che presiede le fasi del processo, costituito dai referenti dell'organo di governo e dai responsabili delle principali funzioni di supporto, quali programmazione e controllo, contabilità e bilancio, risorse umane e organizzazione, qualità e comunicazione.
 - Per la rendicontazione delle singole aree, è necessario coinvolgere le diverse strutture interessate, che partecipano all'analisi della propria attività, alla raccolta delle informazioni e alla predisposizione del documento.
 - Altri soggetti pubblici o privati, che gestiscono servizi per conto dell'amministrazione e collaborano all'implementazione delle sue politiche, sono chiamati a partecipare alla realizzazione del bilancio sociale con riferimento alle specifiche aree di rendicontazione in cui sono coinvolti.
-
-

6. Il raccordo con il sistema di programmazione e controllo.

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

- La fattibilità e la veridicità del bilancio sociale sono favorite dall'esistenza di una programmazione attendibile, chiara, trasparente e da un'efficace sistema di controlli.
- Le informazioni contenute nel bilancio sociale devono essere coerenti con quanto esposto nei documenti ufficiali di programmazione, controllo e rendicontazione, quali:
 - piani strategici, di mandato, pluriennali e annuali;
 - documenti di programmazione economico-finanziaria;
 - documenti del controllo strategico e del controllo di gestione;
 - rendiconti finanziari, economici e patrimoniali.
- A regime, il processo di realizzazione del bilancio sociale non deve essere separato dal processo di programmazione e controllo, ma strutturalmente integrato ad esso e contribuire al suo miglioramento.

Copyright 2008 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.

Dir.Min. 19-12-2006

Una pubblica amministrazione di qualità.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 28 settembre 2007, n. 226.

Epigrafe

Premessa

Articolo unico

Dir.Min. 19 dicembre 2006 (1).

Una pubblica amministrazione di qualità

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 28 settembre 2007, n. 226.

A tutti i Ministeri

Uffici di Gabinetto

Uffici per le relazioni con il pubblico

Alle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato

A tutti gli enti pubblici non economici

Al Consiglio di Stato - Segretariato generale

Alla Corte dei conti - Segretariato generale

All'Avvocatura generale dello Stato Segretariato generale

Agli organismi di valutazione di cui al decreto legislativo n. 286/1999

Agli uffici centrali del bilancio

Alla Scuola superiore della pubblica amministrazione

Al Formez

All'A.R.A.N.

e, per conoscenza

A tutte le regioni

A tutte le province

A tutti i comuni

Alla Presidenza della Repubblica Segretariato generale

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale

All'A.N.C.I.

All'U.P.I.

All'U.N.C.E.M.

Alla Conferenza dei rettori delle università italiane

IL MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

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

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2006, recante «Delega di funzioni in materia di riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione al Ministro senza portafoglio prof. Luigi Nicolais»;

Emana la presente direttiva:

1. Premessa.

La competitività del Paese è fortemente condizionata dalla qualità della amministrazione pubblica, da cui dipende la qualità delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese. Nel contesto degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, è importante che il recupero di efficienza sia accompagnato da un'equivalente spinta al miglioramento della qualità.

Gli strumenti di gestione della qualità nei servizi pubblici hanno incominciato a diffondersi, anche nel nostro Paese fin dall'inizio degli anni '90. Con il crescere delle aspettative dei cittadini si è assistito al penetrare progressivo della cultura dell'orientamento al cittadino ed all'evolvere degli approcci alla qualità nelle amministrazioni pubbliche. Il campo di applicazione degli strumenti utilizzati per migliorare

la qualità si è esteso dal prodotto o servizio, al processo sino all'intera organizzazione. Inoltre, esso ha coinvolto oltre ai destinatari tutti i portatori di interesse quali attori chiave.

Attualmente sono molteplici gli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche: gli standard ISO 9000, il modello EFQM, i diversi sistemi di accreditamento, particolarmente diffusi nel settore sanitario, la Carta dei servizi, la Balance Scorecard, il benchmarking. Inoltre, nelle azioni volte a migliorare la qualità dei servizi le amministrazioni oggi possono sfruttare anche il potenziale insito nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), il cui utilizzo progressivo consente il miglioramento e la semplificazione dei processi di servizio, l'interconnessione tra diversi uffici e l'interattività con i destinatari dei servizi e i portatori di interesse.

Nonostante l'evoluzione degli strumenti disponibili e il ricorso sempre più ampio alle nuove tecnologie, nelle pubbliche amministrazioni l'attenzione alla qualità non è però sufficientemente diffusa e tende ad essere presente in modo ancora parziale e discontinuo.

2. Gli obiettivi della direttiva.

Gli obiettivi della direttiva sono di tre ordini. Innanzitutto, essa intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo.

In secondo luogo, la direttiva indica il ricorso all'autovalutazione della prestazione organizzativa, quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo.

In terzo luogo, essa delinea una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della funzione pubblica che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi.

3. Il miglioramento continuo delle prestazioni pubbliche.

Il miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche è al centro dell'azione di modernizzazione. La qualità delle prestazioni rese agli utenti dipende dalla capacità delle amministrazioni pubbliche di perseguire il miglioramento continuo. Da un lato, ciò richiede l'ottimizzazione costante dell'utilizzo delle risorse disponibili e dei processi di produzione ed erogazione dei servizi. Dall'altro lato, le amministrazioni devono innovare sia i processi che i servizi finali e le politiche in coerenza con il modificarsi dei bisogni da soddisfare interpretando in modo strategico e anticipatorio la propria missione istituzionale. A questo scopo ciascuna amministrazione deve saper valutare la propria prestazione organizzativa, individuare le priorità rispetto alle quali intervenire, pianificare i necessari cambiamenti in modo integrato e funzionale alle proprie esigenze, anche avvalendosi delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

Nell'intraprendere tale percorso va tenuto presente il ruolo essenziale che può essere svolto dai destinatari dei servizi e dai portatori di interesse e l'importanza di rendere conto dei risultati e quindi anche dei miglioramenti ottenuti e dei successivi obiettivi di miglioramento perseguiti. Le varie forme di comunicazione con i portatori di interesse (bilancio sociale, processi decisionali inclusivi, autovalutazione partecipata, indagini di customer, gestione dei reclami) sono tutti strumenti utili a orientare i percorsi di miglioramento continuo nella giusta direzione ovvero a soddisfare in modo completo i bisogni dei destinatari delle politiche pubbliche.

Le amministrazioni devono impegnarsi a:

prevedere specifici obiettivi di miglioramento delle prestazioni e della qualità in sede di pianificazione strategica e programmazione operativa;

sfruttare in tale direzione le potenzialità offerte dalle tecnologie, anche attraverso l'interconnessione dei sistemi informativi dei diversi attori coinvolti nelle politiche pubbliche, rendendo inoltre evidente, in sede di valutazione di efficacia, il contributo effettivamente fornito dagli investimenti tecnologici;

sviluppare un proficuo collegamento tra i sistemi di controllo interno e le azioni di miglioramento della qualità e delle prestazioni attraverso il monitoraggio, la valutazione e la rendicontazione strutturata del miglioramento continuo;

ancorare la retribuzione di risultato dei dirigenti al conseguimento di obiettivi di miglioramenti della qualità;

inserire nei propri piani annuali di formazione interventi volti al rafforzamento delle competenze di dirigenti e funzionari su approcci, strumenti e tecniche di gestione della qualità;

coinvolgere nelle azioni di miglioramento continuo i destinatari delle politiche e, più in generale, i portatori di interesse assicurando, in ogni caso, informazione adeguata sugli obiettivi di miglioramento e i risultati raggiunti.

4. L'autovalutazione.

Il ricorso all'autovalutazione delle proprie prestazioni da parte delle amministrazioni pubbliche è il punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo.

Secondo una definizione ormai consolidata a livello internazionale, «L'auto-valutazione è un'analisi esauriente, sistematica e periodica delle attività e dei risultati di un'organizzazione. Il processo di valutazione che consente ad un'amministrazione di individuare chiaramente punti di forza e aree di miglioramento, deve tradursi in azioni di miglioramento pianificate e monitorate nel tempo per verificarne l'andamento»⁽¹⁾. L'autovalutazione di un'organizzazione si attua attraverso un processo condiviso, il più possibile partecipato e diffuso a tutta la struttura, i cui elementi caratterizzanti sono dunque: sistematicità, periodicità, condivisione e miglioramento finalizzato all'eccellenza dei risultati.

L'autovalutazione è anche un presupposto necessario a qualsiasi azione di comparazione, sia interna che esterna all'organizzazione. In tale prospettiva, i risultati dell'autovalutazione devono essere sottoposti a validazione esterna attraverso percorsi di valutazione fra pari - peer evaluation, di certificazione o la partecipazione a premi.

