

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“PARTHENOPE”

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN
***“DIRITTO E ISTITUZIONI ECONOMICO-SOCIALI: PROFILI NORMATIVI,
ORGANIZZATIVI E STORICO-EVOLUTIVI”***

XXXVIII CICLO

ANNO ACCADEMICO 2025/2026

TESI DI DOTTORATO

***Aziendalizzazione e accountability di sostenibilità nella Pubblica
Amministrazione. Un’analisi empirica su public utilities italiane***

TUTOR

CH.MO PROF.

LUIGI LEPORE

COORDINATRICE

CH.MA PROF.SSA

CARLA PANSINI

DOTTORANDA

AMELIA RUBINI

Indice

Capitolo I		
<i>Il processo di aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana</i>		
		<i>pag.</i>
1.1.	La nozione di amministrazione pubblica e la sua evoluzione	3
1.2.	L'aziendalizzazione della PA: New Public Management e Governance pubblica	9
1.2.1	Il processo di privatizzazione in Italia. Un excursus storico	15
1.2.2.	Lo stato dell'arte del processo di privatizzazione: le società partecipate dallo Stato e dagli enti pubblici italiani	18
1.3.	L'atrofia del caso italiano: analisi e dimensione applicativa aprioristica del New Public Management	20
1.4.	Il sistema contabile a sostegno del sistema manageriale nella PA	25
1.5.	La PA nella crisi economica e dopo la pandemia: il rinnovamento del clima culturale tra necessità e opportunità verso un gioco a somma positiva	31
Capitolo II		
<i>La sostenibilità nella PA</i>		
2.1.	Definizione e principi della sostenibilità	34
2.2.	Le dimensioni della sostenibilità	37
2.3.	Sostenibilità ambientale	40
2.4.	Sostenibilità sociale	41
2.5.	Sostenibilità economica	42
2.6.	L'evoluzione della sostenibilità nelle amministrazioni pubbliche	43
2.7.	Valore pubblico e sostenibilità nella pubblica amministrazione: oltre l'efficienza, verso l'impatto	64
2.8.	Il ruolo della sostenibilità nelle società partecipate	67
Capitolo III		
<i>Accountability e disclosure nelle PA</i>		
3.1.	Definizione di accountability: significato, finalità ed evoluzione nel settore pubblico	68
3.2.	La disclosure e rendicontazione nelle PA: strumenti e obblighi normativi	77
3.3.	Dalle informazioni non finanziarie alle informazioni sulla sostenibilità	84
3.4.	Il bilancio di sostenibilità come strumento di accountability	87

Capitolo IV		
<i>I fondamenti teorici a supporto di accountability e disclosure</i>		
4.1.	Le teorie per l'analisi della disclosure di sostenibilità	93
4.2.	La teoria dell'agenzia	94
4.3.	La teoria degli stakeholder	95
4.4.	La teoria della legittimità	96
4.5.	La teoria istituzionale	98
4.6.	La teoria della segnalazione	99
4.7.	Applicazioni pratiche delle teorie nella PA	99
Capitolo V		
<i>Sostenibilità e accountability nelle partecipate pubbliche: il caso Napoli Servizi, Acea e A2A</i>		
5.1.	Metodologia e presentazione dei case studies	104
5.2.	La rendicontazione di sostenibilità come strumento di accountability	110
5.3.	Analisi comparata della sostenibilità nelle utility A2A, ACEA e Napoli Servizi: un'analisi SWOT	123
5.4.	Integrazione tra sostenibilità e accountability: evidenze dai casi studio	130
5.5.	Discussione dei risultati: L'influenza dei livelli di maturità sulle pratiche di sostenibilità e accountability	134
5.6.	Raccomandazioni e roadmap per il miglioramento	136
5.7.	Implicazioni teoriche e pratiche	139
5.8.	Conclusioni	142
	Bibliografia	146

Capitolo I

Il processo di aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana

1.1. La nozione di amministrazione pubblica e la sua evoluzione

Per comprendere appieno l'analisi del lavoro svolto è necessario partire dalla nascita della Pubblica Amministrazione, che diviene concreto apparato amministrativo quando assume rilevanza giuridica separata, delimitando uno spazio istituzionale ben definito, dunque, quando si delinea il principio della separazione dei poteri. Nel senso più generale del termine, il concetto di amministrazione si lega alla cura degli interessi della comunità, alla risoluzione dei problemi che, senza la presenza dell'amministrazione non verrebbero alla luce poiché, mancherebbe la base fondamentale su cui poggia ed esiste l'organizzazione sociale¹.

