

# Bilancio di rendicontazione sociale: le prime linee guida

di Sergio Ricci\*

**Sempre più spesso nel linguaggio comune e sui principali organi di stampa, si parla genericamente di bilancio sociale, ricomprendendo documenti, modelli di analisi e modalità di rendicontazione sociale tra i più diversi tra loro. A questo eccesso di semplificazione tenta di mettere un argine una recente direttiva della Funzione pubblica in cui si definiscono specifiche linee guida sulla rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni.**

Se la definizione "bilancio sociale" è diventata di uso molto comune, non altrettanto diffusa è la consapevolezza di cosa rappresenti concretamente questo strumento e a quali obblighi deve ispirarsi e attenersi. Di recente, è stata pubblicata una direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento della Funzione pubblica, che contiene le prime linee guida "ufficiali"<sup>(1)</sup> sulla redazione di un bilancio sociale, seppur riferito alle pubbliche amministrazioni. La direttiva, emanata il 17 febbraio 2006 e pubblicata in *G.U.* 16 marzo 2006, n. 63, reca la denominazione "Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche" e si compone di due parti: la prima, di natura maggiormente discorsiva, nella quale

vengono illustrati i presupposti dell'adozione del bilancio sociale, gli obiettivi e le indicazioni operative per la redazione del documento; la seconda, nella quale vengono fornite delle schede con le linee guida sul bilancio sociale per le amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo della direttiva è dotare gli enti a tutti i vari livelli di governo territoriale di un documento di natura volontaria, da redarre in aggiunta al bilancio economico tradizionale, che dovrebbe avere il compito di relazionare sull'attività "sociale" (in senso lato) dell'amministrazione pubblica.

## I presupposti di adozione del bilancio sociale

La direttiva presenta alcune caratteristiche di natura generale che illustrano i motivi (e i vantaggi più o meno indiretti) per cui un ente pubblico dovrebbe presentare il bilancio sociale, e con quali fini e modalità.

Un aspetto importante è che in tale direttiva viene effettuata una prima definizione normativa: «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 e operativi».

Il bilancio sociale dovrebbe quindi servire, nell'ottica degli estensori della direttiva, innanzitutto come strumento di comunicazione,

vale a dire avere una capacità di informare adeguatamente tutti gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni (cittadini, enti non profit, imprese ecc.) in merito agli interventi delle amministrazioni pubbliche e rappresentare in un quadro unitario i vari aspetti della visione politica e sociale degli interventi, le risorse economiche a disposizione e i risultati conseguiti, attraverso anche la descrizione dei processi operativi posti in essere per realizzare tali risultati.

### Gli obiettivi

Le finalità di tale documento, come viene riconosciuto nella direttiva, possono essere molteplici. La principale è quella di mostrare pubblicamente l'attività complessiva dell'ente, una panoramica completa non limitata solamente agli aspetti di natura economico-finanziaria e patrimoniale, ma che fornisce il complesso delle iniziative portate a termine o intraprese dall'ente pubblico.

In questo modo si presenta in maniera unitaria il rapporto tra visione sociale, politica ed economica all'interno dell'ente stesso.

Il bilancio sociale può dare luogo a una serie di miglioramenti nell'ente stesso nonché contribuire a sviluppare una maggiore complementarietà tra le funzioni dell'istituzione.

I percorsi di "miglioramento" di un ente previsti dall'adozione del bilancio sociale possono essere molteplici.

*a) Amministrazione:* un'esplicazione più discorsiva e mirata alle attività realizzate può far comprendere meglio la necessaria dimensione normativa di un bilancio economico e chiarire, per esempio, come una determinata posta contabile di bilancio corrisponda a un preciso servizio sociale, che risulti chiaramente individuabile dai cittadini e/o dagli enti non profit.

*b) Comunicazione:* il bilancio sociale diventa il principale strumento di relazione e di dialogo con tutti i vari portatori di interesse.

*c) Dimensione politica:* le scelte della classe politica vengono esplicitate con trasparenza

e confrontate in base agli obiettivi precedente prefissati.

*d) Strategia organizzativa e professionale:* uno strumento utile a una verifica dell'operato interno sia da un punto di vista della sostenibilità finanziaria sia dell'efficienza degli assetti organizzativi, anche valorizzando e mettendo in luce le singole professionalità e competenze.