Per effettuare l'autovalutazione sono disponibili diversi strumenti di autodiagnosi definiti in ambito internazionale e ampiamente sperimentati sia nel settore privato che in quello pubblico. Fra questi il Common Assessment Framework (CAF), frutto della cooperazione informale dei Ministri e direttori generali delle funzioni pubbliche, è uno strumento per la gestione della qualità specificamente realizzato per favorire l'introduzione dell'autovalutazione e della cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche dell'Unione Europea⁽²⁾.

Inoltre l'uso del CAF serve a promuovere un linguaggio e una comprensione comuni della cultura della qualità nei sistemi amministrativi dell'UE, favorendo così anche lo scambio di esperienze e di buone

pratiche (benchlearning) e la comparazione sistematica delle performance (benchmarking) delle amministrazioni pubbliche a livello europeo.

Per le sue caratteristiche di strumento pensato appositamente per il settore pubblico, e per la sua limitata onerosità in termini di costi e di tempi di applicazione, il CAF è particolarmente utile e adatto ad amministrazioni che hanno ancora scarsa familiarità con le logiche del miglioramento continuo.

Le amministrazioni devono impegnarsi a:

inserire stabilmente, applicandole in maniera periodica, pratiche di autovalutazione della prestazione dell'intera organizzazione, in connessione con i propri cicli di programmazione delle attività;

nell'introdurre gradualmente ma in modo sistematico tali pratiche, far partecipare e motivare adeguatamente il personale e i portatori di interesse, al fine di agire in modo appropriato sulla volontà di partecipazione di tutti gli attori che è necessario coinvolgere per promuovere un effettivo miglioramento continuo della prestazione dell'amministrazione e parallelamente elevare la qualità dei servizi erogati;

tradurre i risultati dell'attività di autovalutazione in concreti piani di miglioramento e conseguenti attività, da ciò l'importanza della connessione con i cicli di programmazione, tenendo conto che la comparazione esterna delle prestazioni può fornire un utile contributo all'individuazione di buone pratiche che servano a supportare la definizione e l'introduzione di innovazioni nel modo di operare delle amministrazioni;

sottoporre i risultati delle attività di autovalutazione a validazione esterna, adottando fra le diverse opzioni possibili (dai percorsi di certificazione alla partecipazione a premi nazionali e internazionali, alle pratiche di valutazione fra pari) quelle più adatte alle proprie esigenze e al proprio livello di maturità organizzativa.

(1) Definizione dell'European Foundation for Quality Management (EFQM).

(2) Il CAF utilizza un set di nove criteri, suddivisi in sotto-criteri, che sono le dimensioni di analisi suggerite dal modello per analizzare e valutare tutte le attività e i risultati di ciascuna organizzazione. I primi cinque criteri rappresentano i fattori abilitanti, ovvero che cosa un'organizzazione fa per raggiungere buoni risultati: come utilizza le risorse a sua disposizione e attraverso quali processi trasforma le risorse in servizi/risultati. I fattori abilitanti considerati sono: la leadership, le strategie e le politiche, la gestione del personale, la gestione delle risorse e delle partnership e i processi. Gli altri quattro criteri sono relativi ai risultati che l'organizzazione raggiunge relativamente ai cittadini/clienti, al personale, al suo impatto sulla società e ai risultati relativi alle prestazioni chiave. La griglia di autovalutazione è completata da una serie di esempi, forniti per ciascun sotto-criterio, che le amministrazioni sono libere di usare al fine di individuare elementi oggettivi che consentano di posizionare la prestazione complessiva dell'organizzazione in termini di punteggio. Il CAF è accompagnato da linee guida per l'applicazione della griglia e per l'assegnazione dei punteggi di autovalutazione. L'applicazione può essere effettuata anche avvalendosi di un percorso guidato on line, reso disponibile dal Centro risorse CAF europeo (<http://www.eipa.org>) che, per conto degli Stati membri, assicura servizi informativi e di assistenza alle amministrazioni pubbliche che intendono utilizzare il CAF. Tutti i servizi sono gratuiti.

6. Il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica - Il Piano d'azione nazionale.

Il Dipartimento della funzione pubblica intende svolgere un forte ruolo di impulso e sostegno nei confronti delle amministrazioni pubbliche e di monitoraggio della qualità. A questo scopo il Dipartimento si impegna a definire un Piano d'azione nazionale triennale, che sarà messo a punto con un ampio coinvolgimento dei principali attori istituzionali e portatori di interesse, i cui obiettivi e linee generali d'azione sono di seguito indicati.

Obiettivi generali:

- a) produrre un consistente aumento nel numero delle amministrazioni impegnate in azioni di miglioramento della qualità, a livello sia centrale che locale, con particolare riguardo alle aree geografiche dov'è maggiormente presente il problema di uno scarso grado di soddisfazione e fiducia dei cittadini verso le amministrazioni pubbliche;
- b) produrre un forte aumento della visibilità da parte dell'opinione pubblica delle iniziative previste e dei risultati raggiunti dal Piano e dalle amministrazioni;
- c) promuovere la partecipazione attiva delle associazioni dei rappresentanti degli interessi dei destinatari dei servizi e, più in generale, delle organizzazioni della società civile, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, alla definizione e attuazione della politica della qualità dei servizi.

Linee d'azione:

promuovere la diffusione e sostenere l'utilizzo degli strumenti di autovalutazione, e del CAF in particolare, e la definizione e attuazione di piani di miglioramento da parte delle amministrazioni pubbliche, individuando un target di nuove amministrazioni da coinvolgere. Parallelamente sostenere e diffondere il ricorso alla validazione esterna dei risultati delle attività di autovalutazione promuovendo il diffondersi di prassi di valutazione fra pari (peer evaluation);

promuovere la realizzazione di attività di benchmarking della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese tra amministrazioni pubbliche, in ambiti di particolare impatto, in collaborazione con associazioni esperte nel settore;

monitorare e migliorare le pratiche di misurazione e analisi della soddisfazione dei destinatari dei servizi in presenza e on line, anche con la collaborazione attiva delle organizzazioni della società civile in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Cost. art. 118 u.c.);

rendere evidente il contributo al miglioramento della qualità dei servizi di alcune politiche settoriali a forte impatto sui destinatari dei servizi e sull'opinione pubblica;

introdurre nuovi meccanismi di riconoscimento esterno dei traguardi di eccellenza raggiunti dalle amministrazioni attraverso l'attuazione di piani di miglioramento continuo e rafforzare quelli esistenti (premi alla qualità e all'innovazione), con il coinvolgimento attivo dei portatori di interessi. Accompagnare il Piano con idonee iniziative di comunicazione (2).

(2) La suddivisione in punti della presente direttiva è così riportata nella Gazzetta Ufficiale e appare priva del riferimento al punto 5.

Copyright 2008 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.

Basilicata

L.R. 28-4-2009 n. 13 Istituzione e promozione del bilancio sociale.

Pubblicata nel B.U. Basilicata 2 maggio 2009, n. 22.

Il Consiglio regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta regionale

promulga la seguente legge:

Art. 1
Finalità.

1. La Regione Basilicata istituisce il bilancio sociale nella Regione e negli enti ed aziende dipendenti e ne promuove la adozione negli enti territoriali e locali come importante strumento di conoscenza e di comunicazione che, assicurando un elevato livello di trasparenza dell'azione amministrativa, favorisce la costruzione di un dialogo permanente tra istituzioni e cittadini.

Art. 2
Definizione del bilancio sociale.

1. Il bilancio sociale, ai sensi della presente legge, esprime il senso dell'azione dell'amministrazione, descrivendo i principali processi decisionali ed operativi e le ricadute sulla comunità.
2. Il bilancio sociale è redatto con cadenza annuale per consentire il confronto ciclico degli obiettivi programmati con i risultati raggiunti, favorendo la definizione di nuovi obiettivi e impegni dell'amministrazione.
3. Il bilancio sociale è redatto in modo da essere integrato con il sistema di programmazione e controllo e con l'intero sistema informativo contabile.

Art. 3
Oggetto e contenuto del bilancio sociale.

1. Il bilancio sociale ha per oggetto le diverse tipologie di intervento poste in essere dall'amministrazione, tenendo conto di ciò che è stato direttamente attuato e dell'attività concorrente di soggetti pubblici e privati alla realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione.
2. Nel bilancio sociale l'amministrazione espone indirizzi da perseguire e priorità di intervento, rendendo conto delle risorse impiegate, del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati.
3. Il bilancio sociale deve anche contenere i seguenti documenti:
 - a) presentazione con cui l'amministrazione chiarisce finalità e contenuti del documento, definendo gli ambiti di rendicontazione ed individuando i destinatari finali;
 - b) nota metodologica con cui si descrive il processo di rendicontazione seguito dall'amministrazione nella costruzione del documento, fornendo informazioni sull'evoluzione e sugli obiettivi di miglioramento del processo di rendicontazione, anche attraverso l'acquisizione di giudizi da parte dei destinatari del documento.

Art. 4

Destinatari del bilancio sociale.

1. il bilancio sociale è rivolto a tutti i soggetti pubblici e privati, direttamente o indirettamente interlocutori dell'amministrazione o comunque interessati alla sua azione.