In quest'ottica, l'amministrazione statale è stata oggetto di profonda evoluzione nel corso della storia moderna ed ha assunto un ruolo sempre più incisivo nella vita sociale ed economica della società.

Più decisamente, verso la fine dell'Ottocento, in Europa si delinea un sistema di amministrazioni pubbliche fulcro dello Stato moderno, un sistema che verrà profondamente trasformato, ma che in origine, vedeva una netta distinzione tra l'organizzazione pubblica e quella privata. Di fatto, oggi la definizione di PA si presenta mutevole e il confine tra pubblico e privato cedevole.

Le amministrazioni pubbliche si dicono tutti gli apparati amministrativi di pubblici poteri (Giannini M. S., 1986) differente quindi,

¹ L'interesse pubblico è un interesse generale assunto come proprio dallo Stato e dall'ordinamento, essendo pubblico esclusivamente ciò che è espressione della volontà del popolo.

dall'organizzazione privata produttrice di beni e servizi nel mercato. Una bipolarità netta che tuttavia con la crisi dello Stato nazione² inizia a scalfirsi, con un pubblico e privato, che costituiscono due poli separati né convergenti, né contrastanti, ma in contrapposizione, a causa della superiorità dell'uno sull'altro; tuttavia, per contrastare questa superiorità, quello più forte è retto da regole e doveri, deve agire in un modo pianificato impostogli dalla legge e dal diritto, mentre il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge (Cassese S., 2001), fino ad arrivare a una profonda revisione con il passaggio dallo Stato di diritto a quello regolatore³. Di qui lo

² Fenomeno che ha interessato la gran parte degli ordinamenti, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, portando a un cambiamento dei rapporti tra istituzioni e società. Il ridimensionamento dello Stato che si crea a seguito di spinte dal basso e dall'alto, conseguenza dell'applicazione del principio della sussidiarietà e del decentramento, la carenza decisionale della politica, la perdita di sovranità dello Stato, la crisi dei parlamenti nazionali, la delegittimazione della legge simbolo del potere statale.

³ Si passa dallo Stato borghese ottocentesco, a quello sociale fino ad arrivare a quello contemporaneo regolatore. Nella prima fase lo Stato si astiene da ogni intervento economico e sociale e si occupa essenzialmente dei compiti riguardanti la difesa, l'ordinamento giudiziario, la giurisdizione. La PA non assume un ruolo centrale nel sistema così delineato e si manifesta la dicotomia già menzionata. Essa garantisce l'esercizio dei diritti mediante un ruolo *super partes*: il cittadino è il suddito e l'amministrazione fa rispettare il diritto, la legge. Lo Stato sociale interviene a livello economico e sociale, si sviluppa il cosiddetto welfare state e l'amministrazione assume un ruolo centrale nella redistribuzione della ricchezza con finalità perequative. Nello Stato dei servizi la Pubblica Amministrazione diviene simile all'impresa a livello organizzativo e si erogano servizi a titolo gratuito o a tariffe inferiori. Verso la fine del secolo scorso questo sistema entra in crisi, lo Stato non è più in grado di perseguire il benessere sociale da solo così, la sfiducia in uno Stato che possa guidare lo sviluppo economico e sociale porta allo sviluppo di modelli alternativi. Il New public management metterà in atto una deregolamentazione, esternalizzazione e privatizzazione di interi settori, la Public governance includerà gli stakeholders nella definizione delle politiche pubbliche, dando vita a una rete di aziende. I cittadini sono utenti e la Pubblica Amministrazione eroga un servizio basandosi sui concetti di efficienza, efficacia, economicità, essendo tutto orientato al risultato. Nello Stato regolatore il cittadino si trasforma in cliente.

