

BILANCIO SOCIALE

LINEE GUIDA PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

PRESENTAZIONE

SCOPO DELLE LINEE GUIDA

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

AMBITO DI APPLICAZIONE

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

PRIMA PARTE

FINALITA' 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.
- E' possibile prevedere una prima applicazione circoscritta ad uno o più ambiti di attività dell'amministrazione, con una successiva estensione a tutti gli altri.
- Occorre integrare progressivamente la realizzazione del bilancio sociale con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione dell'amministrazione.
- I presupposti per l'adozione del bilancio sociale sono:
 - la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla sua azione e l'identificazione dei programmi, 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.

SECONDA PARTE

I CONTENUTI DEL BILANCIO SOCIALE

- Il bilancio sociale contiene informazioni relative ai seguenti tre ambiti.
 1. *Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione:*

l'amministrazione esplicita la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orientano la sua azione, chiarisce gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento.
 2. *Politiche e servizi 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 ambiti di competenza dell'amministrazione, descrivere il suo assetto istituzionale e di governo e la sua struttura organizzativa tenendo conto non solo dell'articolazione interna, ma anche della rete dei soggetti collegati, come società, agenzie, istituzioni, fondazioni, aziende speciali.

2. RENDICONTAZIONE DELLE POLITICHE E DEI SERVIZI

- Il bilancio sociale deve rendicontare le politiche e i servizi resi dall'amministrazione, in modo da evidenziare i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati.
- Questa parte del bilancio sociale deve essere articolata per aree di rendicontazione, che riconducano le molteplici attività dell'amministrazione a ambiti di intervento coerenti con il programma e le priorità dell'amministrazione e significativi dal punto di vista dei suoi interlocutori.
- Per ciascuna area il bilancio sociale deve rendicontare:
 - 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.

TERZA PARTE

LA REALIZZAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

- 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 ambiti di rendicontazione del bilancio sociale:
 1. i valori, la visione e il programma dell'amministrazione;
 2. le aree di rendicontazione del bilancio sociale relative alle politiche e ai servizi resi e, per ciascuna area:
 - gli obiettivi di cambiamento attesi in relazione alla situazione di partenza;
 - le azioni intraprese;
 - le risorse impiegate;
 - i risultati raggiunti;
 - gli impegni e le azioni previste per il futuro.
 3. gli elementi necessari alla rendicontazione complessiva delle risorse disponibili e utilizzate dall'amministrazione.
- Gli elementi relativi alle singole aree di rendicontazione devono essere descritti in modo da fornire le informazioni quantitative e qualitative utili alla formulazione di un giudizio sull'operato dell'amministrazione da parte dei suoi interlocutori. Quindi occorre rappresentare, per quanto possibile:
 - gli obiettivi perseguiti, in termini di cambiamenti quantificabili e misurabili attesi rispetto alla situazione di partenza;
 - le azioni intraprese, in termini di piani, progetti, servizi e interventi normativi, anche se relative a iniziative pluriennali non ancora concluse, esplicitando indicatori di processo (attività, tempi, stato di avanzamento);
 - le risorse impiegate, in termini di volumi di fattori produttivi impiegati, finanziari (entrate e spese) ed economici (proventi e costi);
 - i risultati raggiunti, in termini di:
 - quantità e qualità delle prestazioni rese;
 - indicatori di efficienza, che misurano l'impiego di risorse (*input*) per il conseguimento di determinati risultati (*output*);
 - indicatori di efficacia, che misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati;
 - indicatori di effetto, che valutano la ricaduta sociale degli interventi realizzati (*outcome*);
 - giudizi formulati direttamente dai destinatari degli interventi e dagli utenti dei servizi;
 - ogni altro elemento descrittivo che consenta di valutare il rapporto tra gli obiettivi previsti e i risultati conseguiti.
 - gli impegni e le azioni previste per il futuro, in termini di ulteriori cambiamenti programmati sulla base dei risultati raggiunti.
- Le informazioni relative alla rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate dall'amministrazione devono consentire, ove possibile:
 - la rendicontazione delle entrate e delle spese, evidenziando la provenienza e la destinazione delle risorse 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.
- E' 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.