

Capitolo 9

Economicità, efficacia ed efficienza

Sommario

1. Introduzione. - 2. Concetto di economicità. - 3. Nozione di efficienza. - 4. Concetto di efficacia.
5. Il rendimento. - 6. Il vantaggio competitivo e la catena del valore. - 7. L'analisi costi-benefici.
8. La responsabilità sociale e il bilancio sociale.

1. Introduzione

Gli anni novanta si sono caratterizzati per la preponderante attenzione rivolta dalle forze politiche al rinnovamento della pubblica amministrazione italiana. L'art. 1 della L. 241/1990, da ultimo modificata dalla L. 15/2005, ha reso operativo il principio della buona amministrazione, già previsto dall'articolo 97 della Costituzione, con la conseguenza che concetti quali obiettivi, risultati, o programmazione, sono all'ordine del giorno di ogni Ente pubblico. L'aspetto più rivoluzionario di questo difficile processo di riforme resta segnalato nell'individuazione della necessità di «misurare» il prodotto della burocrazia. Da un approccio all'attività di gestione del bene pubblico eminentemente logico-formale (caratterizzato da un'osservanza minuta alle norme giuridiche), si è passati, non senza forti contraddizioni interne, a una metodica manageriale, tutta orientata sui risultati e sui programmi, piuttosto che sulle procedure. Non a caso quindi l'art. 1 (nella sua nuova versione) dispone altresì che «l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti». Ed invero, si tratta, in prevalenza, di principi di natura economica che tuttavia operano come parametri di legittimità dell'azione amministrativa.

2. Concetto di economicità

La gestione di determinate risorse può essere considerata «economica» se gli sprechi risultano contenuti al minimo, ottenendosi in tal modo il massimo di beni e servizi prodotti (*output*) dalle risorse disponibili (*input*).

In particolare, alla valutazione dell'economicità della spesa è strettamente connessa la verifica:

- delle *modalità* di utilizzazione delle risorse (strumentazione legislativa e regolamentare);
- dei *tempi* di utilizzazione delle risorse.

La valutazione degli aspetti *microeconomici* della spesa è invece intesa ad analizzare l'utilizzazione delle risorse organizzative a livello di singole strutture e progetti.

In tal caso occorre procedere alla verifica:

- della *organizzazione* degli enti preposti alla utilizzazione delle risorse;
- delle *procedure* per l'utilizzazione delle risorse.

Come si è rilevato (TAMASSIA, CODISPOTI) il «*management* ha di fronte la difficoltà di perseguire la economicità della gestione, in quanto deve convincere gli addetti alla produzione o gli utenti/cittadini che le risorse cui si rinuncia nella produzione in essere son ben utilizzate se servono a diverse realtà o quantità produttive e che la economicità va conseguita a parità di qualità o quantità nella produzione in essere».

3. Nozione di efficienza

A) Efficienza tecnica

Il grado di **efficienza** sta ad indicare la produzione della massima quantità di determinati beni e servizi (*output*) in rapporto ad una data quantità di risorse o, viceversa, la produzione di una data quantità di determinati beni e servizi con la minima quantità di risorse.

L'efficienza tecnica può essere considerata dai punti di vista della misura dei carichi di lavoro, dei costi e, in particolare, della produttività. Di conseguenza, l'efficienza tecnica può essere misurata in termini di unità di *output* per uomo/anno.

In proposito è importante sottolineare che, sotto il profilo dell'efficienza, per *output* si intendono i beni e i servizi prodotti dall'attività pubblica e non gli effetti sulla collettività dei beni e servizi prodotti che attengono infatti all'analisi dell'efficacia.

Il problema dell'efficienza interessa pertanto il processo di produzione pubblica e non l'impatto di questa produzione sulla collettività.

Gli indicatori

In particolare gli indicatori di efficienza adottabili per i singoli progetti sono i seguenti:

- numero di interventi realizzati;
- numero di interventi richiesti/concessi/non concessi;
- costo complessivo del servizio/quote a carico degli utenti/quote a carico delle diverse amministrazioni.