spostarsi dell'attenzione dal mito dell'interesse pubblico a una visione che tenga conto delle istanze della società.⁴

Ne consegue che, non è semplice attribuire una definizione univoca del termine Pubblica Amministrazione, poiché, specie negli ultimi decenni e, come già accennato, con la presenza di soggetti pubblici che utilizzano strumenti di diritto privato e soggetti privati che svolgono attività dirette alle cure degli interessi pubblici, spesso riesce difficile operare una definizione univoca del termine.

In particolare, il nostro sistema si basa su un principio pluralistico, per cui oltre lo Stato si osserva la presenza di una molteplicità di enti pubblici, una struttura complessa, formata da un insieme di elementi che costituiscono un insieme organico grazie a una rete di comunicazioni e relazioni interne ed esterne.

Sul punto va innanzitutto osservato che a partire dall'unificazione fino agli anni Novanta del Novecento, il quadro originario caratterizzato da uniformità subisce un processo complesso e problematico di diversificazione disordinata, decentramento e incoerente accrescimento degli enti pubblici⁵.

⁴ La moltiplicazione degli interessi e dei soggetti che ha alterato il rapporto bipolare tra pubblico e privato sancendo la fine del paradigma tradizionale, ha determinato l'avvento di un nuovo paradigma che può essere denominato "arena pubblica", uno spazio dove coabitano più soggetti, dove i ruoli non sono predefiniti, ma interscambiabili, modificabili, così come anche le regole e i principi ordinatori, in (Cassese S. 2001), op. cit.

⁵ Con Cavour si afferma il principio dell'uniformità assoluta, dove pubblico è uguale a statale poiché vi è un forte accentramento, con un'organizzazione piramidale formata da Ministeri, Prefetture e Province. Con la legge Rattazzi si riformava l'amministrazione statale (legge 23 ottobre 1856, n. 3702), ispirandosi al modello francese con un Regno di Sardegna che viene diviso in province, circondari, mandamenti e comuni. Questa struttura si delinea per la mancanza di autonomia ai livelli più bassi e un'amministrazione diretta rappresentata dallo Stato e indiretta, rappresentata da Province e Comuni, niente di più che articolazioni dello Stato. Il venir meno del modello accentrato avviene con le leggi di unificazione del 1865 quando Crispi rende elettive le cariche di Sindaco e Presidente della Provincia. È però con l'inizio del Novecento, a seguito dell'estensione del diritto di voto e dell'ampliarsi delle funzioni dello Stato, che si avrà un aumento quantitativo delle PA dovuta essenzialmente a una moltiplicazione degli enti pubblici, la creazione delle

Nella prospettiva giuridica, il Legislatore non fornisce una definizione univoca di ente pubblico, poiché tutto si rileva in funzione delle finalità perseguite dal Legislatore, così come la Costituzione e la Corte costituzionale, che con una nota sentenza ha affermato che le “qualificazioni legislative sulla natura di un ente non possono essere ritenute vincolanti”⁶, definendo dunque, che la natura giuridica di un ente pubblico venga stabilita tramite la legge, ma non in maniera definitiva. Si rilevi che il processo delineato viene amplificato dalla dimensione europea che dà luogo alla creazione di uno Stato multilivello, con la presenza di enti pubblici dinamici e in generale una definizione di pubblica amministrazione estremamente mutevole a seconda dello specifico settore analizzato⁷.

