

Pubblico, privato, cooperativo, sociale. Verso una comune accountability dei servizi pubblici¹

Claudio Travaglini²

Oggetto e limiti della comunicazione – Rendicontazione aziendale e bilancio sociale: l’approccio normativo-soggettivo e i suoi limiti - L’accountability dei servizi pubblici per aziende private profit, mutualistiche e sociali , pubbliche e non profit - La privatizzazione di servizi pubblici e la pubblicizzazione dell’impresa privata di servizi pubblici - Due esempi: le linee guida per la redazione del bilancio sociale dell’Agenzia per e Onlus per le Onlus e per le Aziende di Servizi Pubblici alla persona dell’Emilia Romagna - Un percorso di rendicontazione unitaria per i servizi pubblici

Oggetto e limiti della comunicazione

Il contributo vuole riflettere sull’evoluzione della comunicazione esterna delle aziende private non profit e pubbliche impegnate nella gestione dei servizi pubblici.

Si parte dall’osservazione del complessivo mutamento in corso negli stessi servizi con il coinvolgimento sempre più forte, dei privati profit e non profit, con processi di “accreditamento o parificazione” che attribuiscono la complessiva gestione e responsabilità dei servizi a peculiari soggetti privati. In parallelo si osserva come il modello tradizionale della contabilità finanziaria nelle aziende pubbliche, e quello della contabilità economico-patrimoniale in quelle private (specie nelle cooperative e non profit) si mostrino insufficienti a garantire una soddisfacente informazione sulle modalità di gestione e sulla destinazione delle risorse impegnate nei servizi pubblici.

Per migliorare l’informazione sulle modalità di gestione dei servizi pubblici ed integrare i loro modelli di governance, programmazione e controllo agli stakeholders al cui servizio operano si introducono strumenti di rendicontazione sociale, programmazione partecipata e controllo sociale

¹ Testo provvisorio – Da non citare – Riferimenti bibliografici assenti

² Dipartimento Scienze Aziendali Università di Bologna - claudio.travaglini@unibo.it

variamente denominati³ definendo nei fatti per le stesse aziende una specifica normativa.

La comunicazione propone una riflessione su una possibile “common accountability” dei servizi pubblici, a partire dalle tendenze e dai limiti degli attuali modelli di accountability, che unifichi soggetti pubblici e privati, passando dall’orientamento alla governance⁴ ed accountability dei soggetti o delle forme giuridiche a quella degli oggetti o delle tipologie di servizi ad un regime di “controllo pubblico e trasparenza” comune alle aziende che gestiscono risorse della collettività.

La rendicontazione aziendale: l’approccio normativo-soggettivo ed i suoi limiti

Il modello di accountability prevalente per le aziende pubbliche, private, cooperative⁵ è tradizionalmente determinato dalla specifica tipologia aziendale e dalla relativa regolamentazione e non piuttosto dalla tipologia delle risorse, dei servizi gestiti e dall’ambiente in cui le aziende operano⁶.

Un tale impianto normativo ipotizza implicitamente che la tipologia aziendale sia la determinante sostanziale della gestione e quindi della rendicontazione; in coerenza a ciò la regolamentazione si è sviluppata con un approccio soggettivo con una relazione univoca tra tipologia di azienda e caratteristiche di governance ed accountability.

³ Bilancio sociale, bilancio di responsabilità sociale, bilancio di missione rappresentano diverse denominazioni per indicare il documento destinato a fornire agli stakeholders le informazioni ulteriori sull’azienda e sul servizio fornito. L’introduzione di tali strumenti nella comunicazione obbligatoria di queste aziende è solitamente disposta da disposizioni specifiche, regionali od agevolative che richiedono non da modifiche della legislazione codici

⁴ Pur rappresentando l’accountability il nostro oggetto di riferimento principale, dobbiamo ricordare come efficaci strumenti di governo, controllo e partecipazione rappresentino elementi necessari di controllo e partecipazione per evitare che ciò che viene dichiarato nella rendicontazione sociale siano solo vuote dichiarazioni. Non a caso in questi anni negli enti locali si è diffuso il “bilancio partecipativo” in cui ad essere oggetto di innovazione non è il contenuto del bilancio ma il suo processo di formazione. Se anche guardiamo alle esperienze storiche di applicazione del bilancio sociale notiamo come sia stata molto più determinante la pressione degli stakeholders che gli interventi normativi, che talvolta hanno trasformato la comunicazione sociale in un obbligo da svolgere con il minimo dell’informazione possibile.

⁵ La trattazione è applicabile all’intero universo aziendale, ma noi ci riferiremo prevalentemente alle aziende di servizi pubblici che sono oggetto come vedremo in seguito di un processo di crescente “ibridazione” tra modelli privatistici e pubblicistici mediato da processi di convenzionamento ed accreditamento.