Come si è osservato nella misurazione dell'efficienza di un'amministrazione pubblica il confronto fra i mezzi impiegati e i risultati ottenuti non offre chiavi di lettura precise, in quanto ci sono variabili di tipo burocratico o sociale diffi-

cilmente riconducibili a parametro aziendale. Si riporta l'esempio delle riscossione efficiente di un ruolo impositivo: «il risultato è da valutare diversamente, secondo se l'attività sia svolta in situazioni di rapporti di correttezza, ovvero di conflittualità fra i soggetti coinvolti, con differenze fra la fisiologica capacità di riscossione e la patologica contrapposizione fra i soggetti attivi e passivi della richiesta di pagamenti» (CODISPOTI, TAMASSIA).

L'efficienza, infine, può essere ricercata per i profili organizzativi; in tal caso le regole con le quali si controlla attengono:

- la idoneità strutturale degli organi e delle relative funzioni;
- l'adeguatezza dimensionale della dotazione organica e dei profili professionali;
- l'adeguatezza e semplificazione delle procedure;
- l'adeguatezza delle motivazioni del personale.

B) Efficienza allocativa

L'attività inerente alla valutazione dell'**efficienza allocativa** non si limita ad analizzare il rapporto di conversione degli *input* in *output*, la trasformazione cioè delle risorse in beni e servizi, come nell'ipotesi dell'efficienza tecnica.

Il grado di efficienza allocativa va oltre: infatti esso misura la soddisfazione ottenuta da parte del consumatore dei beni e dei servizi in rapporto alla produzione pubblica.

4. Concetto di efficacia

La nozione di **efficacia**, diversamente da quella di efficienza tecnica, implica il raffronto tra risultati programmati e risultati raggiunti.

In proposito si è soliti distinguere fra:

- *efficacia intermedia*, misurata in termini di attività intraprese per il conseguimento dei traguardi finali (essa è rilevante dal punto di vista della pubblica amministrazione);
- *efficacia finale*, misurata in termini di traguardi finali (tale concetto è rilevante dal punto di vista della collettività).

Nella valutazione dell'efficacia occorre considerare:

- la misura in cui gli obiettivi previsti sono stati raggiunti;
- la misura in cui si verificano effetti indesiderati;
- la professionalità e l'adeguatezza dimostrate dal personale nel rispondere alle richieste dei cittadini;
- l'opinione dei cittadini sull'adeguatezza dei servizi;
- la conformità al dettato legislativo da parte di un ufficio nel perseguire le funzioni di propria competenza;

- la misura in cui i bisogni, riconosciuti come esistenti, vengono lasciati insoddisfatti dal servizio in questione.

5. Il rendimento

La dottrina definisce il rendimento amministrativo come il *modo di essere e di operare di una organizzazione in rapporto all'utile che si può ottenere da essa* (BORGONOVÌ).

Il rendimento amministrativo, dunque, misura il grado di efficienza (costi sostenuti) e di efficacia (risultati raggiunti) raggiunto dalle prestazioni offerte dalla pubblica amministrazione (*performance*).

Esso tiene altresì conto dell'impatto politico, delle aspettative cioè e dei giudizi dei destinatari dell'azione amministrativa, nonché del contesto politico istituzionale (STELLA, RIGHETTINI).

Il rendimento istituzionale

Il rendimento amministrativo va distinto dal **rendimento istituzionale** che attiene alla capacità di una istituzione di rispondere alle sfide poste dall'ambiente al proprio funzionamento, ovvero di fornire soluzioni a bisogni, domande od opportunità insoddisfatte (DENTE).

