



Relazione introduttiva al Seminario Allievi SSPA – CNEL
“Responsabilità sociale e pubbliche amministrazioni”

Alfredo Ferrante

Roma, 2 luglio 2008

Il tema che ci proponiamo di affrontare in questa sede, ponendo alcune prime questioni e facendoci alcune domande, crediamo ci permetta di riflettere su aspetti oggi all'ordine del giorno nel dibattito sulla pubblica amministrazione e sul funzionamento del sistema Paese.

Il settore pubblico nel suo complesso, infatti, conta circa tre milioni e mezzo di addetti, costituendo la maggiore e più numerosa organizzazione attiva sui territori. Eppure, la crisi che investe la macchina pubblica sembra irreversibile, a dispetto delle ondate di riforma che l'hanno investita a più riprese, non ultima la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego e l'introduzione di criteri aziendalistici di gestione e conduzione della cosa pubblica, spesso indeboliti, se non vanificati, dall'incredibile capacità delle amministrazioni di fagocitare e riadattare qualsiasi presunto attacco al sistema¹.

Si riaffaccia, ciclicamente, il richiamo all'etica pubblica, oggi sulla scorta delle ben note campagne da parte dei mezzi di comunicazione della carta stampata e della pubblicistica specializzata che, sia detto con chiarezza, tante, troppe conferme trovano nella realtà dei fatti. Si richiede un cambiamento culturale prima che normativo, profondo e non di facciata: a questo proposito, crediamo che una delle leve per innescare meccanismi virtuosi sia necessariamente quella di aprire e rendere davvero trasparente l'azione pubblica sia in termini di costi, che di efficacia delle politiche relativamente agli obiettivi prefissati, che, infine, di conformità a norme etiche e di condotta, spesso slegate, in un quadro normativo dai tratti bizantini, dal mero rispetto delle disposizioni di legge.

Insomma, crediamo occorra affrontare seriamente, e non come tema alla moda o riservato a comunità di studiosi ed operatori, la questione della responsabilità sociale delle pubbliche amministrazioni, e tendere alla migliore esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie; alla trasparenza dell'azione e dei risultati; alla misurazione dei risultati stessi, in una dimensione non solo contabile e di contenimento della spesa, ma di qualità dei servizi.

§§§

Sin dall'inizio degli anni duemila l'Italia è stata uno dei Paesi membri dell'Unione europea che con maggiore slancio ha contribuito allo sviluppo della tematica relativa alla

¹ A proposito degli effetti (mancati) dell'introduzione di elementi aziendalistici e di *new public management*, sin dagli anni '90, almeno nella percezione degli utenti, si veda, a titolo di esempio, Fabrizio BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, 2002

responsabilità sociale d'impresa: sia a livello nazionale che regionale e locale possono contarsi numerosissime iniziative ed attività che testimoniano il fermento e l'attenzione riservata alla questione, ed anche il CNEL ha avuto modo di condurre analisi sul fenomeno².

Esiste, inoltre, un quadro ormai compiuto di atti internazionali (come la Dichiarazione Tripartita sulle Imprese Multinazionali dell'OIL, le Linee Guida OCSE destinate alle Imprese Multinazionali, il Global Compact dell'ONU) che danno ampia e condivisa definizione di cosa si intenda essere socialmente responsabili per una impresa – ma anche per una organizzazione in senso lato. A questo proposito, è da accogliere, come punto di riferimento generale, quanto riportato dalla Commissione europea nel Libro Verde del 2001, che parla della “integrazione volontaria delle problematiche sociali ed ecologiche nelle azioni commerciali delle imprese e nei loro rapporti con le parti interessate”³.

L'impresa, dunque, come attore sociale a tutto tondo, opera in un ambiente in cui si riverberano gli effetti delle sue azioni, delle quali si richiede assuma le necessarie responsabilità e dia conto ad una serie di interlocutori: clienti e consumatori, organizzazioni della società civile, lavoratori e parti sociali, il settore pubblico.

La nostra riflessione vuole partire dalla convinzione che un tale schema logico è in larga parte, e sia pure con le dovute distinzioni, applicabile e valido anche per le pubbliche amministrazioni e per il settore pubblico in generale. La P.A., anzi, si vede impegnata in un doppio ruolo: da una parte, essa ha il dovere di lavorare per la promozione e la diffusione della cultura della responsabilità sociale d'impresa, creando, nel contempo, quei luoghi e quelle condizioni per favorire il dialogo fra imprese e altri interlocutori in un approccio *multi-stakeholder* (Forum, Consigli, tavoli di lavoro, e così via); dall'altra, allo stesso tempo, opera come parte che ha facoltà – il dovere - di adottare pratiche di responsabilità sociale sia all'interno della propria struttura che verso i propri interlocutori esterni (i cittadini, in particolar modo).