⁶ Nella nostra visione sistemica dell’azienda il sottosistema della comunicazione aziendale (dove si colloca la rendicontazione civilistica e sociale comunque denominata) rappresenta un elemento del sistema aziendale e un sottosistema di grado inferiore del sistema ambientale che lo determina, sia attraverso la regolamentazione giuridica esplicita, che attraverso i valori di riferimento e le attese degli stakeholders.

Nella realtà la situazione appare molto più differenziata proponendo nello stesso modello societario (società a responsabilità limitata o cooperativa) una grande disomogeneità di problemi e modelli di governance effettiva con esigenze di accountability e di controllo significativamente diverse⁷.

La rendicontazione sociale ci propone inoltre un peculiare fenomeno che potremmo chiamare di sterilizzazione del valore informativo della regolamentazione normativa; nell'esperienza si nota come l'imposizione normativa di un obbligo di rendicontazione sociale aggiuntiva alla "classica" regolamentazione di bilancio ne depotenzia il valore informativo trasformando la comunicazione in adempimento amministrativo a cui si risponde con frasi preconfezionate di nessun valore informativo⁸.

A fronte della sperimentata sterilità dell'approccio normativo, l'analisi delle esperienze porta a rivalutare il ruolo attivo degli stakeholders, e quindi quei modelli di governance "partecipata ed allargata" in cui soggetti e gruppi interessati all'azienda possono interloquire sul modo in cui l'attività aziendale è condotta e comunicata all'esterno (non solo relativamente ai profili di risultato economico, finanziario e patrimoniale dimostrate ed esposte dal bilancio di esercizio).

L'accountability dei servizi pubblici per aziende private profit, mutualistiche e sociali , pubbliche e nonprofit

Nello stesso periodo abbiamo assistito alla generalizzata estensione dell'applicazione della rendicontazione sociale dall'impresa privata all'area degli enti pubblici e del settore non profit, con alcuni interventi normativi⁹ che

⁷ Si pensi solamente a che differenza nelle esigenze di informazione e di controllo si manifestano in una srl familiare in cui titolari di quote ed amministratori coincidono e che opera nella produzione di beni industriali sul mercato privato ed in una srl di proprietà di enti locali che fornisce servizi pubblici in una comunità locale con un rapporto di tipo fiduciario con l'ente locale controllante. Allo stesso modo si pensi alla netta differenziazione in termini di fabbisogno di informazione e controllo tra una piccola cooperativa di lavoro in cui soci lavorano assieme quotidianamente ed una grande cooperativa di consumo amministrata dal management su un mandato conferito da centinaia di migliaia di soci in assemblee separate e articolate.

⁸ Nella nostra legislazione il fenomeno si è presentato a proposito della dichiarazione richiesta dalla legge 59/1992 alle cooperative sul perseguimento degli scopi mutualistici, che viene fornita in modo estremamente formale e rituale, priva di ogni contenuto informativo, tale da essere sostanzialmente dimenticata nella valutazione delle performance economico-sociali delle cooperative.

⁹ Ci riferiamo (quanto agli interventi di livello nazionale) alla Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla Rendicontazione Sociale nelle Amministrazioni Pubbliche del febbraio 2006, alle Linee Guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit emanate dall'Agenzia per le Onlus. A livello regionale. A livello regionale tra le altre la Lombardia e Friuli Venezia-Giulia hanno richiesto alle cooperative sociali la redazione del bilancio sociale come condizione per la permanenza nel registro regionale

hanno regolamentato lo strumento “bilancio sociale” in queste aziende¹⁰ in cui il risultato economico non dà piena ragione dell’efficienza ed efficacia complessiva della gestione.

La motivazione di queste richieste di una maggiore e diversa informazione (e talvolta di una diversa governance maggiormente partecipativa) ai soggetti che gestiscono servizi pubblici sembra essere la constatazione di una complessiva insufficienza degli strumenti di programmazione, rendicontazione e controllo negli enti pubblici a garantire quelle condizioni di efficacia, efficienza, equità e controllo sociale ritenute necessarie nella gestione dei servizi pubblici; tale problema si pone diversamente nelle diverse tipologie di aziende.

Nell’azienda privata profit-oriented, che gestisce un servizio pubblico in forza di un contratto variamente denominato¹¹ si rileva come la mera comunicazione di bilancio non venga ritenuta sufficiente per dare all’esterno l’informazione sulle modalità in cui il servizio è gestito né per assicurarne il controllo sulla base del solo interesse dell’imprenditore privato al perseguimento del miglior risultato economico. In quel caso l’integrazione dell’informazione esterna con il bilancio sociale e l’introduzione nella governance del servizio e del contratto di elementi di controllo da parte degli stakeholders serve a superare tali limiti e favorire il controllo sociale degli elementi del servizio stesso¹².