Secondo la teoria elaborata da **HIRSCHMANN** è possibile accrescere il rendimento delle amministrazioni ricorrendo a tre strumenti:

- il *decentramento*, grazie al quale si accresce la capacità di controllo del *management*;
- la *valutazione*, che attraverso l'impiego di varie metodologie (analisi costi/benefici, analisi comparata) consente di misurare gli scostamenti di qualità, di costo e professionalità;
- la *concorrenza*, che accresce il rendimento allorché il cliente ha la possibilità di ricevere da un altro ente l'erogazione dello stesso servizio.

6. Il vantaggio competitivo e la catena del valore

A partire dagli anni '70 gli studiosi di *management strategico*, capeggiati da Michael Porter (1985), professore alla Business School di Harvard si sono occupati di ricercare le fonti di vantaggio competitivo, ossia di definire quelle **strategie in grado di far acquisire all'azienda (pubblica o privata) una posizione di leadership sulla concorrenza nella conquista dei mercati**. Tale vantaggio è in genere legato alla capacità dell'azienda stessa di sfruttare un'innovazione: in tal caso essa godrà di una *leadership di costo*, poiché l'innovazione le permetterà di divenire il produttore a più basso costo nel settore in cui opera.

La Resource based theory

Contrariamente al pensiero strategico tradizionale, i nuovi approcci confluiti nella Resource based theory, affermano che le imprese non sono in possesso delle medesime risorse, bensì sono dotate di una piattaforma di risorse che, adeguatamente utilizzate, sono in grado di garantire la posizione competitiva futura.

Secondo la Resource based theory tali risorse sono ravvisabili sia nel capitale fisico-umano che organizzativo: tuttavia, per costituire fonte generatrice di vantaggio competitivo, devono possedere le seguenti caratteristiche:

- *validità*, nel senso che per essere definite tali, le risorse devono permettere l'implementazione di strategie in grado di far conseguire performance migliori in termini di efficienza ed efficacia;
- *rarietà*, cioè devono essere difficilmente rinvenibili nel mondo economico;
- *imperfetta limitabilità*, nel senso che non sono riprodotte da altre organizzazioni;
- *non sostituibilità strategica*, nel senso che non esistono risorse strategicamente equivalenti.

Parallelamente gli stessi studiosi (PORTER) elaborano il concetto di **catena del valore (value chain) quale/metodologia sistematica per esaminare tutte le attività che svolge un'azienda e le rispettive interrelazioni, al fine di valutare dinamicamente se e quanto il vantaggio competitivo venga raggiunto, mantenuto e difeso.**

Aspetto fondamentale della catena del valore è «la quantificazione economica, cioè l'identificazione dei flussi fondamentali di risorse (costi e ricavi) che contrassegnano le attività collocate nei diversi stadi della catena complessiva. Non si tratta di un esercizio di contabilità dei costi (molto analitico), ma di una valutazione strategica basata su stime riferite a valori economici di sintesi, a livello quindi di forte aggregazione» (REBORA, RUFFINI).

La catena del valore permette infatti di considerare l'impresa come un sistema di attività generatrici del valore, inteso come il prezzo che il consumatore è disposto a pagare per il prodotto che soddisfa pienamente i propri bisogni.

Nella sua opera «*Competitive advantage*» Porter articola la struttura della catena distinguendo le attività secondo lo schema a pagina seguente.

Attività primarie

- Logistica interna
 - *relazioni con i fornitori (ricevere, immagazzinare e distribuire input)*
- Attività per trasformare input in output (*prodotti e servizi*)
- Logistica esterna
 - *tutte le attività per raccogliere, immagazzinare e distribuire output*
- Marketing e vendite
 - *informazioni agli acquirenti su prodotti e servizi*
 - *invito a comprare*
 - *facilitazioni all'acquisto*
- Servizi
 - *attività per rendere funzionale il prodotto/servizio per l'acquirente dopo l'acquisto e la consegna*

Attività secondarie o di supporto

- Ufficio acquisti
- Management delle risorse umane
 - *assunzioni, formazione, retribuzioni, pensionamenti e licenziamenti*
- Sviluppo tecnologico
 - *impianti hardware e software, procedure e conoscenze utili a trasformare gli input in output*
- Infrastrutture
 - *contabilità, assistenza legale e finanziaria, planning, public affaire, lobby, qualità e management.*

Ogni attività primaria ha dunque «attività di supporto che le aggiungono valore. Le unità produttive e di business tutte insieme creano valore in base ai prodotti e servizi che si combinano fra di loro in modo logico» (SANTUCCI).