Si pensi, a titolo di esempio, al Global Compact Italia, rete italiana del Global Compact dell'ONU, l'iniziativa che dal 2000 raccoglie il sostegno di organizzazioni private, pubbliche e *non profit* alla promozione attiva dei 10 principi di responsabilità sociale in materia di rispetto dei diritti umani, ambiente, lavoro e lotta alla corruzione⁴. Fra le adesioni alla rete, di cui fa parte AllieviSSPA, si contano quelle di INAIL, Regione Toscana, IPSEMA, ACI, ENEL, ACEA.

Sono, inoltre, arrivati ad una fase definitiva i lavori di ISO26000, un insieme di linee guida in materia di responsabilità sociale, esplicitamente destinate non alle sole imprese, che sta coinvolgendo circa 400 delegati (rappresentati le diverse categorie degli *stakeholder*, governi nazionali inclusi) da 80 paesi: le linee guida, per ora non uno *standard* certificabile, sono tuttavia indirizzate a tutte le organizzazioni, non escluse, naturalmente, quelle pubbliche.

Anche per un'amministrazione pubblica, dunque, è sempre più attuale l'esigenza di misurarsi con la capacità di implementare pratiche ed attività che vadano al di là del rispetto della norma e che, pure in un'ottica di volontarietà, tengano in debito conto le aspettative e

² CNEL, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Osservazioni e proposte, *La Responsabilità Sociale delle Imprese in Italia*, Assemblea, 31 marzo 2005, in www.cnel.it

³ Libro Verde. *Promuovere un quadro europeo per la sostenibilità sociale delle imprese*. Bruxelles, 18.7.2001 COM (2001) 366

⁴ Sono principi condivisi universalmente in quanto derivati dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (principi 1 e 2), dalla Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro (principi 3, 4, 5 e 6), dalla Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (principi 7, 8 e 9), e dalla Convenzione ONU contro la corruzione (principio 10). Cfr. www.globalcompactnetwork.it

le richieste dei suoi interlocutori. Il necessario ed imprescindibile ancoraggio alla legge⁵ non sembra avere impedito fenomeni di degenerazione e di inefficienza, e pensiamo indispensabile uno sforzo teso a rafforzare il ruolo della pubblica amministrazione come attore sociale che, in una società sempre più complessa ed in contesto ormai mondializzato, vede cambiare profondamente la propria caratterizzazione.

Basti citare, per fare qualche esempio, il fenomeno del partenariato sociale⁶, le problematiche che suscitano natura e controlli delle partecipate pubbliche a tutti i livelli, le difficoltà di una corretta valutazione del personale e il tema del pubblico concorso. L'elenco potrebbe essere lunghissimo, ma i diversi aspetti hanno in comune che natura, applicazione ed esiti possono essere sensibilmente diversi a seconda della possibilità di una valutazione, effettuata in modo trasparente e dialettico, da parte dei diversi soggetti che hanno a vario titolo interesse rispetto all'azione amministrativa esercitata⁷.

È, quindi, quanto mai attuale la necessità di attivare e sostenere processi di apertura delle organizzazioni, pubbliche o in mano pubblica, che operano in favore della collettività, con il doppio obiettivo di aumentare il livello del vincolo di fiducia fra cittadini e amministrazioni e incrementare l'efficienza della gestione della cosa pubblica.

È evidente che, alla fine della filiera di processo, sarà ulteriore compito dell'attore pubblico lavorare perché vengano implementate tutte le condizioni per il sostegno e la crescita di forme robuste di cittadinanza attiva, che garantisce forme di controllo e di valutazione efficaci e non demagogiche.

Desideriamo, allora, tentare di avviare un ragionamento attraverso una chiave di lettura basata su un cambio di marcia culturale, e che si articola su tre cardini intimamente legati: trasparenza, merito, rendere conto.