Art. 5

Istituzione del bilancio sociale nella Regione Basilicata e negli enti ed aziende dipendenti.

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, con la presente legge, è istituito il bilancio sociale regionale come strumento della programmazione regionale in aggiunta ai documenti di cui agli articoli 2 e 3 della legge regionale 24 giugno 1997, n. 30 e ai documenti di cui all'articolo 4 della legge regionale 6 settembre 2001, n. 34.
2. È istituito negli enti ed aziende dipendenti della Regione Basilicata il bilancio sociale, in aggiunta ai documenti già previsti.

Art. 6

Linee guida.

1. La Giunta Regionale, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, emana linee guida per l'adozione del bilancio sociale da parte della Regione, degli enti e aziende dipendenti dalla Regione.
2. Le linee guida regionali possono prevedere una prima applicazione del bilancio sociale circoscritta ad uno o più ambiti dell'attività dell'amministrazione, con una successiva estensione a tutti gli altri.

Art. 7

Promozione e formazione.

1. La Regione Basilicata promuove l'adozione di bilanci sociali da parte degli enti pubblici territoriali.
2. A tal fine i Piani di formazione regionali prevedono apposite azioni finalizzate alla formazione di personale interno alle amministrazioni per lo studio e la redazione del bilancio sociale.
3. Le Province, i Comuni e le Comunità Montane e locali, nonché gli enti ed aziende dipendenti, possono richiedere alla Regione contributi finanziari per la redazione dei bilanci sociali.
4. I contributi vengono erogati sulla base di programmi presentati annualmente secondo finalità e con le modalità indicate in apposito bando regionale.

Art. 8

Relazione annuale.

1. La Giunta Regionale ogni anno presenta al Consiglio Regionale una relazione sullo stato di attuazione della legge e sugli effetti che la stessa ha prodotto.

Art. 9

Norma finanziaria.

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificati per l'anno 2009 in euro 10.000,00 (diecimila/00), si provvede mediante prelevamento dalla UPB n. 0741.04 del Bilancio della Regione Basilicata per l'esercizio 2009.
2. Per gli anni successivi si provvede con le risorse individuate nelle rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale.

Art. 10
Pubblicazione.

1. La presente legge regionale è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione.
2. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Basilicata.

Calabria

Delib.G.R. 7 agosto 2009, n. 539

Approvazione linee di indirizzo per la realizzazione del bilancio sociale, bilancio di genere e bilancio generazionale (articolo 12, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15).

Pubblicata nel B.U. Calabria 16 settembre 2009, n. 17.

Epigrafe

Premessa

Articolo unico

Allegato - Linee di indirizzo - Premessa

1 Bilancio di genere

2 Bilancio generazionale della Regione Calabria

3 Bilancio sociale

La Giunta regionale

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, modificato ed integrato dalla legge del 15 luglio 2002, n. 154.

VISTA la legge regionale 13 maggio 1996, n. 7 e s.m.i. recante «Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale».

VISTO il D.P.G.R. 24 giugno 1999, n. 354, per come modificato ed integrato con D.P.G.R. 15 dicembre 2000, n. 206.

VISTO il D.P.G.R. 22 dicembre 2006, n. 326.

VISTO il D.P.G.R. 2 maggio 2005, n. 71, relativo al riordino della struttura della Giunta regionale e la successiva Delib.G.R. 11 novembre 2006, n. 770 modificata da ultimo con Delib.G.R. 14 maggio 2007, n. 258.

VISTO il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999 e in particolare l'art. 71 «Istituzione dei sistemi di gestione e controllo».

VISTO il Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1783/1999.

VISTO il Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo al Fondo Sociale Europeo e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1784/1999.

VISTO il Regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

VISTO il Regolamento (CE) n. 1341/2008 del Consiglio del 18 dicembre 2008 che modifica il Regolamento (CE) n. 1083/2006 per quanto riguarda alcuni progetti generatori di entrate.

VISTO il Regolamento (CE) n. 284/2009 del Consiglio del 7 aprile 2009 che modifica il Regolamento (CE) 1083/2006 per quanto riguarda alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria.

VISTO il Regolamento (CE) n. 397/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 che modifica il Regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa.

VISTO il Quadro Strategico Nazionale per la Politica Regionale di Sviluppo 2007-2013, adottato dalla Commissione Europea con Decisione 2007/3329/CE del 13 luglio 2007.

VISTO il POR Calabria FESR 2007/2013, approvato dalla Commissione Europea con Decisione 2007/6322/CE del 7 dicembre 2007.

VISTO il POR Calabria FSE 2007/2013 approvato dalla Commissione Europea con Decisione 2007/6711/CE del 17 dicembre 2007.

VISTA la Delib.G.R. 24 dicembre 2007, n. 881 con la quale si è preso atto dell'approvazione da parte della Commissione Europea con Decisione 2007/6322/CE del 7 dicembre 2007 del POR Calabria FESR 2007/2013.

VISTA la Delib.C.R. 31 marzo 2008, n. 255 che approva il POR Calabria FESR 2007/2013, di cui alla Decisione 2007/6322/CE del 7 dicembre 2007 della Commissione Europea.

VISTA la Delib.G.R. 24 dicembre 2007, n. 882 che prende atto del POR Calabria FSE 2007/2013 approvato dalla Commissione Europea con Decisione 2007/6711/CE del 18 dicembre 2007.

VISTA la Delib.C.R. 31 marzo 2008, n. 256 che approva il Programma Operativo Regionale Calabria FSE 2007/2013, di cui alla Decisione 2007/6711/CE del 18 dicembre 2007 della Commissione Europea.

VISTA la Delib.G.R. 18 marzo 2008, n. 221 che approva il Piano Finanziario del POR Calabria FESR 2007/2013 per Assi Prioritari, Settori e Linee di Intervento.

VISTA la Delib.G.R. 24 aprile 2009, n. 240 che approva la rimodulazione del piano finanziario del POR FESR 2007/2013.

VISTA la Delib.G.R. 16 settembre 2008, n. 654 che approva l'Organigramma di Attuazione del POR Calabria FESR 2007/2013 per Assi Prioritari, Settori e Linee di Intervento.

VISTA la Delib.G.R. 9 giugno 2009, n. 335 che rettifica la Delib.G.R. n. 654/2008.

VISTA la Delib.G.R. 10 marzo 2008, n. 231 che approva il piano finanziario del POR Calabria FSE 2007/2013 per Assi Prioritari e Obiettivi Specifici.

CONSIDERATO che

- la legge regionale 13 giugno 2008, n. 15 prevede all'art. 12 la redazione del bilancio sociale, del bilancio di genere e del bilancio generazionale;

- il POR Calabria FESR 2007/2013 contempla nell'Asse Prioritario IX - assistenza Tecnica e Cooperazione Interregionale, la Linea di intervento 9.1.1.2 avente la finalità di rafforzare le strutture e gli strumenti tecnici e amministrativi necessari ad una migliore attuazione del POR;

- il POR Calabria FSE 2007/2013 contempla nell'Asse Prioritario VII - Capacità Istituzionale, l'Obiettivo Operativo Q.4 volto a potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale per il Monitoraggio e la Valutazione dell'Applicazione dei Principi di Pari Opportunità e di Genere.

RITENUTO di dover avviare il processo per lo sviluppo delle competenze dei Dipartimenti Regionali e degli altri Organismi di Parità regionali e, in maniera consequenziale, degli interlocutori dell'Amministrazione regionale, sulle metodologie, tecniche e strumenti in materia di:

- pari opportunità e parità di genere;

- valutazione dell'applicazione dei principi di pari opportunità e di genere, attraverso la realizzazione sperimentale del Bilancio Sociale, Bilancio di Genere e Bilancio Generazionale, anche ai fini di una migliore accountability dell'Ente nei confronti dei cittadini calabresi.

RITENUTO altresì di dover preliminarmente definire le Linee di Indirizzo per la realizzazione in via sperimentale del Bilancio Sociale, del Bilancio di Genere e del Bilancio Generazionale, nel testo che si allega alla presente deliberazione quale parte integrante e sostanziale.

DATO atto che soggetti attuatori delle attività di cui trattasi sono i Dipartimenti «Programmazione Nazionale e Comunitaria», «Lavoro, Formazione Professionale, Politiche sociali, Politiche della famiglia, Pari Opportunità, Cooperazione e Volontariato» e «Bilancio e Patrimonio».

VISTO il D.P.G.R. 24 giugno 1999, n. 354 recante «Separazione dell'attività amministrativa di indirizzo e di controllo da quella di gestione».

VISTA la Delib.G.R. 11 novembre 2006, n. 770 avente ad oggetto «Ordinamento generale delle strutture organizzative della Giunta regionale (art. 7, L.R. n. 31/2002)» e la successiva Delib.G.R. n. 258/2007.

VISTO il D.P.G.R. 22 dicembre 2008, n. 275, con il quale è stato conferito l'incarico di Dirigente Generale del Dipartimento 3 «Programmazione Nazionale e Comunitaria».