Per comprendere il valore pubblico generato, come autorevole dottrina ha spiegato, l'analisi della catena del valore può trovare complemento nell'individuazione di *drivers* per le differenti attività o servizi (REBORA, RUFFINI). «I *drivers* rappresentano lo strumento concettuale necessario per facilitare il passaggio dall'individuazione delle caratteristiche di un servizio/intervento all'analisi degli specifici risultati.

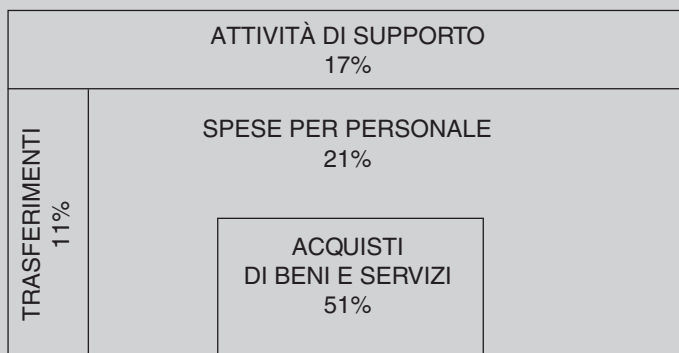
Per *driver* del valore si intende l'indicazione di uno specifico risultato del servizio/intervento, che:

- si presti ad essere rilevato, graduato secondo una scala di intensità e quindi confrontato con altre realtà dello stesso tipo (benchmark);
- possenga un significato importante dal punto di vista della generazione di valore pubblico;
- rappresenti una leva per il management del valore pubblico: individui quindi un fattore sul quale sia possibile agire per ottenere un incremento del valore prodotto.

Il concetto di *driver* non coincide quindi con quello di indicatore, o di parametro quantitativo espressivo del risultato ottenuto; il *driver* è una caratteristica più complessa dell'intervento o servizio, che ne qualifica il risultato (...) il *driver* è un riferimento per la valutazione del servizio, non per la sua misurazione» (REBORA, RUFFINI).

Esempio di applicazione del modello agli enti locali

La catena del valore è stata sperimentalmente applicata a un comune di medie dimensioni.



Dall'analisi dei dati emerge quanto segue:

- il 17% delle spese sono attribuibili alle attività di supporto, ove rientrano le spese sostenute per il funzionamento di tutte le attività generali e di supporto all'intero ente (Giunta, Consiglio, Sindaco, Direttore Generale, Nucleo di Valutazione, gestione del personale e organizzazione, segreteria, gestione economica-finanziaria e programmazione...);
- l'11% delle spese sono costituite dai trasferimenti che a sua volta l'ente eroga ad altri enti o persone o organizzazioni;
- la restante parte ovvero il 72% delle spese sono attribuibili al funzionamento dei servizi, in particolare 21% per le spese del personale e 51% per l'acquisto di beni, prestazioni di servizi e utilizzo di beni di terzi (REBORA, RUFFINI).

Glossario

Vantaggio competitivo: è generalmente inteso come il fattore in grado di offrire all'azienda (pubblica o privata) un vantaggio sulla concorrenza nella conquista dei mercati. Tale vantaggio è abitualmente legato alla capacità dell'azienda stessa di sfruttare un'innovazione: in tal caso essa godrà di una *leadership* di costo, poiché l'innovazione le permetterà di divenire il produttore a più basso costo nel settore in cui opera. Nella letteratura del *management* spesso si definisce il vantaggio competitivo come capacità di distinguersi positivamente rispetto ai concorrenti nella percezione dei compratori. Un'impresa ha vantaggi competitivi sui rivali se ha redditività superiore alla media e se crea maggior valore per i consumatori e per azionisti. I vantaggi competitivi hanno due fonti principali: la posizione nel settore e le risorse da un lato, le capacità e le competenze distintive dall'altro.