Il Ministro dell'Innovazione e delle Pubblica Amministrazione ha recentemente lanciato un progetto di riforma complessivo della P.A., con il cosiddetto "Piano Industriale", che, nei suoi 34 punti di intervento, contiene molti elementi che tendono a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei pubblici uffici. AllieviSSPA si propone di seguire con attenzione l'evoluzione del processo avviato, in particolare per quel che riguarda la riforma

⁵ L'attività delle pubbliche amministrazioni trova la sua naturale legittimazione nella Costituzione, in particolare nell'articolo 97 della nostra Carta Fondamentale, ove si prevede che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" (articolo 97, comma 1, Cost.). Un'amministrazione, dunque, efficiente ed efficace nella sua azione, governata e regolata dalla legge ed imparziale verso i destinatari della sua azione, noi tutti.

⁶ "Il reperimento delle risorse per soddisfare l'aumento della spesa per il *welfare* inizia a diventare un problema di difficile soluzione; la globalizzazione e le sfide della *new economy* hanno invertito, in alcuni casi, la relazione stato-azienda che, da operatrice all'interno di regole definite dal primo, di trasforma talvolta in *partner* influente nelle decisioni pubbliche. La competitività internazionale e la spinta all'innovazione hanno portato e portano il decisore pubblico ad identificare nella scelta di responsabilità sociale una leva strategica da seguire ed incentivare nei confronti delle aziende che operano entro i suoi confini territoriali", in I-CSR, *Corporate Social Responsibility e gli approcci alla partnership pubblico-privato*, Milano, 2007

⁷ A questo proposito, sembra necessaria ma non sufficiente l'affermazione riportata nell'introduzione al volume recante la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica in materia di bilancio sociale del 17 febbraio 2006, secondo cui "In ambito pubblico la responsabilità sociale coincide con la finalità istituzionale di ogni singola amministrazione, che per propria natura è chiamata a generare con la propria azione effetti positivi nei confronti di una comunità. Diventa quindi di grande interesse e attualità introdurre forme innovative di rendicontazione, che possano superare i limiti informativi e comunicativi della rendicontazione economico-finanziaria". In tale modo, si crede, si dà per insita e scontata l'attività socialmente responsabile condotta dalla p.a., la cui solidità può essere verificata e valutata solo dai destinatari degli effetti, non essendo sufficiente la mera missione istituzionale dell'ente pubblico

della dirigenza e le azioni tese ad una efficace valutazione e ad una attenzione al merito ed alla premialità.

È stata avviata, inoltre, una campagna tesa a favorire la trasparenza della “casa pubblica” per il cittadino. L’invito – ora tradotto nelle disposizioni del disegno di legge presentato al Consiglio dei Ministri il 18 giugno u.s. - a pubblicare sui siti *internet* delle amministrazioni i riferimenti, i *curriculum vitae* e le retribuzioni dei dirigenti pubblici ci trova sostanzialmente d’accordo ed è, peraltro, un punto su cui da molto tempo AllieviSSPA ha dibattuto al proprio interno⁸.

Crediamo, tuttavia, che trasparenza significhi anche completezza ed omogeneità dell’informazione e adottare azioni e comportamenti conseguenti al cambio di marcia.

Come il consumatore soffre spesso dell’asimmetria informativa nei confronti del comportamento dell’azienda produttrice di un bene o di un servizio - sui quali desidera sapere come sia stato prodotto, da chi, e con quali condizioni di lavoro, su tutta la filiera produttiva -, così il cittadino ha difficoltà ad interpretare cosa accada all’interno delle stanze pubbliche e ad individuare chi fa cosa e perché.

Tornando all’esempio del *curriculum*, è fondamentale che il destinatario di pubblici servizi sappia chi dirige un ufficio, quali competenze egli abbia e, soprattutto, quale sia il percorso che lo ha portato a ricoprire quell’incarico. Riteniamo di poca utilità per il cittadino l’offerta di un *curriculum* scarso quali quelli sinora apparsi sui siti *internet*: meglio assolverebbe al compito di una informazione corretta, esauriente ed omogenea la redazione in forma di CV Europass⁹ dei *curriculum* dei dirigenti, direttori generali, alti funzionari e titolari di uffici di diretta collaborazione, per Ministeri, enti pubblici, regioni, province e Comuni, così da offrire, in forma chiara, gli elementi di analisi e comparazione fruibili dal pubblico.

È, infatti, indispensabile la trasparenza relativa al tipo di incarico del funzionario pubblico: quali mansioni e compiti svolge? Ha vinto un concorso? E che tipo di concorso? Ha un contratto di natura privatistica? E, in questo caso, quali sono le competenze che possiede?¹⁰.