aziende municipalizzate locali, la nascita delle società pubbliche, l’elevato numero di direzioni generali dei Ministeri, la creazione delle aziende autonome e la cronica mancanza di autonomia per Comuni e Province. Siamo quindi in presenza di vari livelli di amministrazione, le amministrazioni internazionali, le amministrazioni europee, l’amministrazione statale centrale, regionale e locale. La proliferazione degli enti pubblici avrà il suo culmine negli anni Novanta del Novecento, dove, a causa di vari fattori, tra cui la globalizzazione, lo stato dell’economia, l’incontro tra pubblico e privato, la nascita di un nuovo rapporto tra la PA e il cittadino, l’avvicinarsi del nuovo millennio avvia un momento di svolta tra vecchie e nuove amministrazioni. In sintesi, si attua la riforma del pubblico impiego, vi è l’introduzione delle agenzie, la riforma dei servizi pubblici locali, l’elezione diretta di sindaco e presidente della provincia e la riforma del titolo V della Costituzione, le privatizzazioni, la diminuzione delle società pubbliche, le liberalizzazioni e semplificazioni che portano alla nascita di organismi pubblici con personalità giuridica che assolvono compiti pubblicistici (Melis G., 1996).

⁶ Corte Cost., 7 aprile 1988, n. 396.

⁷ Più decisamente, il diritto europeo e i principi di prevalenza della sostanza sulla forma e neutralità delle forme giuridiche determinano l’irrelevanza della qualificazione di un ente come pubblico o privato, poiché uno stesso soggetto può avere natura di ente pubblico nello svolgimento di una determinata attività e dismettere la veste pubblicistica per altri fini. Fondamentale è quindi tenere conto delle caratteristiche del soggetto ma, al di là della veste formale, si deve determinare la disciplina sottostante la funzione che svolge. In proposito la dottrina e la giurisprudenza definiscono la natura pubblicistica in base a: l’esistenza di un sistema di controlli pubblici, l’ingerenza di un ente pubblico nella nomina degli organi di vertice, l’esistenza di un potere di direzione in capo a un ente

Siamo quindi in presenza, di due variazioni della nozione di Pubblica Amministrazione: da una parte tutti gli svariati soggetti che formano le organizzazioni pubbliche, dall'altra l'attività che viene svolta per la cura concreta degli interessi pubblici.

Giova ricordare che, la Costituzione delinea una concezione di amministrazione come organo alle dipendenze del governo e sottoposto alla legge, dovendo operare secondo i principi di buon andamento e imparzialità e operando al servizio della nazione⁸. L'articolo 5 della Costituzione riconosce le autonomie regionali e locali ma è con la riforma del Titolo V della Costituzione che si delinea che "i Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"⁹. Si definisce così, un sistema amministrativo pluralistico e cooperativo.

Peraltro, si osservi che il legislatore dà una definizione di carattere generale per individuare il concetto di amministrazione pubblica, al comma 2 dell'articolo 1 del D. Lgs. 165/2001¹⁰ in riferimento a un certo ambito, in materia di lavoro pubblico, definendo amministrazione pubblica molteplici soggetti: Regioni, Comuni, Province, Scuole, Camere di commercio, Università.

pubblico la partecipazione dello Stato o altro ente pubblico alle spese di gestione e infine la costituzione su iniziativa pubblica.

⁸ Negli articoli 97 e 98 viene messo in risalto il rapporto con il cittadino quindi, il decentramento e il pluralismo a scapito del rapporto con il governo.

⁹ Articolo 114, comma 2.

¹⁰ Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che afferma: "per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, e le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale". A tale elenco si aggiungono, a seguito della legge 15 luglio 2002 n. 145, "l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300".

In proposito, tuttavia, è bene sottolineare che sulla base della classificazione delle aziende nella letteratura economico-aziendale italiana e straniera, in particolare in quella anglosassone, si distingue tra aziende profit, che perseguono e distribuiscono il profitto e non profit che non hanno scopo di lucro. In ambito italiano invece, la letteratura economico-aziendale si è sviluppata verso una classificazione più completa che comprendesse più criteri. Zappa distingueva tra le imprese, aziende di produzione per il mercato e aziende di produzione per l'erogazione che soddisfano le esigenze dei destinatari dei beni e servizi senza l'intermediazione del mercato, fornendo di solito beni e servizi gratuitamente o dietro il pagamento di un prezzo non remunerativo, al fine di rendere accessibile qualcosa che altrimenti sarebbe ovviamente precluso (Zappa G., 1954,1957).