L’informazione dell’impresa privata profit impegnata nella gestione dei servizi pubblici tipicamente dovrebbe arricchirsi delle informazioni necessari per comunicare agli stakeholders (primariamente soggetto pubblico committente e destinatari dei servizi, quando non coincidenti)¹³ il valore della

¹⁰ Si assiste talvolta alla riduzione dell’attenzione di amministratori e stakeholders alla corretta redazione degli strumenti “classici ed obbligatori” quali il bilancio preventivo negli enti pubblici od il rendiconto gestionale negli enti non profit (basati sulla rappresentazione della dinamica economica, finanziaria e patrimoniale delle aziende come rappresentate nei circuiti gestionali) a fronte di una valorizzazione del bilancio sociale che diviene quasi strumento sostitutivo anziché integrativo del sistema informativo-contabile obbligatorio.

¹¹ Nel tempo si sono sviluppati una pluralità di tipologie contrattuali in forza del quale un servizio pubblico è operativamente gestito da un soggetto privato e non è questa la sede dove trattare le modalità in cui un servizio pubblico può essere gestito da un soggetto privato. Va solo sottolineato

¹² Nella rendicontazione sociale l’impresa rende trasparenti alcuni elementi del servizio, rendendo possibile un controllo da parte degli stakeholders: la previsione di elementi di controllo, partecipazione e programmazione partecipata da parte degli utenti è talvolta inserita nel regolamento contrattuale di assegnazione del servizio stesso, ma è solitamente integrativa e consultiva. Nel processo di partecipazione si confrontano e talvolta scontrano interessi ed obiettivi dell’impresa privata gestrice, del soggetto pubblico affidante e degli utenti finali, che non sempre sono allineati.

¹³ La questione non è banale: in presenza di servizi (tipicamente la sanità, i servizi sociali, la formazione) in cui l’ente pubblico opera da “terzo pagante” l’impresa privata riconosce come stakeholders determinanti non i destinatari dei servizi ma i funzionari che sovrintendono al contratto, che possono avere percezioni ed

propria azione e le esternalità positive nella gestione dei servizi e la stessa impresa dovrebbe integrare la propria governance con alcuni provvedimenti atti a integrare gli utenti nel controllo dei propri servizi, ricavando anche preziose informazioni sulla qualità percepita dei propri servizi.

Nell'azienda mutualistica alla rendicontazione sulla creazione del valore e sull'esito dei circuiti di finanziamento ed investimento, si aggiunge la responsabilità verso i soci e l'apertura del contratto mutualistico alla più ampia comunità economico-sociale dovrebbe orientare (almeno nelle dichiarazioni) le scelte della cooperativa verso la responsabilità sociale per le proprie scelte e le proprie azioni. La riflessione sull'apertura alla responsabilità sociale (ed alla generale solidarietà sociale come effetto dell'ampliamento del mutualismo al complesso degli stakeholders) come necessità per la cooperativa porta alla considerazione della necessità di un'apertura alle esigenze di diversi soggetti sino all'assunzione della cooperativa sociale multistakeholdership¹⁴ come modello di gestione "sociale ed aziendale" dei servizi pubblici particolarmente delicati come quelli di area socio-sanitaria ed educativa.

L'adozione del modello della cooperativa multistakeholdership con una governance aperta a tutti gli stakeholders (tipicamente utenti, volontari, enti pubblici e privati, oltre ai lavoratori) tenta di risolvere alcuni problemi di controllo attraverso una maggiore trasparenza e partecipazione democratica¹⁵ e porta l'azienda dal territorio del privato a quello dell'"impresa a finalità pubblica" configurando un soggetto imprenditoriale che persegue in costanza di equilibrio economico, ma in modo innovativo ed aperto, una gestione condivisa dei servizi. Dobbiamo però osservare, per evitare di rimanere lontani dalla realtà delle aziende, che i modelli di governance partecipativa e di controllo sociale sono per le cooperative sociali tra gli strumenti volontari, quindi devono essere attivati e gestiti dal management della cooperativa e non sono imposti dalla normativa¹⁶.

obiettivi significativamente diversi da quelli dei destinatari dei servizi.