Ed ancora, a proposito delle retribuzioni: non è difficile immaginare che una delle prime domande sorta per addetti ai lavori e comuni cittadini, a seguito della lettura dei pur parziali dati su *internet*, sia stata se fosse ragionevole e corretto che Tizio, per funzioni analoghe a quelle svolte da Caio, percepisse una retribuzione maggiore. E se sì, in base a quali criteri e a quali caratteristiche?

Non ci nascondiamo che il tema delle retribuzioni solleva alcune perplessità, necessitando, peraltro, a legislazione vigente, il consenso dell’interessato alla

⁸ Si ricordi che l’articolo 54 del Decreto legislativo n.82 del 2005 (Codice dell’Amministrazione Digitale) obbliga le Pubbliche Amministrazioni a pubblicare sul proprio sito *internet* “l’organigramma, l’articolazione degli uffici, le attribuzioni e l’organizzazione di ciascun ufficio”, oltre ai “nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici” e “l’elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di porta elettronica certificata”.

⁹ Decisione N. 2241/2004/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 Dicembre 2004 relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass), in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea* L 390/6 del 31.12.2004

¹⁰ Si affaccia qui il tema, è facile intuirlo, relativo alla dirigenza assunta in quota “esterna” (ai sensi dei commi 5bis e 6 del decreto legislativo 165 del 2001), in misura limitata per le amministrazioni centrali e in maniera massiccia per Regioni ed enti locali, un fenomeno che sempre più, accanto alle molte professionalità reclutate, ha conosciuto e conosce aspetti distorsivi più volte censurati dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti. Cfr., ad esempio, Gianfranco D’ALESSIO (a cura di), *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, 2008, pp.152-157

pubblicazione¹¹: non può, tuttavia, trascurarsi la necessità vi sia la massima trasparenza su come il denaro pubblico viene utilizzato, in qualsiasi forma.

Sarebbe, probabilmente, opportuno fare chiarezza in primo luogo sul *quantum* della retribuzione di risultato, sinora assente dai dati pubblicati, che può modificare sensibilmente gli introiti annuali del dirigente. Oggi, nella stragrande maggioranza, la retribuzione di risultato viene data praticamente nella sua interezza a tutti, il che deve farci interrogare sulla reale efficacia dei sistemi di valutazione¹². Ma, aggiungiamo, è sensato che tale retribuzione vari sensibilmente da Ministero ad ente? Da Ministero a Ministero? Addirittura, talvolta, da dipartimento a dipartimento? Forse sì, ma in base a quali criteri?

E, infine, con riferimento ad alti ed altissimi funzionari dello Stato, in posizione di particolare delicatezza ed importanza, rileva parlare di reddito piuttosto che di retribuzione? Sono, questi, aspetti sui quali si richiede una riflessione serena ed approfondita.



È evidente che una delle prime conseguenze della trasparenza è l'accesso alla valutazione di carattere meritocratica.

Chiunque viaggi e lavori all'estero, percepisce spesso sensibili, fastidiose differenze: minore diffidenza verso l'amministrazione pubblica, maggiore chiarezza di compiti e funzioni, maggiore controllo dell'opinione pubblica, attenzione verso gli effettivi risultati delle politiche pubbliche.

Nessun qualunquismo, ma la constatazione che difficoltà esistono e sono reali. È ben noto come il diffuso e soffocante fenomeno della "raccomandazione" sia ben diverso dalla anglosassone *recommendation*: in questo caso, il segnalante impegna la propria reputazione nell'indicare la persona che egli reputa migliore per quel posto, in un quadro di valorizzazione di capacità e competenza, e sulla base comparativa dei diversi *curriculum*; nel primo caso, familismo e spirito di clan tendono a travolgere la corretta ed imparziale valutazione del migliore, con un danno che investe tutta la collettività e ne affievolisce le speranze.

La garanzia di un giusto trattamento per tutti e il capitale fiduciario dell'individuo verso la società risiedono nella parità di diritti e nell'imparzialità di trattamento. Allora, offrire a chi utilizza un servizio – alla pubblica opinione – gli elementi per valutare se chi opera nel processo di erogazione dello stesso sia la persona giusta al posto giusto può dare, crediamo, una spinta formidabile al fattore merito. Le pubbliche amministrazioni, insomma, hanno il dovere – perché questo loro affida la Costituzione e perché questo loro chiedono i cittadini – di rendere intelligibile a tutti modalità di funzionamento e attribuzione di responsabilità.