Le amministrazioni pubbliche rientrano nella tipologia delle aziende erogatrici svolgendo in via prevalente attività di produzione per l'erogazione, cionondimeno per soddisfare i bisogni pubblici non è escluso che possa attuare gestioni patrimoniali e d'impresa, determinando una ulteriore tipologia di azienda definita composta (Onida P., 1971).

Infine, ultima realtà aziendale da citare nel novero delle amministrazioni pubbliche sono le aziende che perseguono finalità di interesse pubblico, i soggetti economici pubblici che esercitano il supremo potere volitivo (Onida, 1971), funzioni di indirizzo politico amministrativo e di controllo, autonome dal punto di vista decisionale, (Regioni, Stato, Enti locali) o solo in parte (Inps, Inail, Aziende ospedaliere etc).

Come si vede quindi, le trasformazioni della Pubblica Amministrazione e il pluralismo che permea la sua organizzazione determinano e confermano l'impossibilità di una definizione univoca di Pubblica Amministrazione.

1.2. L'aziendalizzazione della PA: New Public Management e Governance pubblica

La burocrazia tradizionale è stata preminente dalla fine dell'Ottocento fino agli anni ottanta del secolo scorso, quando nel mondo occidentale e in particolare nel settore pubblico, si delinea una nuova consapevolezza, frutto di una profonda evoluzione sociale, economica e politica¹¹, volta a migliorare metodi e procedure, ovvero, l'efficienza degli enti e delle amministrazioni pubbliche, avviando un processo di modernizzazione che si traduce nel ricorso a principi e strumenti di natura aziendale, tipico delle aziende che operano sul mercato.

Si tratta in sostanza, di un processo di ripensamento del ruolo delle Pubbliche Amministrazioni, un percorso di riforma avviato attraverso molteplici provvedimenti legislativi, una Pubblica Amministrazione declinata in chiave aziendale, che nasce dalla crescente richiesta di servizi di qualità finalizzati a soddisfare i nuovi bisogni emergenti dei cittadini-utenti, una maggiore trasparenza e accountability, un utilizzo efficiente di risorse scarse per definizione¹² e una gestione che deve rispettare i principi dell'economicità¹³, avente come scopo il rispetto dei parametri imposti dall'Unione Europea.

In tal modo, anche nel nostro Paese si rivoluziona il tradizionale modo di agire delle amministrazioni pubbliche, fino a quel momento caratterizzate da sistemi autoreferenziali tradizionali di tipo burocratico, gerarchico, rigido, puntando l'attenzione su logiche manageriali che vengono viste come un possibile rimedio alla storica inefficienza cronica della PA, caratterizzata da una qualità inadeguata delle prestazioni

¹¹ Un cambiamento che nasce dall'affermazione del Welfare state, dove il benessere sociale diviene fulcro del sistema e del decentramento delle funzioni statali verso le amministrazioni territoriali.

¹² Secondo vari autori, l'aziendalizzazione diviene fondamento per affrontare il problema della penuria di risorse pubbliche (Borgonovi E., 2005).

¹³ L'economicità è una caratteristica imprescindibile, insieme alla durabilità, poiché una gestione inefficiente e inefficace porta inevitabilmente a minare il principio di equità intergenerazionale.

offerte. Il nuovo modello di amministrazione pubblica trova il suo cardine nel New Public Management che si diffonde in Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Australia, Stati Uniti per poi svilupparsi in modalità differenti nei paesi a economia avanzata¹⁴.

Attraverso il New Public Management¹⁵ gli enti pubblici vengono considerati delle aziende di erogazione e produzione di servizi e i cittadini, portatori di bisogni che devono essere soddisfatti¹⁶.