¹⁴ Mentre la cooperativa mutualistica della classica dottrina è gestita nell'interesse di una categoria di soggetti (tipicamente lavoratori od utenti) che in quanto soci assumono il potere direttivo e si addossano il rischio economico la cooperativa sociale multistakeholder accoglie al proprio interno le diverse categorie di soci (lavoratori, utenti, volontari) definendo quale proprio obiettivo "l'interesse generale alla promozione umana ed all'integrazione sociale dei cittadini"

¹⁵ Non è a nostro parere casuale che i problemi di rendicontazione sociale, governance e controllo che qui affrontiamo a proposito dei servizi di interesse pubblico, siano stati per molti anni al centro della riflessione degli studiosi e del movimento della cooperazione sociale e che alcune esperienze di bilancio sociale in quell'ambiente solo state sviluppate.

¹⁶ Come si notava sopra, siamo qui di fronte ad una difficile scelta: la normazione porta spesso ad un depotenziamento del valore informativo della rendicontazione sociale, ma la mancanza di regolamentazione lascia all'azienda la piena libertà di definire se e quali delle misure di maggiore trasparenza e più adeguata

La rendicontazione sociale delle istituzioni pubbliche è argomento complessivamente giovane e denuncia indirettamente i limiti della comunicazione di bilancio pubblicistico, principalmente volta al controllo della conformità delle scelte dell'azienda pubblica, sulla capacità di informare sulle scelte dell'azienda e sui risultati in termini di servizi¹⁷.

L'introduzione del bilancio sociale e di strumenti partecipativi tenta di superare i problemi di programmazione e controllo del modello pubblicistico basato su passaggi formali (l'approvazione dell'organo istituzionale, la decisione del dirigente o del tecnico, la stipula del contratto, la sua esecuzione e controllo e la conseguente liquidazione) attraverso la più ampia partecipazione dei soggetti coinvolti nel servizio¹⁸ ed una informazione più completa e comprensibile, non legata ai modelli predeterminati del bilancio pubblicistico previsto dalla normativa¹⁹.

La privatizzazione dei servizi pubblici e la pubblicizzazione dell'impresa privata di servizi pubblici

governance adottare: al di là delle affermazioni generali sono poche le aziende cooperative sociali che (nonostante codici, dichiarazioni, convegni e modelli) che nella quotidiana gestione si distaccano significativamente dal modello della classica cooperativa mutualistica per aderire al modello dell'impresa sociale multistakeholdership. Per una complessiva trattazione delle tendenze nella governance delle cooperative sociali ci si permetta di rimandare al Nostro, *Le cooperative sociali tra impresa e solidarietà*, Clueb, Bologna, 1997.

¹⁷ A ben vedere si chiede talvolta al bilancio sociale di svolgere il ruolo che dovrebbe svolgere un processo di bilancio pubblicistico correttamente formato e gestito. Nella Direttiva del Ministro del 2006 tra i contenuti del bilancio sociale si identifica la "Rendicontazione delle politiche e dei servizi" e si richiede di rendicontare su "obiettivi perseguiti, azioni intraprese, risorse impiegate, risultati raggiunti" e nella "Rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate" si richiede di informare su "entrate e spese della gestione, proventi e costi della gestione, patrimonio dell'amministrazione e sua variazione". Tali informazioni sono tipiche degli strumenti di programmazione e controllo finanziario e la loro riproposizione in sede di bilancio sociale configura una ridondanza di comunicazione che non è foriera di una informazione di maggiore qualità e rilevanza.

¹⁸ Non sempre si tratta di strumenti autenticamente partecipativi, molto spesso si tratta solamente di strumenti informativi unidirezionali che ampliano le informazioni disponibili per i cittadini, mentre più raramente si tratta di modelli di partecipazione dei cittadini al controllo sulla gestione dei servizi. La complessità in questo caso è aumentata poiché se l'azienda pubblica è espressione dell'interesse generale, i cittadini (utenti o no) che partecipano con strumenti di coinvolgimento diretto alla programmazione ed al controllo dei servizi possono esprimere orientamenti diversi da quelli democraticamente espressi dagli organi rappresentativi della (solitamente più ampia) comunità locale. Questo è un processo che gli amministratori conoscono molto bene: specie nei servizi alle persone e nei servizi ambientali i processi di consultazione e partecipazione dei cittadini a cui sono rivolti i servizi portano a richieste di maggiori livelli di servizio, in situazioni in cui gli organi di governo (tipicamente giunte e consigli degli enti locali) devono fare invece opera di mediazione tra obblighi finanziari, bisogni e richieste contrapposte e necessariamente alternative di vari gruppi della comunità di riferimento.

¹⁹ Alcune esperienze di rendicontazione sociale in amministrazioni pubbliche tralasciano però la considerazione e la riclassificazione dei valori finanziari della gestione dell'azienda pubblica per proporre relazioni sociali sostanzialmente narrative, che senza un modello vincolante ed in assenza di interlocutori forti, trasformano la rendicontazione in un atto di comunicazione (alcuni dicono marketing) istituzionale.