### Le indicazioni operative per la redazione del bilancio sociale

Il bilancio sociale, come ricordato sopra, viene sempre inteso su base volontaria e non obbligatoria da tale direttiva e non ha mai lo scopo di sostituire il bilancio tradizionale (che per la sua natura tecnica diventa spesso difficilmente comprensibile per chi non è proprio addentro alla materia) e deve comunque presentare le seguenti opzioni di riferimento:

- una presentazione iniziale, introduttiva del documento con cui si illustra anche una nota metodologica sul processo di rendicontazione sociale;
- valori e programma di riferimento su cui viene redatto il bilancio sociale. È l'aspetto che fissa le priorità di intervento e le modalità con cui si intende perseguire tali obiettivi;
- politiche e servizi resi. La presentazione del proprio operato e dei risultati conseguiti in base agli obiettivi prefissati;
- risorse disponibili e utilizzate. Indica il modo e le azioni intraprese con il budget a disposizione.

Infine, vi è la realizzazione operativa del bilancio sociale, che va attuata attraverso quattro macro fasi:

- 1) la definizione di un sistema di rendicontazione sociale, con la definizione di ogni area e con l'individuazione per ciascuna di esse degli elementi specifici;
- 2) la raccolta delle informazioni e dei dati;
- 3) la redazione e l'approvazione del bilancio sociale;

4) la comunicazione del bilancio stesso con una piena comunicazione e diffusione sia all'esterno che all'interno della pubblica amministrazione e con il relativo piano di comunicazione mirato.

### Il contenuto delle linee guida

Lo scopo principale delle linee guida, in generale, è quello di fornire dati unitari e condivisi da tutti gli enti<sup>(2)</sup> con l'obiettivo di fornire uno strumento di maggiore comunicazione e trasparenza nel rapporto tra gli enti e i cittadini. Si rimanda alla lettura delle linee guida per l'articolazione dettagliata dei processi e si presentano di seguito alcuni aspetti di maggiore interesse delle tre macroaree.

#### a) Finalità e caratteristiche del bilancio sociale.

Il principio su cui si basano tali finalità è che ogni ente pubblico ha il dovere di rendere conto a partire dai propri ambiti di competenza – e quindi di far comprendere a tutti i suoi interlocutori (praticamente tutta la comunità) – degli effetti dell'azione amministrativa. L'aspetto importante che viene posto in luce presentando le finalità del bilancio sociale è che esso deve assolutamente essere integrato sia con il sistema informativo contabile sia con quello di programmazione e controllo e infine con il bilancio economico-finanziario-patrimoniale vero e proprio.

Non può assolutamente essere avulso dall'aspetto tecnico, come pure si tende a osservare dalla lettura di alcune rendicontazioni sociali, e dovrebbe avere la stessa periodicità annuale del bilancio economico. Tra gli altri aspetti particolarmente interessanti segnalati vi è l'oggetto del bilancio sociale che non deve riguardare solo gli interventi posti in essere dalle amministrazioni pubbliche, ma anche «le attività di soggetti pubblici e privati che concorrono alla realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione», e quindi anche tutte le attività di soggetti non profit che in virtù di convenzioni varie svolgono un'attività di pubblico interesse per conto delle amministrazioni pubbliche.

b) *I contenuti del bilancio sociale.* L'aspetto di tale macroarea rappresenta forse il punto più ambizioso di tutta la direttiva in quanto è quello in cui l'amministrazione dovrebbe esplicitare la propria missione istituzionale e politica e il modo in cui intende realizzarla. Tra gli aspetti di particolare interesse situati in tale area si segnala, ancora una volta, che devono essere rendicontati ed esplicitati non solo le attività e gli indirizzi svolti direttamente dall'amministrazione, ma anche quelli svolti dalla rete di soggetti e società collegati all'ente pubblico e quindi anche da tutte le realtà del non profit che ruotano intorno all'ente pubblico, quali fondazioni e istituzioni che, come noto, molto spesso svolgono attività di natura pubblica in un meccanismo convenzionale con l'ente pubblico stesso.

c) *La realizzazione del bilancio sociale.* L'ultima macroarea è quella della realizzazione del bilancio sociale. Tra gli aspetti più significativi vi è l'esame di una lunga mole di documentazione (ivi comprese ricerche sul sistema economico e sociale del territorio di riferimento) con una particolare attenzione alla rendicontazione dei proventi e dei costi e alla loro ricaduta in termini di progettualità sociale. Inoltre il bilancio sociale sarà soggetto all'approvazione o comunque pienamente legittimato dall'organo di governo locale, e quindi dalla giunta, prima della comunicazione all'esterno. Infine, l'aspetto della comunicazione del bilancio sociale, fortemente ribadita anche dalle linee guida, che per la sua natura di atto volontario e quindi non obbligatorio a norma di legge, rappresenta un aspetto di profondo interesse, spostandolo dalla categoria degli atti normativi dovuti per legge alla categoria degli atti di comunicazione necessari per una maggiore trasparenza nel rapporto tra amministrazione pubblica e interlocutori di qualsivoglia natura. La diffusione del bilancio sociale è l'atto finale che giustifica tale sforzo e tale mole di lavoro e il meccanismo di comunicazione, oltre che a essere una

forma di comunicazione dell'insieme delle attività contenute nel bilancio sociale, dovrebbe esser anche una forma di partecipazione del bilancio sociale da parte degli interlocutori, allargando quindi, anche se la direttiva non lo prevede esplicitamente, la visione dal bilancio sociale al bilancio partecipato<sup>(3)</sup>.