Beneficio percepito: è la somma dei benefici che il consumatore valuta di ottenere dall'acquisto di un prodotto (affidabilità, immagine) meno i costi derivanti dalla disponibilità e dall'uso del prodotto (installazione, costi di esercizio, manutenzioni) e meno anche i costi della transazione (escluso il prezzo).

Consumer surplus: è la differenza fra il beneficio percepito dal consumo di un prodotto o di un servizio e il suo prezzo monetario (P). Un consumatore acquisterà un prodotto soltanto se il suo *consumer surplus* è positivo. Lo stesso consumatore acquisterà il prodotto da un venditore soltanto se costui offrirà un *consumer surplus* più alto rispetto ai rivali.

Valore creato dall'impresa: la creazione di valore da parte dell'impresa risulta dalla differenza fra il beneficio (B) percepito dal cliente e il costo dei fattori di produzione (C). In altre parole è la somma del *consumer surplus* e del profitto per l'impresa.

(Fonte: P. Ghemawat, *Commitment, The dynamic of strategy*, Free Press, Boston, 1991)

7. L'analisi costi-benefici

Al fine di soddisfare l'esigenza di razionalizzare i processi di decisione nel settore della spesa pubblica, sono stati elaborati, in via ausiliaria alcuni criteri di analisi.

In particolare, tra le metodologie adoperate per valutare la convenienza della *destinazione alternativa* delle risorse finanziarie si rende opportuno considerare la cd. **analisi costi-benefici**.

Secondo la logica dell'analisi in parola le decisioni dell'operatore pubblico si basano sugli effetti che l'investimento produce sull'intera collettività. In altre parole, l'operatore pubblico considera i costi e i benefici derivanti dall'investimento non limitandosi alle entrate e agli esborsi monetari dell'ente gestore, ma estendendo la stima ai vantaggi e ai sacrifici che ne derivano ai componenti la collettività, direttamente o indirettamente coinvolti.

Proprio per questo motivo, gli effetti economici dell'investimento pubblico si distinguono in:

- *diretti*. Tali effetti vengono rilevati, in base ai beni e servizi direttamente prodotti dall'ente che gestisce l'iniziativa realizzata con l'investimento (si pensi ad es. al tempo risparmiato nel settore dei trasporti);
- *indiretti*. Essi si valutano in rapporto agli incrementi o i decrementi di produzione di beni e servizi che si verificano, in seguito alla realizzazione dell'investimento in altri settori;
- *secondari*. Sono gli effetti che prendono in considerazione le modificazioni strutturali di lungo periodo prodotte dall'investimento (es.: le innovazioni tecnologiche).

In definitiva, l'analisi costi-benefici può definirsi come la tecnica consistente nell'*esame sistematico di progetti alternativi di investimento per il raggiungimento di un determinato obiettivo, e nel tentativo di valutare in maniera comparata i costi e i benefici connessi a ciascun progetto al fine di scegliere quello preferibile* (DAL NEGRO).

Senza entrare nello specifico del metodo, vale però la pena di sottolineare che questo tipo di approccio presenta non poche difficoltà circa l'identificazione dei benefici, al punto da ostacolare l'applicazione pratica ai programmi di spesa pubblica (basti considerare, ad es., l'insufficienza dei metodi proponibili per dare ai benefici una valutazione in termini monetari). Ciononostante sembra che tale tecnica, impiegata appropriatamente, riesca a focalizzare *gli ele-*

menti ritenuti rilevanti ai fini di una decisione che sia il più possibile coerente con gli obiettivi da perseguire (DAL NEGRO).