In parallelo all'evoluzione della rendicontazione le modalità di gestione dei servizi pubblici e di esercizio della funzione pubblica sono in questi anni radicalmente cambiate.

Aziende di proprietà pubblica controllate direttamente od indirettamente da Stato ed Enti Locali producono ed erogano servizi attraverso modalità di diritto privato e con modelli di rendicontazione tipici delle società di capitali privatistiche mentre soggetti privati, profit, non profit e cooperativi, sono fortemente integrati nel sistema dei servizi pubblici attraverso meccanismi di accreditamento²⁰. Il gestore privato accreditato di servizi pubblici si trova (specie nel campo dei servizi alla persona) spesso titolare di un compito di specificazione ed adeguamento del servizio nei confronti del destinatario, che non sempre viene definito nel dettaglio dal committente pubblico²¹.

E' quindi necessaria la definizione di un rapporto con contenuto fiduciario e non puramente di fornitura contrattuale tra il soggetto pubblico committente ed il privato accreditato affidatario del servizio. Non a caso alcune normative sull'accREDITAMENTO prevedono la possibilità di accreditare solamente alcune categorie di soggetti, tipicamente quelli non profit, ipotizzando implicitamente che in assenza di una univocità della definizione del servizio sia rilevante affidarlo a soggetti che non abbiano interesse ad approfittare delle asimmetrie informative presenti in tali servizi. Il complemento di questa componente di selezione soggettiva della regolamentazione dovrebbe essere la piena trasparenza sui processi economici e decisionali del soggetto accreditato, per verificare in che modo le risorse pubbliche sono destinate e ripartite²².

²⁰ L'accREDITAMENTO è l'atto con cui una Pubblica Amministrazione riconosce ad un'organizzazione (pubblica o privata) la possibilità di proporre e realizzare servizi di assistenza alla persona finanziati con risorse pubbliche. Con tale riconoscimento, il soggetto "accreditato" viene dichiarato pertanto capace e adeguato allo svolgimento dei servizi del welfare pubblico locale e come tale pertanto può ben considerarsi un "fornitore verificato". Al soggetto accreditato pertanto, la Pubblica Amministrazione e il cittadino possono rivolgersi tranquillamente, perché si è dimostrato in grado di garantire gli standard organizzativi ed operativi richiesti dalle norme. L'accREDITAMENTO tuttavia ha anche una funzione ulteriore rispetto al semplice rapporto di fornitura di servizi alla Pubblica Amministrazione. Infatti, il cittadino che riceve i servizi da un soggetto accreditato, ha la "garanzia" di ottenere servizi dotati di certi standard qualitativi, periodicamente verificati, e sottoposti a processi di controllo amministrativi. Cfr <http://www.irisonline.it>

²¹ L'affidamento di servizi od interi segmenti di servizio a soggetti privati accreditati richiede al soggetto pubblico di modificare il proprio ruolo da cogestore a committente, potenziando le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo.

²² Dobbiamo notare purtroppo che la incompleta e in qualche caso incoerente regolazione di cooperative sociali (che rappresentano gran parte dei soggetti "nonprofit" affidatari di servizi pubblici alla persona) e di associazioni di promozione sociale consente un utilizzo opportunistico della condizione di nonprofit e richiede perciò di operare comunque un controllo sostanziale sul servizio offerto e sull'utilizzo delle risorse

Tra le richieste del sistema di servizi pubblici per la concessione dell'accreditamento è presente spesso la richiesta di adempiere ad obblighi informativi (sul servizio e sulla sua organizzazione) sicchè indirettamente la rendicontazione esterna dell'impresa privata che gestisce servizi pubblici in regime di accreditamento è definita dal servizio gestito (con un passaggio da regolamentazione soggettiva a oggettiva).

Due esempi: il bilancio sociale delle Onlus e delle Aziende di Servizi Pubblici alla persona dell'Emilia Romagna

Per confrontare il nostro approccio²³ abbiamo preso in considerazione due recenti documenti ufficiali di indirizzo che regolano il bilancio sociale, uno in ambito pubblicistico ed uno in ambito privatistico²⁴.

Si tratta in particolare di un documento dell'Agenzia delle Onlus²⁵ e uno dell'Agenzia Sanitaria e Sociale dell'Emilia Romagna²⁶ aventi ad oggetto entrambi il bilancio sociale delle organizzazioni non profit (le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona sono aziende non profit di diritto pubblico governate dai Comuni ed esito della trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza).