VISTO il D.P.G.R. 18 febbraio 2009, n. 48, con il quale è stato conferito l'incarico di Dirigente Generale del Dipartimento 10 «Lavoro, Formazione Professionale, Politiche sociali, Politiche della Famiglia, Pari Opportunità, Cooperazione e Volontariato».

VISTO il D.P.G.R. 27 maggio 2008, n. 118, con il quale è stato conferito l'incarico di Dirigente Generale del Dipartimento 4 «Bilancio e Patrimonio».

SU PROPOSTA congiunta dell'Assessore al Bilancio e Patrimonio On. Demetrio Naccari Carlizzi e dell'Assessore alla Programmazione Nazionale e Comunitaria e al Lavoro On. Mario Maiolo, sulla scorta dell'istruttoria compiuta dalle strutture interessate nonché della dichiarazione di regolarità dell'atto resa dai dirigenti Generali preposti.

Delibera

Per quanto esposto in premessa, che qui si intende integralmente riportato:

- di approvare le Linee di Indirizzo per la realizzazione del Bilancio Sociale, del Bilancio di Genere e del Bilancio Generazionale allegate alla presente deliberazione quale parte integrante e sostanziale;
- di demandare ai Dipartimenti «Bilancio e Patrimonio», «Programmazione Nazionale e Comunitaria», «Lavoro, Formazione Professionale, Politiche sociali, Politiche della famiglia, Pari Opportunità, Cooperazione e Volontariato» le attività necessarie alla realizzazione in via sperimentale dei Bilanci suddetti, affidando la funzione di coordinamento al Dipartimento «Bilancio e Patrimonio»;
- di stabilire che la copertura finanziaria degli eventuali costi inerenti alle attività di realizzazione dei Bilanci suddetti, da quantificare a cura dei dirigenti competenti, graverà in quota parte sulla dotazione finanziaria:
 - a. della Linea di Intervento 9.1.1.2 «Azioni per rafforzare le strutture e gli strumenti tecnici e amministrativi necessari ad una migliore attuazione del POR», del POR Calabria FESR 2007/2013;
 - b. dell'Obiettivo Operativo Q.4 «Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per il Monitoraggio e la Valutazione dell'Applicazione dei Principi di Pari Opportunità e di Genere», dell'Asse VII - Capacità istituzionale - del POR Calabria FSE 2007/2013;
- di demandare al Dipartimento «Programmazione Nazionale e Comunitaria» la notifica del presente provvedimento ai Soggetti interessati;
- di autorizzare la pubblicazione della presente deliberazione sul B.U.R.C.

Allegato

Linee di indirizzo per la redazione del bilancio sociale, del bilancio di genere e del bilancio generazionale

Premessa

"Il buon governo e la promozione della democrazia sono stati identificati dalla comunità internazionale, compresa l'Unione Europea, quali fattori essenziali per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio.". Questo veniva sostenuto già nel 2004 dalla Commissione Europea nel Rapporto Annuale sulla politica di sviluppo e sull'assistenza esterna della CE.

La Regione Calabria intende contribuire al processo di rinnovamento europeo. Con l'approvazione della L.R. n. 15/2008 la Regione si impegna a dotarsi di un bilancio sociale quale strumento di rendicontazione e trasparenza dell'operato dell'ente a beneficio della collettività, con l'obiettivo di migliorare la partecipazione del cittadino e la comprensibilità e trasparenza del bilancio stesso, e di sperimentare la predisposizione dei Bilanci di Genere e Generazionale, ovvero una riclassificazione del bilancio dell'ente in chiave di genere e generazionale. Lo scopo è quello di raggiungere gli obiettivi relativi alla Strategia di Lisbona, e quindi in termini di sviluppo economico, occupazione e coesione sociale, di cui le problematiche in merito alle disparità di genere sono una componente importante [1]. In questo senso, diventa possibile per i policy maker verificare, in base ai principi di equità, trasparenza, consapevolezza ed efficienza, la presenza di pari opportunità sia sul piano dell'equità di genere, che dell'equità generazionale, e quindi individuare il modo di operare per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

L'idea di sviluppo sostenibile, in questo caso, non fa riferimento alle politiche ambientali, a cui in generale si associa, ma al concetto primigenio formulato dalla Commissione Brundtland secondo cui lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che "soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni" [2]. Già dal 2005 l'UE ha ampliato il panorama degli obiettivi per le politiche territoriali in favore del raggiungimento dello sviluppo sostenibile, dando priorità oltre che alle politiche ambientali anche alla realizzazione di uno sviluppo equo che prevede:

- la diminuzione delle disparità regionali,
- la gestione responsabile delle politiche: crescita economica responsabile, produzione sostenibile e consumi,
- l'equità di genere,
- le formulazioni di politiche nuove e revisione dell'idea di progresso (regole).

Le linee di indirizzo qui presentate hanno il duplice scopo di valutare e contribuire alla creazione di un programma amministrativo basato sulle esigenze della comunità, e quello di creare un gruppo di lavoro a sostegno del programma, in grado di garantire dialogo e trasparenza di modalità decisionali e di effetti attesi, migliorando la capacità istituzionale dell'ente.

Tramite la realizzazione dei Bilanci di genere, generazionali e sociale, si intende puntare alla realizzazione di politiche di reale pari opportunità di genere e generazionale, e, soprattutto, fornire agli stakeholder

una lettura completa e consapevole delle azioni di governo. Un simile impegno permetterebbe alla Regione Calabria e, in particolare, al Dipartimento Bilancio di predisporre nuovi programmi e nuovi strumenti, attivando anche percorsi inclusivi con i diversi attori stakeholder dell'ente intesi sia come portatori di interesse che come portatori di bisogni.

Di seguito vengono definite le linee di indirizzo per la realizzazione dei Bilanci di Genere, Generazionale e Sociale.

[1] Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro della strategia di Lisbona per quanto riguarda la prospettiva di genere (2004/2219[INI]).

[2] Rapporto Brundtland, Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU (World Commission on Environment and Development, WCED), 1987.

1 Bilancio di genere

1.1 Fonti di finanziamento

Le fonti di finanziamento sono reperite all'interno del POR FESR 2007-2013 nell'Asse IX (UPB 1.3.01.04 - Obiettivo: Miglioramento dei processi di accountability regionali) e nell'ambito del POR FSE 2007 - 2013 nell'Asse VII - Capacità istituzionale.

1.2 Soggetti attuatori

- Dipartimento "Bilancio e Patrimonio"
- Dipartimento "Programmazione Nazionale e Comunitaria"
- Dipartimento "Lavoro, Formazione Professionale, Politiche sociali, Politiche della famiglia, Pari Opportunità, Cooperazione e Volontariato"
- Dipartimento "Segretariato Generale".

1.3 Quadro di riferimento generale

- IV Conferenza Mondiale ONU "Piattaforma di Pechino"
- legge regionale n. 15/2008 art. 12
- POR Calabria FESR 2007-2013 - Asse IX
- POR Calabria FSE 2007/2013 - Asse VII - Capacità Istituzionale.

1.4 Sintesi dell'intervento

L'analisi di genere del bilancio consiste nella riclassificazione delle voci di bilancio di un ente pubblico per aree direttamente o indirettamente sensibili al genere (gender responsive).

Leggere una azione di governo con l'ottica di genere vuol dire essere consapevoli delle differenze personali, familiari, sociali, lavorative ed economiche che insistono su donne e uomini e saper valutare, anche dal punto di vista dell'impatto economico e sociale, come i differenti stili di vita, le diverse esigenze e preferenze che ne caratterizzano l'agire quotidiano, determinano un impatto differenziato rispetto a un intervento pubblico.

Per quanto la condivisione del principio di pari opportunità tra donne e uomini faccia ormai parte del patrimonio identitario e normativo del mondo occidentale, la sua realizzazione pratica e quotidiana sconta ancora una arretratezza che va anche a impattare sulla capacità di sviluppo socioeconomico: i maggiori impegni che sostengono le donne nel lavoro domestico e di cura, le discriminazioni e le difficoltà in campo lavorativo e sociale, nell'accesso a posizioni di potere, non hanno solo un impatto negativo in termini individuali, ma costituiscono elementi di rigidità e di arretratezza del sistema, tali da impedire alla popolazione femminile di contribuire pienamente al processo di crescita e di sviluppo socioeconomico complessivo.

Leggere i bilanci degli enti pubblici in chiave di genere è dunque un importante strumento di mainstreaming che consente di analizzare e contribuire a ridurre le disuguaglianze di genere attraverso un esercizio di trasparenza, democrazia e rendicontazione della gestione e distribuzione delle risorse pubbliche, a vantaggio dell'intera collettività. In tal modo, gli amministratori possono essere maggiormente consapevoli delle conseguenze su donne e uomini del loro agire, per poter condurre una azione politica non solo più equa, ma anche più efficace ed efficiente. Nel perseguire i diversi obiettivi e finalità del bilancio di genere sono state sperimentate nel tempo diverse metodologie, in più paesi e a diversi livelli territoriali, anche se in molti casi si sono potuti osservare diversi momenti di consonanza.