La trasformazione avviene attraverso l'innesto di una più estesa managerialità e di nuovi strumenti di gestione tipici dell'approccio economico aziendale attenuando le caratteristiche burocratiche e monopolistiche delle pubbliche amministrazioni, a favore della flessibilità e con l'abbandono di schemi rigidi, ponendo il cittadino al centro di strategie e politiche. In particolare, si introducono la gestione del personale; la customer satisfaction; il downsizing, la divisione in unità più piccole autonome e responsabili; il sistema di programmazione e controllo, dalla direzione per compiti alla gestione per obiettivi; la pianificazione strategica, focalizzando l'attenzione sugli output e quindi sui risultati invece che sugli input, cioè sulle risorse impiegate; il controllo di gestione che permette di intervenire tempestivamente al fine di raggiungere gli obiettivi programmati, rilevando lo scostamento tra

¹⁴ Per un approfondimento sul NPM si veda (Hood 1991, pp. 3 e ss.; Dunleavy e Hood 1994; Pollit e Bouckaert 2004)

¹⁵ Le teorie del NPM sintetizzano gli studi del cosiddetto Reiventing Government sviluppato negli Stati Uniti. Si veda (Osborne D., Gaebler T., 1993).

¹⁶ Infatti, i principi alla base del NPM si possono ritrovare in teorie economiche quali la Public Choice e la Teoria dell'agenzia (Buchanan, 2003), il management by objectives (Drucker, 1954), la teoria dei costi di transazione (Williamson, 1981). Se nella teoria economica neoclassica vi è una prima riflessione sull'intervento pubblico e il mercato, nella teoria della Public choice, il settore privato entra in competizione con il settore pubblico, in cui gli attori della sfera pubblica vengono visti come massimizzatori di interessi; nella teoria dell'agenzia attraverso meccanismi di controllo si allinea il comportamento dei manager con gli obiettivi degli stakeholders. Il management by objectives si focalizza sulla gestione per obiettivi, sul controllo della spesa e una maggiore responsabilizzazione degli amministratori sui risultati; la teoria dei costi di transazione definisce concetti quali l'azzardo morale, l'asimmetria informativa, la razionalità limitata.

questi e risultati raggiunti, affinché possano essere attuate eventuali azioni correttive, secondo criteri di efficienza efficacia ed economicità¹⁷; il controllo strategico che valuta la corrispondenza tra i risultati finali e gli obiettivi programmati; il dinamismo competitivo, che introduce logiche competitive creando dei sistemi aperti e concorrenziali; le esternalizzazioni di attività e servizi; la focalizzazione sui risultati piuttosto che sugli adempimenti con conseguente controllo e valutazione; la separazione tra indirizzo politico e di gestione che porta a un'autonomia gestionale e istituzionale; il decentramento; l'accountability; l'autonomia dei dirigenti; la misurazione e valutazione delle performance; l'introduzione delle nuove tecnologie; sistemi di gestione del personale flessibili; sistemi di reporting; il federalismo; il passaggio dalla cultura del controllo alla responsabilità (Aucoin P.,1990).

Su queste basi, si realizza un ridimensionamento delle Pubbliche Amministrazioni nel mercato attraverso delle privatizzazioni formali, introducendo metodi aziendalistici che vadano a migliorare le performance generali e sostanziali, con una modifica della proprietà a un soggetto economico privato. Questa logica comporta l'attuazione di meccanismi tipo mercato, di un'organizzazione più flessibile attraverso una gestione che guardi ai risultati e alla soddisfazione del cittadino utente.

Vediamo, dunque, l'applicazione concreta del New Public Management, che inizia con la "ristrutturazione" attraverso un'analisi e valutazione dell'Amministrazione individuando le principali competenze e i servizi, dando priorità a ciò che crea valore; "riprogettare" ovvero aumentandone le performance e dando vita a un sistema più efficiente costruendo i processi dalla base dell'organizzazione piuttosto che dal vertice,

¹⁷ Il controllo di gestione si sviluppa in tre fasi: controllo antecedente (ex-ante) definisce il budget a disposizione, gli indicatori di valutazione del raggiungimento degli obiettivi e le risorse necessarie al loro conseguimento; controllo concomitante (in itinere) misura gli indicatori, i costi e le performance ed è in questa fase che vengono definite eventuali azioni di correzione da intraprendere; controllo susseguente (ex-post): valuta i risultati e li esplica ai vertici aziendali al fine di promuovere un successivo ciclo di budget.

investendo in tecnologia e formazione, project management e benchmarking; “reinventare” l’offerta attraverso un’analisi della pratica, sviluppando la pianificazione attraverso gli strumenti della pianificazione strategica, le reti, le ricerche di mercato. Un cambiamento di strategia richiede un “riallineamento” con la struttura valorizzando i centri operativi e concentrandosi su performance e valutazione degli outcome e infine, un “ripensamento” attuando un sistema di analisi per apprendere le carenze e risolvere i problemi emersi, adattandosi, attraverso il decentramento e controlli flessibili¹⁸.