Le linee guida per le aziende non profit dell'Agenzia per le Onlus disegnano un bilancio sociale "modulare" con una parte generale (comune a tutte le aziende e costituita da 10 schede) a cui seguono ben 27 "schede

finanziarie

²³ Parliamo di "confrontare" l'approccio perché la complessità e la dinamicità del tema e la limitatezza dei casi presi in considerazione ci permettono di considerare questo solo un confronto, senza poter conferire ad esso nessun altro valore che quello di un contributo ad una discussione

²⁴ Un altro soggetto da considerare avrebbe potuto essere una impresa cooperativa, in cui il bilancio sociale solitamente assume come interlocutori fondamentali i soci e rendiconta sul loro rapporto con la cooperativa e sui loro percorsi di sviluppo lavorativo e professionale. Per un esempio di cooperativa impegnata sulle stesse aree si veda il bilancio sociale della cooperativa Cadiat <http://www.cadiat.it> in cui i macrotemi di Identità, Utilità sociale, Qualità, Partecipazione, Dati economici, segnalano una maggiore attenzione verso l'interno e verso la qualità del lavoro dei soci, in armonia con lo status di cooperativa di lavoro di servizi sociali.

²⁵ Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale – Linee guida per la Redazione del Bilancio Sociale per le Organizzazioni Non Profit – presentato nel febbraio 2010 - <http://www.agenziaperleonus.it>. Il documento è stato elaborato da un gruppo di lavoro di componenti dell'Agenzia, dell'Accademia di Economia Aziendale, dell'Università Cattolica, di Assirevi, delle Ong, e di altri consulenti ed esperti del settore.

²⁶ Agenzia Sanitaria e Sociale Regione Emilia Romagna - Gruppo di Lavoro Bilancio Sociale Asp – Linee Guida per la predisposizione del bilancio sociale delle Aziende dei Servizi Pubblici alla Persona dell'Emilia-Romagna – presentato nel giugno 2010 - <http://asr.regione.emilia-romagna.it>. Il documento è stato elaborato da un gruppo di lavoro dell'Agenzia, delle Asp e della Regione.

specifiche²⁷ relative ai settori di intervento ed alle caratteristiche particolari dell'organizzazione. In tal modo la disomogeneità delle organizzazioni non profit viene gestita costruendo bilanci sociali "a la carte" anche perché all'interno delle schede vengono distinte informazioni "essenziali" che devono essere comunque fornite e informazioni "volontarie" la cui messa a disposizione è facoltà dell'organizzazione.

SCHEDE COMUNI DEL BILANCIO SOCIALE PER LE ORGANIZZAZIONI NONPROFIT DELL'AGENZIA DELLE ONLUS²⁸

Informazioni generali

- 1 - Introduzione e nota metodologica***
- 2 – Identità dell'organizzazione non profit***
- 3 – Mappa e coinvolgimento degli stakeholders***
- 40 – Obiettivi di miglioramento e questionario di valutazione***

Caratteristiche istituzionali ed organizzative

- 4 – Assetto istituzionale***
- 5 – Reti***
- 8 – Struttura organizzativa***
- 13 – Ricorso a contratti di outsourcing***

Dimensione economica ed ambientale

- 38 – Dimensione economica***
- 39 – Dimensione ambientale***

All'interno del processo che sottende alla formazione e diffusione (come vedremo non sempre anche condivisione) del bilancio sociale una sezione affronta la questione della mappatura e coinvolgimento degli stakeholders richiedendo l'identificazione di quali siano gli interlocutori sociali che l'organizzazione assume come stakeholders, ma lasciando ampiamente

²⁷ I Gruppi di schede specifiche che informano sui vari aspetti dell'attività dell'organizzazione non profit sono: Certificazione/attestazione esterna del bilancio di esercizio, Caratteristiche istituzionali ed organizzative, Personale retribuito o volontario, Finanziamento progetti e gestione patrimoniale, Raccolta e distribuzione di beni, Sanità, ricerca scientifica, Assistenza, disagio e famiglia, Ambiente e calamità naturali, Scuola, cultura e tempo libero, Integrazione lavorativa, Cooperazione internazionale e diritti umani.

²⁸ La numerazione delle schede proposta dal documento non è progressiva

libere le forme del coinvolgimento degli stakeholders nella formazione e diffusione dello stesso bilancio.