Per il bilancio di genere della Regione Calabria si intende adottare un approccio che meglio consenta di ottenere sia dei primi risultati nel breve periodo, nonché la possibilità di sviluppare un approccio strategico nel medio-lungo periodo. L'approccio è quello della performance oriented gender budgeting (teoria delle 3E) coniugato con quello dello sviluppo umano. Infatti l'approccio per performance oriented gender budgeting persegue l'equità, l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche, mentre quello dello sviluppo umano ne valuta la capacità di aumentare gli spazi di crescita di donne e uomini.

Rispetto agli obiettivi, propri di un bilancio di genere per definizione, occorre procedere alla rilettura degli ambiti di intervento che ne sintetizzano le politiche alla luce del differente impatto sulle donne e sugli uomini, facendo riferimento sia alle spese con ricaduta diretta sui cittadini della Regione Calabria, sia a quelle che hanno un impatto indiretto sul cittadino, appartenendo alle attività generali o spese di funzionamento. In questo ambito, si faranno anche delle prime considerazioni per la realizzazione di bilanci di genere che affrontino il tema della salute, del vivere sano e del settore sanitario.

1.5 Obiettivi

L'Obiettivo del Bilancio di Genere è quello di sviluppare le competenze dei due Dipartimenti Regionali attuatori e degli altri Dipartimenti che saranno coinvolti, degli altri Organismi di Parità regionali sui

modelli, sulle metodologie, sulle tecniche e sugli strumenti in materia di: principi di pari opportunità e di genere e sui sistemi di valutazione dell'applicazione dei principi di pari opportunità e di genere.

1.6 Destinatari

Il Progetto del Bilancio di Genere è diretto innanzitutto all'Ente stesso. Tramite le attività di diffusione, si rivolge a: cittadini (occupati, disoccupati, studenti, ecc.), PMI, PA regionale e locale, Università e centri di ricerca, soggetti ed organismi intermedi, associazioni di categoria, enti bilaterali, organismi di pari opportunità, partenariato economico e sociale.

2 Bilancio generazionale della Regione Calabria

2.1 Fonti di finanziamento

- POR Calabria FESR 2007/2013 - Asse IX
- POR Calabria FSE 2007/2013 - Asse VII - Capacità Istituzionale.

2.2 Soggetti attuatori

- Dipartimento "Bilancio e Patrimonio"
- Dipartimento "Programmazione Nazionale e Comunitaria"
- Dipartimento "Lavoro, Formazione Professionale, Politiche sociali, Politiche della famiglia, Pari Opportunità, Cooperazione e Volontariato".

2.3 Quadro di riferimento nazionale e comunitario e regionale

- Direttiva Funzione pubblica 63/06
- Linee guida MI, 7 giugno 2007
- Legge 150/2000
- Comunicazione della Commissione europea su "Responsabilità sociale delle imprese" (2 luglio 2002, COM 347, punto 7.7)
- art. 12, legge regionale n. 15/2008 (collegato alla finanziaria 2008)
- POR Calabria FESR 2007-2013 - Asse IX
- POR Calabria FSE 2007/2013 - Asse VII - Capacità Istituzionale.

2.4 Sintesi dell'intervento

Il Bilancio Generazionale è una vera e propria sperimentazione che ha l'obiettivo di garantire equità di opportunità tra le generazioni, dando particolare attenzione ai giovani.

Tale programma utilizzerà il metodo dei conti generazionali, ma valuterà, oltre che l'aspetto demografico, anche l'efficacia sui giovani delle politiche regionali (di convergenza e coesione) nonché dell'applicazione dei fondi POR.

L'idea nasce dalla necessità di dare risposte concrete proprio ai giovani per due motivi: innanzitutto perché i giovani sono i soggetti che più di ogni altri subiscono pesantemente gli eventuali errori che le scelte politiche del presente possono causare anche nel futuro, e in seconda battuta, anche se non meno rilevante, perché la continua fuga dei giovani dalla nostra Regione in cerca di nuove occupazioni al Nord, sta portando un problematico invecchiamento della popolazione calabrese.

L'unico esempio a livello nazionale è quello dell'utilizzo dei conti generazionali: si misura l'ammontare delle imposte (al netto dei benefici ricevuti sotto forma di beni e servizi pubblici) che un agente rappresentativo di una data generazione dovrà pagare nel corso della sua vita residua, data la vigente politica fiscale. Secondo questo meccanismo si tratta di confrontare il conto generazionale di un neonato, i cui rapporti con la Pubblica Amministrazione sono regolati dalla normativa corrente, con quelli di chi deve ancora nascere, misurando l'eventuale squilibrio intergenerazionale delle attuali politiche di Bilancio. Ove il carico fiscale sostenuto dalle generazioni future è relativamente molto più alto di quello delle generazioni correnti, le attuali politiche non sono né eque né, probabilmente, incentivo-compatibili. Per quello che concerne il livello regionale, ciò che si farà è evidenziare l'equità delle politiche generazionali, ovvero la Sostenibilità intergenerazionale, ovvero la misurazione dell'impatto delle azioni sulle diverse generazioni. Si tratta di valutazioni dell'efficacia sui giovani delle politiche regionali (di convergenza e coesione) nonché dell'applicazione dei fondi POR.

Inoltre, ad un'analisi dell'equità delle politiche impositive tra le generazioni, si affiancherà, sul versante delle proposte, un concreto impegno per individuare le politiche maggiormente adatte alla crescita, qualitativa e quantitativa, della fascia giovane del territorio regionale.

Pertanto il bilancio generazionale della Regione Calabria, partendo dai flussi finanziari, si articolerà in due parti, la prima riguarderà l'analisi i Trasferimenti agli enti e delle Erogazioni dirette e una seconda di prospettive di lungo periodo sulle ricadute sui giovani degli interventi regionali, al di fuori dei flussi finanziari.

2.5 Obiettivi

L'obiettivo generale è quello di accrescere la capacità istituzionale dell'ente Regionale, a partire da una maggiore cooperazione e un miglior coordinamento tra i dipartimenti con il fine di elaborare delle politiche più efficaci e che raggiungano più facilmente i bisogni della cittadinanza per:

- migliorare la dimensione contabile ad integrazione di essa;
- accrescere la cooperazione istituzionale tra i dipartimenti;
- migliorare la dimensione comunicativa soprattutto con gli stakeholders;

- accrescere la dimensione della responsabilità politica attraverso maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche con la possibilità di valutare l'operato e ridefinirlo per il futuro;
- potenziare la dimensione del funzionamento in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica anche alla luce dei vincoli del patto di stabilità e dalle azioni di risanamento del deficit;
- dare credibilità alla dimensione strategico-organizzativa complessiva dell'Ente nell'ottica del cittadino;
- potenziare la dimensione professionale, in quanto orienta l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari;
- definire politiche per la governance del personale nel rispetto dell'equità generazionale.

2.6 Destinatari

Il Progetto del Bilancio di Genere e del Bilancio Generazionale, è diretto a: cittadini (occupati, disoccupati, studenti, ecc.), PMI, PA regionale e locale, Università e centri di ricerca, soggetti ed organismi intermedi, associazioni di categoria, enti bilaterali, organismi di pari opportunità, partenariato economico e sociale.

La Regione utilizza risorse collettive, le combina per svolgere azioni che si traducono in un valore. Tale valore si misura con gli effetti generati per la comunità, sia direttamente, sia indirettamente attraverso altri soggetti pubblici e privati ai quali la Regione trasferisce le risorse finanziarie. Nel documento, quindi, si analizzerà la "filiera" degli attori attraverso cui la Regione veicola le risorse (Comuni, Province, ASP, Università e altri enti sub-regionali) e i benefici "reali" alla sua comunità di riferimento.

Il progetto di rendicontazione sociale si baserà, quindi, sull'analisi dei flussi finanziari in base a due filiere possibili: la filiera finanziaria, vale a dire un'analisi dei beneficiari di tutte le risorse regionali e, in seconda battuta, la filiera dei beneficiari finali (cittadini, imprese, anziani, ecc.).

Lo strumento del bilancio sociale - costituendosi quale strumento di trasparenza volto a favorire il processo di coinvolgimento degli interlocutori sociali - consentirà altresì di reperire informazioni relative anche ai valori di riferimento e al programma dell'amministrazione, alle politiche e ai servizi resi e alle risorse disponibili ed effettivamente utilizzate.

2.7 (2) Obiettivi

L'obiettivo generale è quello di rendere trasparente e accessibile l'operato dell'Ente dando conto delle risorse utilizzate. In particolare, poi, lo strumento del bilancio sociale può incidere positivamente sul sistema di relazioni in cui l'amministrazione è inserita migliorando così:

- la dimensione contabile ad integrazione di essa;
- la dimensione comunicativa soprattutto con gli stakeholders;

- la dimensione della responsabilità politica attraverso maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche con la possibilità di valutare l'operato e ridefinirlo per il futuro;
- la dimensione del funzionamento in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica anche alla luce dei vincoli del patto di stabilità e dalle azioni di risanamento del deficit;
- le politiche per la governance e formazione del personale.