Tuttavia, al di là di questo modello, è bene sottolineare che non vi è un unico modello di New Public Management perché la sua applicazione il più delle volte non avviene inserendo la totalità dei principi che la caratterizzano, ma attraverso logiche aziendali, solo in parte coerenti con il modello di base e influenzate da variabili locali, che producono inevitabilmente risultati ed effetti differenti¹⁹.

Questi, dunque, i tratti salienti del New Public Management che identifica il cittadino come cliente, paradigma che dopo un ventennio, verrà visto come incapace di far proprie le peculiarità delle pubbliche amministrazioni, determinando il nascere di una nuova teoria europea: la Public governance²⁰.

Il nuovo paradigma non è in contrasto con il New Public Management, infatti ha origine da esso ma si differenzia per alcuni aspetti e si basa sulla partecipazione dei cittadini, della società civile, ponendo l’accento sulla governance piuttosto che sul government²¹, detto altrimenti, è

¹⁸ Si fa riferimento al modello delle 5 R (Jones L., Thompson F. 1997).

¹⁹ In Europa, sin dal principio, si considera questo paradigma difficilmente applicabile a contesti diversi da quello anglo-americano, infatti, la visione europea sarà fortemente scettica nei confronti della capacità innovativa del NPM. Cionondimeno, ben presto si evidenzia come il New Public management pur non essendo un paradigma che si sviluppa in maniera uniforme, contiene in sé valori comuni a tutte le azioni di riforma della Pubblica amministrazione. Si rilevi, che sarà proprio in Europa che i dettami del NPM saranno sostituiti da un nuovo paradigma, che mirerà a correggerne i difetti.

²⁰ Per un approfondimento si veda (Osborne S. P., 2006).

²¹ Il concetto di governance fa riferimento a un orientamento di governo che va al di là delle logiche gerarchiche, aprendo la dimensione decisionale a un numero di soggetti

fondamentale la collaborazione di tutti gli attori sociali ed economici del sistema, che va oltre la visione riduttiva dei portatori di interesse come consumatori, il compito della PA non è di produrre solo servizi pubblici ma è fondamentale un legame con il contesto circostante, con la conseguenza che tutta la gestione si orienta verso l'esterno perché si deve rendere conto agli stakeholders, interessati all'informazione costante sul rapporto tra l'utilizzo delle risorse e i risultati conseguiti, definendosi inoltre, una cooperazione tra pubblico e privato. Come si vede, ciò comporta la necessità di misurare in aggiunta agli output, gli outcome intermedi e finali (Borgonovi E., Anessi-Pessina E., Bianchi C. (eds), 2018).

Nel quadro descritto, il perseguimento del bene comune non si raggiunge solo attraverso i canoni dell'efficienza ma attraverso lo sviluppo di processi multipli e condivisi, in cui diviene necessaria una struttura relazionale tra attori pubblici e privati, che contribuisce alla fornitura di servizi pubblici e alla definizione delle politiche pubbliche, coinvolgendo istanze differenziate.

I manager devono evitare approcci egoistici e sono responsabili dei risultati, non hanno poteri sulla struttura relazionale ma possono influenzarla per il raggiungimento della missione comune.