### Considerazioni conclusive

In conclusione, si può evincere come la redazione di un bilancio sociale da parte degli enti pubblici, e quindi l'abitudine da parte di questi ad avere confidenza con la rendicontazione sociale, è innanzitutto un grande passo in avanti dal punto di vista culturale.

Sarà probabilmente sempre più uno degli strumenti che saranno tenuti in considerazione da parte degli enti pubblici stessi nella valutazione dei soggetti che si relazioneranno con loro. Infatti, si pensi solo alle particolari attività di interesse pubblico che le amministrazioni pubbliche concedono in appalto o in convenzione (servizi sociali, sanitari, arte, cultura ecc.), e che molto spesso sono poi operativamente svolte da soggetti non profit<sup>(4)</sup>.

Quindi la redazione di un bilancio sociale che presenterà non solo i necessari dati di natura economico-patrimoniale e finanziaria, ma anche tutti gli interventi e i riferimenti di natura sociale, culturale, economica e politica, nonché l'impatto sulla società e sul territorio delle atti-

vità dell'ente stesso. Sarà un valido strumento di comunicazione anche per gli enti non profit (ma non solo), che vorranno qualificare e segnalare la loro presenza all'interno di un ampio tessuto sociale e che servirà a dimostrare, anche in maniera discorsiva e progettuale, la reale ricaduta sociale o culturale delle attività svolte su di un territorio. ■

*\* economista,  
consulente enti non profit*

### [Note:]

1) Per una sintesi del provvedimento, cfr. *Terzo Settore* n. 4/2006, pag. 8. Sul tema del bilancio sociale esiste oramai una bibliografia molto variegata. Si citano, tra i vari volumi esistenti (e senza pretesa di esaustività o completezza scientifica): AA.VV., *Il Bilancio Sociale*, Il Sole 24 ore, Milano, 2002; AA.VV. *Il Bilancio Sociale e di missione per le organizzazioni non-profit*, Milano, 2005; AA.VV. *Teoria generale del bilancio sociale ed applicazioni pratiche*, Milano, 2004; AA.VV., *Bilancio Sociale ed Ambientale*, Milano, 2003.

2) Si ricorda che nel solo 2005 circa 150 Comuni e 20 Province hanno provveduto a redarre un loro strumento di bilancio sociale e/o partecipativo. Le modalità di redazione sono state spesso diversissime tra di loro.

3) Si vuole citare, incidentalmente, l'esperienza di bilancio sociale partecipativo di un'amministrazione pubblica più nota nel mondo, quella del Comune di Porto Alegre in Brasile. Si consiglia a tal proposito una lettura di grande interesse: T. Genro e U. de Souza, *Orcamento partecipativo. A esperienza de Porto Alegre*, Editora Fundacao Perseu Abramo, San Paolo, 2001.

4) Si consideri a tal proposito la sentenza 17 maggio 2005 del Consiglio di Stato, Sez.V, n. 2456, che ha previsto la possibilità per le amministrazioni pubbliche di prendere in considerazione anche i bilanci e la rendicontazione sociale delle imprese partecipanti alle gare di appalto.

# Società24

IL NUOVO SISTEMA INTEGRATO  
DEL DIRITTO SOCIETARIO  
DE IL SOLE 24 ORE

- > La banca dati on-line e su DVD-Rom  
Società & Contratti
- > Il portale internet con servizi esclusivi  
[www.societa24.com](http://www.societa24.com)



Società & Contratti  
Diritto societario, bilanci e contratti



Società & Contratti  
Diritto e Pratica delle Società

> Il quindicinale  
Diritto e Pratica delle Società

Il bimestrale **NOVITÀ**  
Diritto e Pratica del Fallimento



Società & Contratti  
Diritto e Pratica delle Società



NOVITÀ  
2006



[www.societa24.com](http://www.societa24.com) • Servizio Clienti 02 oppure 06 3022.5670 • [servizioclienti.bdprofessionali@ilsole24ore.com](mailto:servizioclienti.bdprofessionali@ilsole24ore.com) • [www.assistenzaclienti.ilsole24ore.com](http://www.assistenzaclienti.ilsole24ore.com)