2.8 (3) Destinatari

Si considerano destinatari del bilancio sociale tutti i dipartimenti e gli interlocutori e i gruppi portatori di valori, bisogni, interessi, aspettative nei confronti della Regione Calabria.

(2) Il presente paragrafo è indicato erroneamente, nel Bollettino Ufficiale, col numero 3.5.

(3) Il presente paragrafo è indicato erroneamente, nel Bollettino Ufficiale, col numero 3.6.

3 Bilancio sociale

3.1 Fonti di finanziamento

L'implementazione della "Capacità Istituzionale" dell'ente in questione rientra a pieno tra gli obiettivi specifici del POR Calabria FSE 2007-2013.

In particolare l'Asse VII "Capacità Istituzionale" prevede proprio il miglioramento delle politiche, della programmazione, del monitoraggio e della valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la governance del territorio.

3.2 Soggetti attuatori

- Dipartimento "Bilancio e Patrimonio"
- Dipartimento "Programmazione Nazionale e Comunitaria"
- Dipartimento "Lavoro, Formazione Professionale, Politiche sociali, Politiche della famiglia, Pari Opportunità, Cooperazione e Volontariato".

3.3 Quadro di riferimento nazionale e comunitario e regionale

- Direttiva Funzione pubblica 63/06
- Linee guida MI. 7 giugno 2007

- Legge 150/2000
- Comunicazione della Commissione europea su "Responsabilità sociale delle imprese" (2 luglio 2002, COM 347, punto 7.7)
- art. 12, legge regionale n. 15/2008 (collegato alla finanziaria 2008)
- POR Calabria FESR 2007-2013 - Asse IX
- POR Calabria FSE 2007/2013 - Asse VII - Capacità Istituzionale.

3.4 Sintesi dell'intervento

La definizione, da parte della Regione Calabria, del primo documento di rendicontazione sociale intende porre le basi per una "nuova" concezione di responsabilità.

In questa prospettiva il concetto di accountability, - inteso come l'azione e l'impegno di "dare conto di", cioè di motivare le ragioni delle azioni intraprese, dei costi sociali prodotti, dei vantaggi sociali realizzati - costituisce il riferimento entro cui si iscrive il più generale progetto di redazione del Bilancio sociale.

Nelle democrazie rappresentative, in particolare, accountability è il dovere in capo a coloro che sono investiti di una delega elettorale di rendere conto al corpo elettorale delle loro decisioni, dell'operato dell'amministrazione e dei risultati ottenuti.

Il Bilancio Sociale, in tal senso, rappresenta lo strumento più idoneo configurandosi come il documento consuntivo annuale con cui la Regione individua e comunica il valore generato dalla propria azione per i cittadini. Esso rappresenta uno strumento informativo per sviluppare il rapporto di comunicazione, trasparenza e confronto con i diversi interlocutori e pone le basi per un dialogo permanente nella costruzione di relazioni positive su questa importante tematica, così come sullo sviluppo dell'attività regionale.

Appendice

IL BILANCIO SOCIALE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

SOMMARIO: 1. Origine. – 2. Responsabilità sociale nell'impresa. – 2.1. Redazione del bilancio sociale nell'impresa. – 3. Responsabilità sociale nella Pubblica Amministrazione. – 3.1. Redazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche. – 4. Altre forme per l'*accountability*. – *Riferimenti bibliografici*.

1. ORIGINE

Nel capitolo I del volume, trattando dei principi giuridici del bilancio pubblico, abbiamo indicato, tra gli altri, quello della «pubblicità» (6.7), in base al quale i bilanci pubblici devono essere portati a conoscenza dei cittadini. Tenendo anche conto che il bilancio pubblico contiene la rappresentazione, attraverso la sua strutturazione complessiva, delle linee programmatiche e degli obiettivi che l'autorità politica intende perseguire, si potrebbe concludere che i cittadini sono messi in condizione di comprendere come e con quali risorse vengono realizzati gli interessi pubblici. In realtà, gli effetti che questo principio dovrebbe produrre sono mere ipotesi teoriche, senza riscontri concreti nel contesto sociale. Il bilancio, anche se reso pubblico, resta pur sempre un documento contabile altamente professionale, la cui comprensione postula la conoscenza delle regole tecniche di impostazione e di gestione. Aggiungasi che le finalità del principio di pubblicità potrebbero essere conseguite efficacemente non soltanto se i lettori dei bilanci avessero pratica delle norme ad essi applicate, ma anche se procedessero ad elaborazioni economiche e statistiche per comprenderne le evoluzioni in più anni, cosa anche questa che non può avere applicazione diffusa.

Il raggiungimento della consapevolezza, da parte dei cittadini, di non essere soltanto «sudditi» della PA ma anche, e soprattutto, «portatori di interessi» (*stakeholder*) nei suoi confronti – elemento che emerge, con evidenza, in tutto il processo di cambiamento della PA (*supra*, cap. II, 2) – fa sorgere l'esigenza di trovare nuove forme per rendere non solo pubblica ma anche trasparente e comprensibile l'azione della PA, regola d'altro canto

imposta dalle leggi n. 241 del 1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) e n. 150 del 2000 (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*).

Il Bilancio sociale nasce in questo contesto e per rispondere alle esigenze sopra indicate. *Più che il bilancio contabile, è il bilancio sociale che deve diventare strumento per rendere pubblici, trasparenti e comprensibili programmi, piani e obiettivi della PA, e modalità di impiego delle risorse pubbliche per la realizzazione di tali piani e obiettivi.* La Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 17 febbraio 2006, sulla quale torneremo dopo, sottolinea che: «Ogni amministrazione pubblica, in quanto titolare di una funzione di tutela di interessi e di soddisfazione di bisogni di cittadini, ha l'onere di rendere conto di quanto operato nei propri ambiti di competenza. A tal fine, le amministrazioni pubbliche sperimentano strumenti di rendicontazione diversi e aggiuntivi rispetto al bilancio di esercizio, che rendano più trasparenti e leggibili da parte del destinatario finale i risultati raggiunti».

Per il vero, la PA affronta questi problemi con un certo ritardo rispetto alle imprese private, di talché la sua proposta per il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche avviene dopo le sperimentazioni di questa natura già tentate presso le imprese, conseguenza di un diverso modo di concepire la loro responsabilità sociale.

2. RESPONSABILITÀ SOCIALE NELL'IMPRESA

Verso la fine degli anni '60 – inizio degli anni '70 del secolo passato, entrano in crisi le regole del *pensiero economico liberale americano* per cui *la responsabilità sociale dell'impresa si misura, solo ed esclusivamente, sulla base della sua capacità a generare e ad aumentare i profitti* (Hinna 2004, 34). Queste regole muovono da pochi assunti di fondo. Dato per acquisito che il mercato in cui opera l'impresa deve essere un mercato libero e competitivo (in un mercato dirigista o collettivista, infatti, ci sarebbero altre regole), la sua responsabilità sociale è una sola: massimizzare il profitto (naturalmente nel rispetto delle regole del mercato). La maggiore disponibilità di risorse consente di operare per il bene comune, creando ricchezza e lavoro per tutti. Sulla base di questi presupposti, la catena del valore economico e di quello sociale finiscono per coincidere (Zamagni 2003).

L'evoluzione verso un modo diverso di concepire la responsabilità sociale nell'impresa (*Corporate Social Responsibility* - CSR) avviene sotto la spinta di molti fattori sociali, culturali, di costume e via scorrendo che cambiano il quadro dei soggetti che assumono (o possono assumere) la veste di portatori di interessi nei suoi confronti (*stakeholder*).

Le regole economiche liberali appena richiamate individuano, come principale portatore di interesse verso l'impresa, l'azionista (*shareholder*), beneficiario del profitto reale da essa generato. Gli altri *stakeholder*: dipendenti, fornitori, vengono in subordine, e la loro posizione è sempre intesa come funzionale all'interesse della proprietà.