8. La responsabilità sociale e il bilancio sociale

A) La rendicontazione sociale

Ai fini di una completa analisi dell'oggetto di indagine in esame si rende doveroso esporre il tema della responsabilità sociale delle imprese (CSR - *Corporate Social Responsibility*), alla luce del quale i termini di efficienza e di efficacia assumono una connotazione semantica diversa da quella proposta dall'analisi economica tradizionale.

La definizione di CSR viene fornita dalla Commissione europea quale «*integrazione, su base volontaria, da parte delle imprese delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate*» (*stakeholder*). Con il Libro Verde «Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese» del luglio 2001, e la successiva «Comunicazione della Commissione relativa alla responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile» del luglio 2002, la Commissione ha invitato gli Stati membri a farsi promotori della sensibilizzazione e dello sviluppo della responsabilità sociale nelle proprie realtà territoriali. Le amministrazioni pubbliche, a livello nazionale, regionale e locale, «devono esaminare le loro prassi al fine di integrarvi concetti di natura sociale ed ambientale, devono integrare i principi della responsabilità sociale delle imprese nel proprio sistema di gestione e praticarle nei confronti delle parti interessate». **La pubblica amministrazione è in buona sostanza, chiamata a promuovere presso le imprese il rispetto dei diritti umani, e dei diritti dei lavoratori, la tutela dell'ambiente, l'adozione di prassi gestionali improntate alla trasparenza.**

La ratio

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.

Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha recepito queste indicazioni e, in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Ue, ha presentato il Progetto CSR - SC con il preciso scopo di implementare i principi di responsabilità sociale. In particolare, il fulcro del progetto ruota intorno al modello di *Social state-*

ment, ovvero il documento attraverso cui sono comunicate agli *stakeholder* le *performance* sociali, ambientali e di sostenibilità, raggiunte. Il *Social Statement* è costituito da una scheda anagrafica e da un *Set* di indicatori, qualitativi e quantitativi, che consentono di monitorare l'impegno e le attività realizzate dalle aziende, e di certificare il grado di responsabilità sociale da esse raggiunto mediante la valutazione del rispetto degli standard minimi previsti nel progetto CSR-SC.

In base alla teoria del CSR, dunque il coefficiente di efficienza di un'impresa (pubblica o privata) è dato non solo dal rapporto ottimale risorse impiegate / profitto-benefici raggiunti, ma anche dal grado della sua «**legittimazione sociale**», innescandosi così «un circuito virtuoso in cui economicità e soddisfazione dei portatori di interesse si alimentano a vicenda» (BERTOCCHI, REBORA).

B) Il bilancio sociale

Nella prassi le amministrazioni regionali e locali italiane stanno contribuendo significativamente alla promozione della CSR attraverso la stesura del cd. «bilancio sociale». Si tratta di un «documento che integra quello tradizionale soffermandosi, in particolar modo, sugli aspetti di natura qualitativa, focalizzando l'attenzione sul modo attraverso cui viene creato benessere per la collettività. Esso può assumere importanti valenze che fanno riferimento all'ambito della rendicontazione sociale, della comunicazione interna ed esterna ed infine della pianificazione strategica» (MANCINO).

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*, poiché si inserisce nel sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo;
- la *dimensione di funzionamento*, in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vincoli posti dal patto di stabilità europeo e dalle azioni di risanamento del deficit pubblico;

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

Le sei finalità così descritte nella **direttiva della funzione pubblica del 17-2-2006** non devono essere considerate alternative: in realtà il dar conto dei risultati coinvolge naturalmente tutte le dimensioni.

I presupposti

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 presidono 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.

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.

C) Gli elementi del bilancio sociale

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 (*stakeholders*).

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.

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.

D) Le fasi di realizzazione del bilancio sociale

Il processo di realizzazione del bilancio sociale presuppone la preventiva definizione degli ambiti oggetto di rendicontazione e si articola nelle seguenti 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*;
- 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.