Si consenta, a margine, un non superfluo richiamo al principio costituzionale del concorso pubblico, sul quale, peraltro, AllieviSSPA ha tenuto un incontro presso il ForumPA 2008. Pur fermamente aderendo al dettato costituzionale in materia di accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso pubblico, non crediamo irragionevole affermare che il concorso non sia sempre e comunque necessariamente il metodo ideale per

¹¹ Si ricordi, tuttavia, che l'articolo 1, comma 593, della legge finanziaria per il 2007 (legge 296 del 2006), aveva disposto la necessaria pubblicazione della retribuzione dei dirigenti pubblici il cui incarico sia stato conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 165 del 2001, nonché dei consulenti, dei membri di commissione e di collegi e dei titolari di qualsivoglia incarico corrisposto dallo Stato, da enti pubblici o da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa.

¹² Vd, ad es., Luciano HINNA, Marco MENEGUZZO, Riccardo MUSSARI e Maurizio DECASTRI, *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2006, con particolare riferimento ai controlli interni nelle aziende pubbliche, pp. 247-329

la selezione dei migliori, soprattutto se non opportunamente modulato in relazione all'attività che si è chiamati a svolgere. Ricordiamo che, da una parte, come ha sostenuto Pietro Ichino, va tenuta in conto la sostanziale irresponsabilità dei commissari, ai quali, compiuta la scelta, nessuno chiederà conto di eventuali conseguenze negative derivanti dalla possibile non idoneità del vincitore¹³. Dall'altra, pensiamo, come ha recentemente ricordato il Ministro della Pubblica Istruzione, al caso degli insegnanti: una eccellente conoscenza delle materie di insegnamento garantiscono che la vincitrice o il vincitore di concorso sia una brava o un bravo insegnante?

E, ancora, è "giusto" che la dirigenza di una S.p.A. partecipata dallo Stato o da un ente locale acceda alla posizione senza un concorso pubblico, in virtù della loro natura privatistica? Prevale l'esigenza che si assicuri competenza ed efficienza o una imparziale ricerca del migliore?¹⁴



Passiamo, infine, all'ultimo aspetto che ci si era impegnati a considerare, il rendere conto.

Si parta, anche, da un'analogia con gli attori economici: il connotato socialmente responsabile di un'impresa si lega indissolubilmente alle condizioni di legittimità del suo agire, secondo il giudizio degli ultimi formulatori di consenso, i cittadini-consumatori, che pretendono sempre più una corretta informazione sull'eticità e la trasparenza del comportamento gestionale e produttivo (interno ed esterno all'azienda). Conseguentemente, agire e comunicare ai diversi *stakeholder* in modo socialmente responsabile mira ad ottenere e mantenere il bene intangibile della reputazione, che diviene una delle variabili della funzione del profitto che caratterizza le imprese lucrative.

Lo schema, ancora una volta, è applicabile anche all'attore pubblico. Una pubblica amministrazione ha la facoltà di adottare pratiche di responsabilità sociale relativamente alla propria attività quotidiana, integrandone i principi nel proprio sistema di gestione e praticandoli nei confronti delle parti interessate: le pubbliche amministrazioni, cioè, al pari di un'azienda, possono e debbono fare quanto in loro potere, pure in un quadro di volontarietà a partire dal quadro normativo vigente, per migliorare le condizioni di lavoro dei propri dipendenti e, allo stesso tempo, le loro prestazioni verso l'esterno. La sanzione, ovviamente, non può che provenire dal cittadino che usufruisce dei servizi delle pp.aa., in termini di condanna sociale.

Il binario è, dunque, duplice, *cosa* si fa e *come* lo si comunica per una reale valutazione da parte degli interlocutori della p.a., cittadini in testa.