Nel mercato globale, le imprese, per competere, devono cominciare a tenere conto anche dell'opinione che i cittadini/consumatori hanno di loro, cittadini che spesso appartengono a popolazioni distanti, con culture diverse e differente modo di valutare i loro prodotti. Portatore di interesse per la sana gestione dell'impresa non è più soltanto l'azionista e gli altri pochi e minori *stakeholder*, ma un gran numero di altri soggetti, taluni interni all'azienda e più direttamente implicati nella sua gestione (dipendenti, fornitori), e talaltri esterni, ma anch'essi interessati ad una gestione dell'impresa corretta e rispettosa delle regole. Nella nuova visione della responsabilità sociale dell'impresa, agli *stakeholder* tradizionali se ne aggiungono altri, la cui distanza dall'impresa può essere meno o più accentuata, ma non per questo tale da annullare le attese nei confronti dei suoi comportamenti. In altre parole, la gamma dei nuovi *stakeholder* diventa più copiosa, e va dai clienti, ai cittadini singoli, ai cittadini organizzati in gruppi o all'intera loro comunità, e così via fino alle istituzioni pubbliche poiché anch'esse sono interessate al mantenimento degli equilibri sociali che potrebbero essere influenzati, negativamente, da comportamenti scorretti dell'impresa. Nello specifico, il cittadino/cliente/consumatore non è soltanto più interessato a verificare il rapporto qualità-prezzo del prodotto, ma gli interessa anche sapere se l'impresa abbia operato o non nel rispetto dei diritti fondamentali della persona; i cittadini (singoli o in gruppo) si attendono che l'impresa produca nel rispetto dell'ambiente, delle regole sulla sicurezza nei posti di lavoro volte ad evitare rischi al suo interno e all'esterno; la comunità è interessata all'attività ordinata dell'impresa affinché, da eventuali «disordini» gestionali, non derivino effetti negativi per essa sotto vari profili (maggiori costi di *welfare*, gravi inquinamenti, stati di disoccupazione, ecc.); le istituzioni pubbliche temono che la scorretta gestione aziendale abbia riflessi negativi sugli equilibri economici e sociali generali (stati di povertà diffusa, conseguenti situazioni di agitazione di gruppi, ecc., con possibili turbative anche dell'ordine pubblico).

Se si calano queste esigenze sul piano economico, non è detto però che il maggior costo per il loro soddisfacimento si traduca, necessariamente, in una perdita di profitto per l'impresa, poiché i maggiori oneri possono essere compensati dalla crescita delle vendite conseguente alla considerazione più favorevole nei suoi confronti da parte dei compratori (effettivi e potenziali); anzi, in definitiva, applicare le regole della responsabilità sociale può determinare maggiori profitti. Di conseguenza si ripristina, sebbene su un livello più sofisticato, la coincidenza tra responsabilità economica e responsabilità sociale, gradita al pensiero economico prima ricorda-

to; si ricostituisce cioè, come si suol dire, la coincidenza tra *shareholder* e *stakeholder*.

Questo modo diverso di interpretare la responsabilità sociale dell'impresa, oltre che a stimolarla verso iniziative per acquisire attestazioni sulle sue buone condizioni operative generali (certificazioni di qualità riferite a standard internazionali quali: ISO 9000, sui sistemi di qualità nei rapporti contrattuali; ISO 14000, sui sistemi con i quali l'azienda interagisce con il territorio e l'ambiente circostante e, particolarmente, Sa 8000 - *Social accountability* 8000 - per certificare l'eticità dell'impresa nel perseguimento dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di lavoro e del rispetto della salute e della sicurezza dei lavoratori), nonché a indurla ad adottare discipline interne volte al loro perseguimento (codici etici di comportamento, modelli organizzativi e gestionali specifici, carte di diritti o doveri), **deve trovare uno strumento che ne possa dare la dimostrazione complessiva**, darne cioè conto (situazione che viene indicata con il termine anglosassone: *accountability*). **Nasce, a questo fine, il bilancio sociale** con il quale l'impresa dà conto e motiva pubblicamente le azioni poste in essere, i costi sociali prodotti ed i vantaggi sociali realizzati (Rogate, Tarquini 2004). Il bilancio sociale è, dunque, lo strumento dell'*accountability* dell'impresa, attraverso il quale essa può dimostrare il valore aggiunto che restituisce alla società.

2.1. Redazione del bilancio sociale nell'impresa

Per la redazione del bilancio sociale si costituisce nel 1998, anche sulla base di esperienze europee, un apposito Gruppo di studio denominato **GBS - Gruppo di studio per la statuizione dei principi di redazione del bilancio sociale**. Il Gruppo individua, per il *bilancio sociale*, i seguenti **obiettivi**:

- ✓ **fornire** a tutti gli *stakeholder* **un quadro complessivo delle performance dell'impresa**, aprendo un processo interattivo di comunicazione sociale;
- ✓ **fornire informazioni sulla qualità dell'attività aziendale** per ampliare e migliorare – anche sotto il profilo etico-sociale – le conoscenze e le possibilità di valutazione e di scelta da parte degli *stakeholder*.

Tutto ciò significa:

- ✓ dare conto dell'identità dell'impresa e del sistema di valori di riferimento assunti da essa, e come questo sistema influisca e ricada sulle scelte imprenditoriali, sui comportamenti gestionali, nonché sui loro risultati ed effetti;
- ✓ esporre gli obiettivi di miglioramento che l'azienda si impegna a perseguire;

- ✓ fornire indicazioni sulle interazioni fra l'impresa e l'ambiente nel quale essa opera;
- ✓ rappresentare il valore aggiunto da essa prodotto e la sua ripartizione.

Il GBS stabilisce *17 principi che devono essere osservati per la redazione del bilancio sociale*. Di essi, merita ricordare:

- ✓ la *comprensibilità, chiarezza ed intelligibilità* (le informazioni contenute nel bilancio sociale devono essere chiare per favorire la comprensione e la conoscenza delle scelte aziendali e del processo seguito);
- ✓ la *periodicità e ricorrenza* (il bilancio sociale, essendo complementare al bilancio di esercizio, deve corrispondere al periodo amministrativo di quest'ultimo);
- ✓ la *comparabilità* (deve essere consentito il confronto tra bilanci sociali differenziati nel tempo della stessa impresa o con bilanci sociali di altre imprese operanti nel medesimo settore);
- ✓ l'*attendibilità e fedele rappresentazione* (le informazioni desumibili dal bilancio sociale devono essere prive di errori o pregiudizi, in modo da essere considerate la fedele rappresentazione dell'oggetto cui si riferiscono);
- ✓ l'*utilità* (le informazioni contenute nel bilancio sociale devono poter soddisfare le aspettative del pubblico).

Il GBS indica, ancora, la *struttura* del bilancio sociale che deve comporsi di *tre parti*. E, cioè:

- ✓ *esposizione dell'identità aziendale* (esplicitazione dell'assetto istituzionale, della missione, dei valori etici di riferimento e del disegno strategico);
- ✓ *produzione e distribuzione del valore aggiunto* (questa parte rappresenta l'anello di congiunzione con il bilancio contabile di esercizio, e rende evidente l'effetto economico che l'attività dell'impresa ha prodotto sulle principali categorie di *stakeholder*; è evidente che ci deve essere concordanza tra questa parte con il bilancio di esercizio);
- ✓ *relazione sociale* (espone i risultati ottenuti in relazione agli impegni ed ai programmi nonché gli effetti sui singoli *stakeholder*).

Affinché il bilancio sociale diventi, realmente, uno strumento di *accountability*, la sua redazione non può essere un fatto episodico ma deve assumere continuità nel tempo.

Inutile nascondere che, su queste costruzioni, non sono mancate voci critiche fino al punto che si è sostenuto che non esiste una responsabilità sociale dell'impresa, quanto meno guardando agli scandali che, a livello mondiale, continuano a verificarsi in quest'area (Gallino 2005). Ciò non toglie che siano temi costantemente seguiti a livello interno del Paese ed anche a livel-

lo europeo ed internazionale, fino al punto che esistono programmi specifici di studio (e relativi finanziamenti) per approfondire il tema della responsabilità sociale delle imprese, anche in termini di sviluppo sostenibile.

3. RESPONSABILITÀ SOCIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Anche la PA ha una responsabilità sociale, con contenuti di fondo non dissimili da quella delle imprese. Complessivamente, però, la responsabilità sociale della PA ha dimensioni ancora più ampie quanto meno per tre motivi:

- ✓ *nei confronti della PA, gli stakeholder coincidono con l'intera società civile*, ovvero con l'insieme di tutti i cittadini; «a differenza delle imprese private che gestiscono risorse appartenenti ai particolari soggetti, nel settore pubblico la *res* è pubblica per definizione e quindi tutti hanno diritto all'informazione» (Hinna 2004, 59);
- ✓ nell'impresa privata, il numero degli azionisti (*shareholder*) è limitato a coloro che hanno acquistato azioni, che hanno fatto cioè conferimenti nell'azienda. *L'impresa pubblica vive di denaro pubblico che deriva, prevalentemente, dal prelievo fiscale posto a carico di tutti i cittadini contribuenti. Tutti costoro* quindi, per così dire, «conferiscono» nell'azienda Stato e, di conseguenza, *diventano suoi azionisti virtuali*. Ed anche coloro che, legittimamente, non hanno «conferito» perché esonerati, vantano attese, quanto meno sulla base dei principi sociali di solidarietà. Il numero degli azionisti nella PA è, dunque, illimitato;
- ✓ *la missione fondamentale della PA è il perseguimento degli interessi pubblici e la vigilanza sulla corretta applicazione delle leggi*. La sua azione deve essere ispirata, costantemente, sia alla piena realizzazione di questi interessi, sia all'altrettanto piena applicazione della legge. In conclusione, deve perseguire quel «buon funzionamento» che è anche precetto costituzionale (art. 97 Cost.). È di questo che la PA deve rendere conto e dimostrare come, responsabilmente, persegue il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

Considerate queste premesse, sono numerosi i soggetti interessati all'*accountability* della PA. Accanto a tutti i cittadini in generale, come detto prima, possono esserci portatori di interessi interni a ciascuna amministrazione (dipendenti, fornitori, amministratori), e portatori di interessi esterni più direttamente coinvolti nella sua azione (cittadini singoli, gruppi di cittadini, aziende, collocati sul territorio di influenza dell'amministrazione stessa), oppure destinatari della sua missione istituzionale (si pensi all'azione di un Ministero, di grandi enti pubblici creati per la tutela di interessi pubblici specifici: salute, previdenza, protezione dell'ambiente, ecc.).