Le linee guida per le Asp, partendo dalla Direttiva del 2006 e volendo uniformare esperienze già presenti, definiscono uno schema unitario di riferimento da interpretare²⁹ caratterizzato dalle parti:

SCHEMA DEL BILANCIO SOCIALE DELLE AZIENDE DI SERVIZI ALLA PERSONA DELL'EMILIA ROMAGNA

Presentazione

I - Valori di riferimento, visione ed indirizzi

- 1 – Identità aziendale***
- 2 – Gli stakeholder ed il sistema delle relazioni dell'Asp***
- 3 – Il sistema della governance dell'Asp***
- 4 – La mission***
- 5 – Gli obiettivi strategici e le strategie***
- 6 – La struttura organizzativa***

Rendicontazione delle politiche e dei servizi resi

- 1 – L'azione istituzionale e le attività istituzionali***
- 2 – Le “schede” relative alle singole attività***

Rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate

- 1 – Risorse economico-finanziarie***
- 2 – Risorse umane***
- 3 – Infrastrutture e tecnologie***
- 4 – Altre risorse***

Nota metodologica

²⁹ Il documento ricorda che lo schema deve essere “rapportato alla dimensione ed alla complessità aziendale, oltre che alla disponibilità di risorse umane e finanziarie che ciascuna Asp è nella condizione di poter dedicare alla predisposizione del proprio bilancio sociale” ricordando la questione del costo amministrativo della rendicontazione.

a cui vengono poi aggiunte informazioni riferite alle aree tipiche dell'azienda (gestione di servizi sociali, educativi alla persona)³⁰.

Anche in questo documento le procedure di informazione, consultazione e coinvolgimento degli stakeholders sono meno definite, e non prescrittive, pur in presenza di un quadro istituzionale maggiormente omogeneo e definito che si chiede di esplicitare nel documento stesso³¹.

Un percorso di rendicontazione unitaria per i servizi pubblici

Il confronto tra i due documenti, pur provvisorio ed incompleto, ci permette di formulare alcune indicazioni propositive per un percorso di convergenza della rendicontazione sociale nei servizi pubblici (a cui, data la complessità e l'ampiezza dell'oggetto, abbiamo deciso di limitare la nostra attenzione).

Tale percorso di convergenza della rendicontazione riteniamo sia la logica conseguenza del percorso di ibridazione tra gestione pubblicistica e privatistica dei servizi che abbiamo illustrato nelle pagine precedenti oltre che del progressivo convergere delle culture aziendali che ha nel tempo determinato nei soggetti pubblici un maggiore attenzione al "value for money" dei propri servizi che va oltre la responsabilità sulle norme pubblicistiche di regolarità giuridico-contabile e nei soggetti privati una attenzione alla responsabilità verso la comunità dei propri comportamenti ulteriore rispetto al doveroso rispetto delle normative civilistiche e tributarie.

Innanzitutto se consideriamo le aree comuni della rendicontazione ritroviamo una prima area riportante dichiarazioni sull'identità, la missione, la strategia e i modelli organizzativi e decisionali dell'azienda, comprensivo del suo posizionamento e relazione con altri soggetti economico-sociali.

Una seconda area (talvolta unitaria e talvolta modulare in considerazione della disomogeneità delle aziende) informa sui servizi resi attraverso

³⁰ L'allegato alle linee guida presenta tabelle di indicatori specifiche per le aree di attività in cui le Asp sono prevalentemente impegnate: strutture residenziali e semiresidenziali per anziani, assistenza domiciliare a persone non autosufficienti, servizi territoriali minori, oltre ai prospetti riclassificati ed analisi dei documenti contabili (conto economico, stato patrimoniale, rendiconto finanziario, indici di bilancio, indicatori delle risorse umane): in questo caso la minore disomogeneità e numerosità delle aziende a cui le linee-guida si riferiscono permette di definire aree tipiche e non un modello "a la carte".

³¹ A proposito del sistema delle relazioni dell'Asp si dichiara che "l'Asp deve esplicitare il sistema delle relazioni in cui essa è inserita, indicando la natura di tali relazioni ed identificando i soggetti che essa considera come i principali stakeholders (rispetto alla sua azione istituzionale)" mentre nella nota metodologica si richiede alla stessa Asp di descrivere "i soggetti esterni ed interni che hanno partecipato al processo". La libertà di scelta sull'inclusione o meno di determinati soggetti esterni nel processo del bilancio sociale appare mantenuta ed ampia, anche se temperata dalla trasparenza sulle scelte della loro inclusione.

indicatori di attività, risultato e qualità oggettiva e percepita.

La terza area informa sull'utilizzo delle risorse, primariamente economiche, con l'inclusione di prospetti di riclassificazione del bilancio³² e notizie più o meno strutturate sulle risorse umane³³ e tecnologiche utilizzate.

Dal punto di vista dei contenuti il processo di convergenza tra comunicazione di bilancio sociale tra aziende privatistiche e pubblicistiche sembra compiuto, anche se la pluralità degli schemi, dei modelli e dei linguaggi non facilita chiarezza e comprensibilità delle comunicazioni.