Sul come, e restando in un'ottica di miglioramento incrementale, è evidente che il primo passo – chiamiamolo il livello zero – è la corretta applicazione delle leggi esistenti. Veniva ricordato come occorra spostarsi dai contratti e delle regole dei rapporti individuali agli incentivi per le amministrazioni, i cui dirigenti siano finalmente dotati di poteri effettivi¹⁵. Sistema di controlli spesso auto-referenziale, retribuzioni di risultato sostanzialmente eguali per tutti, incentivi a pioggia che appiattiscono aspirazioni e

¹³ Pietro ICHINO, *L'ipocrisia del concorso*, Corriere della Sera, 21 novembre 2006

¹⁴ Ci permettiamo, in questa sede, di ricordare l'esperienza del corso-concorso per la dirigenza presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), che ha appena licenziato 113 nuovi corsisti e che si vanno ad aggiungere ai 334 ad oggi in servizio. La durezza delle selezioni, l'effetto di creazione di uno spirito di corpo fra i corsisti, la consapevolezza di sentirsi parte della dirigenza dello Stato e non tanto e non solo di quel Ministero o di quella Agenzia, sono valori che, siamo convinti, debbono essere tutelati e coltivati.

¹⁵ Tito BOERI e Giuseppe PISAURO, *La via burocratica alla produttività*, in www.lavoce.info, 6 febbraio 2007

intelligenze, sono elementi che contribuiscono a svalutare le capacità e diminuire il senso di responsabilità dei dipendenti. Abbiamo, sostanzialmente, un doppio effetto perverso: in mancanza di un reale premio di produttività legato a risultati veri, in cui tutti, dirigenti e dipendenti, raggiungono quasi immancabilmente gli obiettivi, gli elementi migliori sono disincentivati a continuare a lavorare bene; allo stesso tempo, vige la sostanziale immunità per il dipendente pubblico, in virtù di un generale decremento del livello di attenzione al rispetto delle disposizioni di legge e contrattualistiche.

Allora, crediamo, non solo trasparenza di carattere strumentale (i *curriculum*, ad esempio), ma anche relativa ai risultati: non solo gli obiettivi che le amministrazioni si pongono devono essere chiari e puntuali, ma, allo stesso tempo, conoscibili e verificabili. E da chi? La risposta è semplice: *anche* dal cittadino. È fondamentale, infatti, per il corretto funzionamento di una democrazia, il controllo possibile, reale ed efficace dell'opinione pubblica.

Torniamo al come comunicare. È noto che da anni molte amministrazioni pubbliche ricorrono allo strumento del bilancio sociale, una comunicazione annuale che permette, ricorrendo ad un linguaggio diverso dal bilancio di natura contabile, di “rendere accessibile, trasparente e valutabile l’operato dell’amministrazione da parte dei cittadini”¹⁶. La direttiva 17 febbraio 2006 del Ministro della Funzione Pubblica¹⁷ e le allegate Linee Guida del Formez in materia di rendicontazione sociale¹⁸ offrono un quadro esaustivo sul come presentare un bilancio sociale, ed il Formez ha in linea una banca dati che, al 15 dicembre 2007, raccoglie 369 esperienze di rendicontazione sociale, realizzate da 204 amministrazioni pubbliche italiane.

Il bilancio sociale rappresenta, certamente, una modalità di avvicinamento tra amministrazione e cittadini, per riaffermare, contestualmente, la natura “sociale” di una amministrazione pubblica: non costituisce, in questo caso, l’occasione di rendere conoscibili gli impatti dell’azione economica, come per l’impresa, ma uno dei modi per “restituire tutto il processo con il quale l’amministrazione interpreta e soddisfa le esigenze e i bisogni della collettività di riferimento”¹⁹.

Anche se rileviamo una qualche perplessità relativamente alla frequente voluminosità dei bilanci sociali, che può scoraggiare la lettura da parte dei cittadini, è opportuno richiamare quanto ci ricorda uno studio recente, secondo cui “senza *accountability*, cioè una specifica attività di “resa dei conti”, mancano le basi per esprimere un giudizio razionale da parte dei cittadini”, rendendo, conseguentemente e *de facto* irresponsabili coloro che rivestano posizioni di autorità, non consentendo “di sottoporli

¹⁶ Cantieri, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche* (a cura di Angelo TANESE), Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ESI, Napoli, 2004, p. 17

¹⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica, *Rendicontazione Sociale nelle Amministrazioni Pubbliche*, 17 Febbraio 2006, in G.U. N.63 del 16 Marzo 2006

¹⁸ Bilancio Sociale. Linee Guida per le Amministrazioni Pubbliche, in www.formez.it. Anche il Ministero dell’Interno, attraverso l’Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali, ha emanato nel 2007 le Linee Guida per la Rendicontazione Sociale negli Enti Locali, con l’esplicito obiettivo di approfondire le modalità con cui può rispondere ai bisogni di *accountability* sociale e con cui gli operatori, sia tecnici che politici, possono rendere conto delle modalità con cui hanno assolto alle responsabilità a loro affidate.