È tenendo conto sia di quanto già in atto presso le imprese, sia degli sviluppi che la responsabilità sociale registra anche nella PA che nasce il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche.

3.1. *Redazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*

Nell'ultimo decennio, non sono mancate iniziative, anche nelle amministrazioni pubbliche, di redigere bilanci sociali. In assenza di regole specifiche, l'impostazione è avvenuta, prevalentemente, sulla base dei criteri definiti dal GBS, illustrati in precedenza. È tuttavia evidente che, a prescindere dalle lodevoli intenzioni, i risultati ottenuti attraverso questi bilanci sociali in termini di *accountability* della PA sono stati poco rilevanti. Se si tiene conto infatti che, tra le finalità del bilancio sociale, c'è anche quella di dare conto del valore creato attraverso l'attività dell'azienda rispetto al costo pagato dagli *stakeholder*, non c'è dubbio che è ben diverso il valore che si attende dall'azione di una amministrazione pubblica rispetto a quello che può generare un'impresa. A questa non compete, se non in misura ridotta, di perseguire interessi pubblici generali, mentre questo perseguimento è tipico della PA. È rispetto a queste realizzazioni che si misura il valore aggiunto prodotto dall'azione della PA.

Per le amministrazioni pubbliche, la disciplina del bilancio sociale è intervenuta con la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica 17 febbraio 2006 con la quale sono state emanate le linee guida per la «Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche». Anche l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali (*supra*, cap. I, 7) ha emanato, nella seduta del 7 giugno 2007, «Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali». Vediamo allora quali sono i criteri da seguire per la redazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche.

La direttiva ministeriale definisce il *bilancio sociale* il: «*documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali e operativi*».

Il *bilancio sociale* dovrebbe incidere, positivamente, sul sistema di relazioni dell'amministrazione, poiché *contribuisce a migliorare*:

- ✓ *la dimensione contabile*, integrando il sistema di rendicontazione dell'uso delle risorse finanziarie;
- ✓ *la dimensione comunicativa*, ponendosi, per il suo contenuto, al centro delle relazioni con i portatori di interesse;
- ✓ *la dimensione della responsabilità politica*, inserendosi nel sistema di rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità del-

le scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo;

- ✓ *la dimensione di funzionamento*, in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica;
- ✓ *la dimensione strategico-organizzativa*, come strumento efficace per riorientare, nell'ottica del cittadino, i processi di pianificazione, programmazione e controllo e per ripensare l'assetto organizzativo dell'ente;
- ✓ *la dimensione professionale*, orientando l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità e fornendo occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori.

Qualora intendano procedere all'*adozione del bilancio sociale* – che, come ribadisce la Direttiva, è comunque un *atto volontario* – le amministrazioni devono:

- ✓ dare una *chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla loro azione*, e identificare i programmi, piani e progetti in cui si articola;
- ✓ definire l'*attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali*;
- ✓ attivare un *sistema informativo in grado di supportare l'attività di rendicontazione sociale*;
- ✓ *coinvolgere*, per l'adozione, *gli organi di governo e tutti gli apparati interni*;
- ✓ *coinvolgere la comunità* nella valutazione degli esiti e nell'individuazione degli obiettivi di miglioramento;
- ✓ *allineare e integrare gli strumenti interni di programmazione, controllo e valutazione*;
- ✓ *dare continuità all'iniziativa*.

Per i *contenuti*, il bilancio sociale si compone di:

- ✓ una *presentazione iniziale del documento* e una nota metodologica sul processo di rendicontazione;
- ✓ un'*esposizione di*:
 - *valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione* (l'amministrazione esplicita la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orientano la sua azione, chiarisce gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento);
 - *politiche e servizi resi* (l'amministrazione rende noto il proprio operato nelle diverse aree di intervento ed i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati);

- **risorse disponibili e utilizzate** (l'amministrazione dà conto delle risorse utilizzate e dei risultati conseguiti attraverso la loro gestione).

Le linee guida forniscono dettagli in ordine alla stesura del bilancio sociale ed ai suoi contenuti, appena indicati. Ne prevedono una struttura articolata in *tre parti*:

- ✓ *finalità e caratteristiche* (descrizione generale su questi punti);
- ✓ *contenuti* (informazioni che il bilancio sociale deve contenere);
- ✓ *realizzazione* (modalità utilizzate per la realizzazione).

Concludono ribadendo l'esigenza che il bilancio sociale sia coerente con tutti gli altri documenti ufficiali di programmazione, controllo e rendicontazione dell'amministrazione.

4. ALTRE FORME PER L'ACCOUNTABILITY

La progressiva affermazione delle attese di *accountability* da parte delle aziende private e pubbliche ha condotto alla definizione, accanto al bilancio sociale, di altre forme per rendere conto ai propri *stakeholder* delle attività compiute e degli obiettivi raggiunti. Nell'area pubblica (senza escludere che alcune siano applicabili anche al settore privato), appartengono a queste ulteriori forme, i seguenti documenti, tutti definiti «bilancio»:

- ✓ ***bilancio di mandato***, utilizzabile da amministratori locali e, in genere, da soggetti eletti, per rendere conto dei programmi svolti e degli obiettivi raggiunti durante il periodo della loro azione amministrativa, avendo riguardo al *programma di mandato* presentato per ottenere il consenso elettorale. Va nel senso del *programma di mandato* la disposizione del comma 3 dell'articolo 46 del t.u. degli Enti locali (d. lgs. n. 267/2000) per cui: «*Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato*». Il bilancio di mandato – che è assolutamente volontario e per il quale non esistono regole generali di stesura – consente ai cittadini/elettori e agli altri soggetti interessati di valutare l'azione di governo svolta dagli eletti.
- ✓ ***Bilancio di genere*** (*gender budgeting*), utilizzabile per analizzare le ricadute delle politiche pubbliche (*supra*, cap. III, p. I, 2.1) sulle donne e sugli uomini al fine di inserire la prospettiva di genere in tutti i livelli del processo di formazione del bilancio pubblico e, quindi, mirando a impostare entrate e uscite in maniera da promuovere l'eguaglianza tra i sessi.

Soddisfa alle richieste di pari opportunità. È, prevalentemente, rivolto *stakeholder* di sesso femminile.

- ✓ **Bilancio ambientale**, utilizzabile per individuare, all'interno dei con generali aziendali, le risorse destinate ad avere ricadute sull'ambiente i termini di tutela generale e di eventuali modificazioni migliorative dell sua qualità. Il bilancio ambientale è utilizzabile (ed è già utilizzato) d amministrazioni pubbliche e da imprese per dimostrare l'impegno ne confronti dell'ambiente, in quanto bene comune.
- ✓ **Bilancio partecipativo**, forma di democrazia diretta nella quale cittadini singoli o forme associative e rappresentative di categorie di cittadini o operatori, partecipano alla costruzione delle scelte della propria città che si tradurranno poi nei bilanci contabili. Esistono già esperienze realizzate anche in Paesi stranieri. Possiamo ricordare, a questo proposito quanto detto in una parte precedente del volume (*supra*, cap. I, 5) circa un'interpretazione della funzione del bilancio contabile pubblico come «contratto», cioè come patto con il quale l'autorità pubblica formula le proprie promesse alla comunità dei cittadini. Con il bilancio partecipativo il patto viene costruito insieme.

Riferimenti bibliografici

Gallino L.

2005 *L'impresa irresponsabile*, Torino, G. Einaudi.

Hinna L.

2004 *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Franco Angeli, pp. 34; 59.

Rogate C., Tarquini T.

2004 *Il bilancio sociale negli Enti locali*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2004, p. 29.

Zamagni S.

2003 *Bilancio sociale, la nuova sfida*, in «Il Sole – 24 Ore», del 17 febbraio.



A cura della Segreteria generale - Area giuridico-legislativa
piazza Oberdan, 5 – 34133 Trieste
tel. 0403773884 – fax 0403773864

Stampato in proprio dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia,
piazza Oberdan, 6 – 34133 Trieste