Una volta definito, il bilancio sociale può essere ricondotto all'approvazione da parte del consiglio, come strumento correlabile alla rendicontazione della gestione (consuntivo).

E) La differenza con il bilancio sociale delle aziende

Si è molto discusso intorno alle differenze che marcano il confine tra il bilancio **sociale** delle aziende e il bilancio **sociale** degli enti locali. Secondo quanto evidenziato dalla dottrina (TARQUINI) «la differenza fondamentale sta proprio in questo: il **bilancio sociale** di un'azienda, di un'organizzazione privata risponde a molteplici compiti: rende trasparente la comunicazione, accresce la consapevolezza dell'azienda intorno al suo operato, offre i mezzi per misurare la coerenza della propria attività rispetto ai valori e agli obiettivi che professa e si ripromette di realizzare, accresce il valore della sua immagine, rafforza il *marketing*, irrobustisce la sua legittimità nei confronti della società in generale e degli *stakeholder* ai cui interessi risponde; in un ente locale, il **bilancio sociale** svolge pressappoco le stesse funzioni, più una: **quella di migliorare la qualità della democrazia di una determinata comunità (cittadina o provinciale che sia), mettendo a disposizione del cittadino una serie di informazioni sull'operato del comune o della provincia grazie alle quali la sua deliberazione diventa più consapevole e perciò più efficace**. Ma questo processo pone le basi per un'evoluzione ulteriore, che chiama il cittadino informato, e proprio in ragione di una sua più motivata consapevolezza, ad essere partecipe del processo decisionale, a intervenire non solo come soggetto al quale il **bilancio sociale** viene presentato, ma come protagonista delle scelte e delle decisioni fin dall'inizio, in modo da essere nello stesso tempo destinatario della **rendicontazione** e partecipe delle attività sottoposte a **rendicontazione**».

F) Comunicazione e rendicontazione

Schema di sintesi sul rapporto tra la comunicazione pubblica e la rendicontazione sociale.



Il primo quadrante — la comunicazione *nel* documento di rendicontazione sociale — è relativo al rendere conto delle attività di comunicazione svolte dalla struttura pubblica e del loro impatto, che costituiscono un capitolo importante del bilancio sociale. È in questo ambito che viene introdotto il tema della valutazione della comunicazione in termini di ricadute sociali e, nel caso di un'azienda sanitaria territoriale, di salute.

Il secondo invece — la comunicazione *del* documento di rendicontazione sociale — riguarda la promozione del bilancio sociale per la condivisione dei suoi contenuti con i destinatari (FATTORI, CAROLI).

I vantaggi connessi alla responsabilità sociale d'impresa

La Csr non deve essere considerata come un costo, ma come un investimento che, se integrato nella *governance* aziendale, condiziona positivamente la *performance* dell'impresa e la sua competitività. Fra i vantaggi di un comportamento socialmente responsabile si individuano i seguenti:

Funzionamento organizzativo: la responsabilità sociale d'impresa contribuisce alla costruzione di un'organizzazione ben funzionante in cui sia incoraggiata la cooperazione, ci sia incoraggiata la cooperazione, ci sia elevato coinvolgimento e innovazione e creatività siano stimolate attraverso l'orientamento all'ascolto.

Posizionamento sul mercato: l'accento è posto sull'importanza della responsabilità sociale nel costruire l'identità e la reputazione aziendale e nel favorire l'accumulazione del capitale relazionale fondato sulla reciprocità e sulla fiducia sul mercato.

Posizionamento civico: si tratta di un ampliamento di quanto esposto al punto precedente, riguardando il contributo della responsabilità sociale d'impresa al rafforzamento delle relazioni con le istituzioni e la comunità.

Gestione dei rischi: adottare comportamenti socialmente responsabili consente di gestire, o al limite, eliminare alcuni rischi connessi alla cattiva gestione, a negligenze o insensibilità in genere. Si pensi ad esempio alle attività per la tutela e la protezione dei lavoratori.