¹⁹ Emiliano DI FILIPPO e Angelo TANESE, *Il modello per superare il deficit di partecipazione*, Speciale Bilancio Sociale, Guida agli Enti Locali, Il Sole 24 Ore, n. 33/2006. Per una puntuale analisi della rendicontazione sociale e i suoi strumenti, cfr. Luciano HINNA, *Come gestire la responsabilità sociale dell’impresa*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005, nonché, in tema di bilanci sociali delle pp.aa., Luciano HINNA (a cura di), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004

alla lode o al biasimo alla luce di un giudizio di corrispondenza con qualche sistema di criteri o principi”²⁰.

È evidente, e su questo occorrerà insistere, che il meccanismo funziona ed è efficace quanto più si rafforza la sua dimensione ciclica e di accoglimento, sia *ex ante*, che *ex post*, di richieste ed indicazioni successive dei cittadini, costruendo un percorso partecipato che si rinnovi continuamente²¹.

Si ponga attenzione, in conclusione, al caso della Svezia che, recentemente, ha previsto l’obbligatorietà, per le aziende pubbliche, di pubblicare annualmente un bilancio sociale o di sostenibilità (separatamente o in forma integrata rispetto al normale bilancio di esercizio), nella convinzione che sia indispensabile, per chi fornisce pubblici servizi con denaro della collettività, fornire un’informazione esaustiva e completa che permetta il formarsi di pieni giudizi da parte dei propri pari²². Un’iniziativa, crediamo, che dovrebbe trovare opportuno spazio anche in ambito italiano, magari partendo dall’esperienza del cosiddetto Rapporto di *Performance* che, secondo le previsioni della direttiva della Presidenza del Consiglio del marzo del 2007, attiene “a fini di comunicazione esterna all’amministrazione”, e deve essere “redatto in un linguaggio semplice ed efficace per rendere conto agli *stakeholder* dei risultati raggiunti con le risorse assegnate e spese”²³.

§§§

Su tutti questi punti AllieviSSPA è quotidianamente impegnata ed è aperta al confronto. Da parte nostra, abbiamo ritenuto utile varare un codice deontologico, articolato nelle tre sezioni ”principi”, “regole” e “rapporti”, cui aderiscono i nostri soci, mirando a promuovere la cultura dell’etica nello svolgimento della professione di dirigente pubblico, e sul quale desideriamo continuare a lavorare dotandoci di un meccanismo sanzionatorio per le violazioni. Nel 2007, inoltre, lo si ricordava in precedenza, l’associazione ha aderito al Global Compact Italia, convinta dell’attivo sostegno ai principi di responsabilità in esso contenuti.

Lo scopo che ci prefiggiamo, anche attraverso l’ulteriore lente della responsabilità sociale, è quello di una dirigenza per una amministrazione moderna, attenta al servizio del cittadino, autonoma e professionale.

²⁰ Lorenzo SACCONI, *Il bilancio sociale nel settore pubblico. Esame critico degli standard e linee innovative per le Regioni e gli enti di governo decentralizzati*, Dipartimento di Economia dell’Università di Trento ed EconomEtica, Aprile 2008

²¹ Di interesse l’esperienza relativa al processo partecipato di formazione per la legge finanziaria regionale della Regione Lazio, di cui alla l.r. 20 novembre 2001, n.25, e all’articolo 44, l.r. 28 aprile 2006, n.4. Cfr. www.economiapartecipata.it

²² Regeringskansliet, Ministry of Enterprise, Energy and Communications, *Guidelines for external reporting by state-owned companies*, 2007. Le linee guida, approvate dal Governo Svedese il 29 novembre 2007, sono valide per l’anno finanziario a partire dal 1 gennaio 2008, e fanno riferimento alle linee guida del GRI-Global Reporting Initiative (www.globalreporting.org)

²³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007, *Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo – Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato*, in G.U. n. 163 del 19 luglio 2007. Peraltro, la Direttiva in materia di qualità della Pubblica Amministrazione del 2006 già invitava le amministrazioni a “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”: cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, *Per una Pubblica Amministrazione di qualità*, 19 dicembre 2006, in G.U. n. 226 del 28 settembre 2007