A proposito della prima area in cui l'azienda dichiara la propria identità e le proprie scelte strategiche (in termini di missione, modelli organizzativi, alleanze) l'assenza di un processo di condivisione (e talvolta di un contraddittorio con i principali interlocutori) rischia di riproporre una comunicazione istituzionale promozionale di scarso valore informativo³⁴.

La seconda area (quella degli servizi resi) è tanto più necessaria quanto più l'azienda opera in un mercato non concorrenziale dove il solo risultato gestionale od economico non appare indicativo dell'efficienza ed efficacia espressa dall'organizzazione; gli indicatori di risultato per avere un valore informativo devono essere rapportati ad obiettivi definiti o valori di risultato raggiunti nei periodi precedenti o rilevati in aziende simili.

La terza area rendiconta sull'utilizzo delle risorse economiche, tipicamente con una informazione sulla provenienza e destinazione delle risorse che integra la rendicontazione economico-finanziaria obbligatoria a cui l'azienda è tenuta. A questo proposito, ma anche in riferimento alle aree precedenti, si deve attuare un processo di integrazione dell'informazione contenuta nel bilancio sociale con l'informazione economico-finanziaria fornita in altro documento dall'azienda per evitare una duplicazione documentale senza aggiunta di valore informativo.

Nel caso delle aziende pubblicistiche infatti il sistema dei bilanci preventivi e consuntivi correttamente formati e quello del controllo interno (relazione previsionale e programmatica, relazione del controllo di gestione e

³² A proposito dell'utilizzo di prospetti di riclassificazione dobbiamo, in disaccordo con autorevoli studiosi ma concordando con altri di non minore autorevolezza, che l'utilizzo indiscriminato del conto del valore aggiunto proposto dal modello del Gruppo del Bilancio Sociale per le aziende pubbliche in assenza di mercati concorrenziali a monte ed a valle in cui l'azienda è collocata perde gran parte del suo significato.

³³ L'attenzione alle risorse umane è comprensibilmente maggiore per le cooperative in cui tipicamente i soci-lavoratori sono allo stesso momento soci-proprietari dell'azienda, risorse umane determinanti per la qualità dei processi di servizio e stakeholders principali.

³⁴ Per essere ironici (o forse sarcastici) si nota in queste aree dei bilanci sociali una ritrosia alla comunicazione del "costo complessivo della struttura aziendale" (consiglio di amministrazione, organi collegiali, direzione, struttura di supporto) con un percorso di opacizzazione dei valori monetari a favore delle dichiarazioni programmatiche.

dell'organismo interno di valutazione) forniscono già una serie di elementi che non è necessario riproporre nel bilancio sociale.

Un elemento invece da potenziare è dato a nostro parere dalla partecipazione degli stakeholders che è sempre vista come eventuale: il controllo incrociato dei gruppi di soggetti interessati alla gestione dell'azienda è necessario per evitare che in aziende dotate di mezzi finanziari, essi vengano destinati al soddisfacimento di interessi particolari di gruppi aziendali e non al perseguimento (sia pure nel temperamento degli interessi dei gruppi di soggetti presenti in azienda) effettivo degli obiettivi aziendali. Un effettivo coinvolgimento degli stakeholder³⁵ stimola il miglioramento della qualità del servizio attraverso la partecipazione ed il controllo degli interlocutori in tutti i campi in cui la tipologia dei servizi e la rilevanza della dimensione relazionale non permettono una definizione esaustiva delle caratteristiche del servizio.

Si configura così un percorso di "comune accountability" per i servizi pubblici che ne persegue un controllo effettivo attraverso il congiunto esercizio del controllo da parte della funzione pubblica (tipicamente attraverso lo strumento del contratto, a fronte della riduzione delle gestioni dirette) e del controllo sociale diffuso reso possibile dalla trasparenza informativa assicurata dal bilancio sociale.

Tale "comune accountability" si pone quale proseguimento del processo di introduzione del bilancio sociale ed è caratterizzata dalla responsabilità sulle risorse comunque acquisite ed utilizzate (in ambito pubblicistico o privatistico), dall'esposizione degli indicatori di risultato e dall'identificazione e dal coinvolgimento degli stakeholders nel controllo del servizio pubblico, da chiunque gestito, come esito di un processo di trasparenza iniziato con l'adozione di un processo di bilancio sociale che deve sfociare in una vera e propria "cultura dell'accountability" dei servizi pubblici (intesi in senso oggettivo e non solo soggettivo).

³⁵ Il coinvolgimento degli stakeholders deve essere anche in termini di responsabilità economica (ossia gli stessi stakeholders devono rendersi conto e considerare gli effetti delle scelte sui costi dei servizi) per evitare di trasformare il coinvolgimento e la partecipazione in mera rivendicazione