(Fonte: *Management, Corporate governance*, Il Sole 24ORE)

Un esempio pratico

Programma	
Responsabile: Assessore XXX	
Descrizione del programma	Rendicontazione dei risultati
<ul style="list-style-type: none"> • Descrizione del programma «Mission» del programma e valori di riferimento • Motivazione delle scelte <ul style="list-style-type: none"> — Analisi del concetto — Stakeholder coinvolti, aspettative e bisogni rilevati • Finalità da conseguire <ul style="list-style-type: none"> — Finalità e obiettivi — Profili di risultato significativi 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendicontazione dei «fatti» in rapporto alle finalità da conseguire
Risorse assegnate al programma	Costi e proventi associati al programma
<ul style="list-style-type: none"> • Entità e tipologia delle risorse stanziate e impegnate per l'attuazione del programma 	<ul style="list-style-type: none"> • Costi sostenuti ed eventuali proventi generati dall'ente per l'attuazione del programma • Stima dei costi e benefici esterni generati per l'attuazione del programma

Indicatori e parametri di risultato significativo	Valutazione complessiva d'impatto del programma
<ul style="list-style-type: none"> • Caratteristiche e significato degli indicatori utilizzati • Confronto tra valori obiettivo e valori a consuntivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Aspetti positivi • Criticità rilevate • Ambiti di miglioramento scaturiti dal confronto con gli stakeholder

Fonte: *Il Sole 24 ore n. 7/2005*

Glossario

- **Accountability:** attitudine a rendere conto, a raccontare, a informare soggetti diversi: essere trasparenti nelle relazioni (CHINNA).
- **Bilancio Sociale:** il bilancio sociale contiene valutazioni sociali che integrano quelle del bilancio di esercizio e che non possono essere richieste a quest'ultimo se si vuole che mantenga le sue caratteristiche essenziali. Esso contempla l'utilizzo di un modello di rendicontazione sulle quantità e sulle qualità di relazione tra l'impresa ed i gruppi di riferimento rappresentativi dell'intera collettività, mirante a delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte fatte. Rappresenta lo strumento più indicato per dare visibilità alle domande ed alla necessità di informazione e trasparenza del proprio pubblico di riferimento.
- **Corporate governance:** il Libro Verde europeo la definisce come l'insieme delle relazioni fra dirigenti, amministratori, azionisti e gli altri stakeholder dell'impresa, fornendo anche la struttura attraverso la quale vengono formulati gli obiettivi aziendali e determinati gli strumenti per conseguire questi obiettivi e monitorare i risultati. Nei fatti la corporate governance guarda alle relazioni che legano il management e la proprietà di una società, nonché quelle fra gli azionisti di maggioranza e di minoranza. Tradizionalmente la *corporate governance* è stata associata all'esigenza di assicurare a coloro che realizzano un investimento finanziario (*principal*) una sufficiente garanzia di tutela rispetto a coloro che sono stati incaricati di gestirlo (*agent*).
- **Corporate Social Responsibility (CSR** oppure Responsabilità Sociale di Impresa): secondo la definizione del «Libro Verde» della Comunità Europea, la CSR è definibile come «all'interno delle politiche aziendali l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate».
- **Stakeholder:** indica tutti coloro (personale, fornitori, cittadini, partner, finanziatori, utenti di servizi pubblici etc.) che hanno un interesse nell'attività dell'azienda (stake significa «posta», «scommessa») e senza il cui appoggio un'organizzazione non è in grado di sopravvivere. Infatti, con riferimento alla dimensione sociale, l'impresa ricerca un consenso duraturo da parte degli stakeholders coinvolti o interessati alla gestione aziendale.
Tra questi si comprendono anche gli stakeholders cosiddetti sociali [Coda V, 1988] cioè quegli attori che pur non partecipando direttamente alla combinazione economica dell'impresa (ciclo di acquisto, produzione e vendita) sono interessati alle conseguenze che le attività dell'impresa hanno sul loro ambiente di appartenenza.