In sintesi, la Public Governance che nasce sostanzialmente quando iniziano ad emergere i limiti della deregolamentazione e della privatizzazione e quando la contrapposizione tra pubblico e privato diviene anacronistica, mette al centro la Pubblica Amministrazione, motore trainante dello sviluppo socioeconomico della comunità di riferimento, dove quest'ultima è parte attiva di un processo di creazione di valore pubblico, poiché ogni riforma deve essere sottoposta all'esame della collettività. Le amministrazioni del passato erano slegate dal contesto sociale, qui invece, siamo in presenza di una Pubblica

sempre più elevato, attuando un confronto, una partecipazione, un'interazione. "Forma non gerarchica di governo in cui istituzioni pubbliche, imprese e istituzioni private partecipano alla definizione e realizzazione delle politiche pubbliche" (Rhodes R.W.A., 1996)

Amministrazione che deve avere la capacità di disporre buoni sistemi di governance, utilizzando le logiche aziendali private, perseguendo al contempo gli interessi pubblici, i principi democratici, la trasparenza, la coesione sociale, il rispetto della legge, al fine di favorire lo sviluppo economico e sociale e la fiducia verso la PA.

1.2.1. Il processo di privatizzazione in Italia: un excursus storico

Come sottolineato precedentemente, il processo di aziendalizzazione si realizza anche attraverso un progressivo ridimensionamento della presenza delle Pubbliche Amministrazioni nel mercato e la realizzazione di processi di privatizzazione più o meno formali.

Il processo di privatizzazione in Italia ha rappresentato, a ben vedere, una trasformazione profonda dell'intervento pubblico nell'economia e nella gestione dei servizi pubblici essenziali.

A partire dagli anni Novanta, la privatizzazione è stata concepita non solo come un'opzione economica volta alla riduzione del debito pubblico, ma anche come una risposta a esigenze di maggiore efficienza e trasparenza nella gestione dei servizi, coerente con il nuovo paradigma neoliberista dominante a livello internazionale. La svolta avvenne in concomitanza con la crisi della finanza pubblica, le pressioni dell'Unione Europea e la necessità di soddisfare i criteri di Maastricht per l'ingresso nell'euro²². Le principali aziende pubbliche, in particolare quelle operanti nei settori delle public utilities, furono identificate come "attività privatizzabili" in

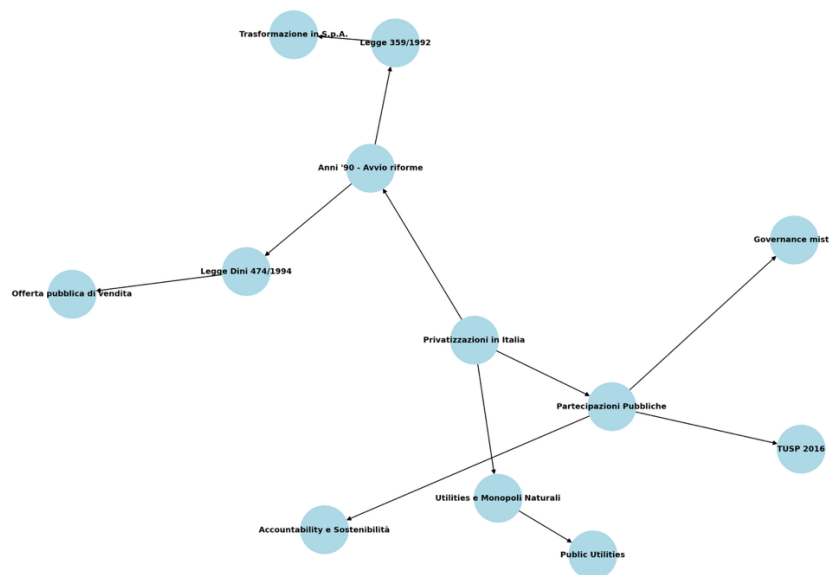
²² Per un approfondimento si vedano: Cassese, S. (1996). Le privatizzazioni in Italia. Stato e mercato, (48), 3-27; Zammartino, F. (2021). Le privatizzazioni in Italia tra Stato e mercato: quale bilancio?. Rivista AIC; Corte dei Conti. (2023). Relazione annuale sulle partecipate pubbliche; Fantigrossi, U. (1997). Evoluzione normativa. Amministrare, Rivisteweb; Badia, F. (2004). L'evoluzione del contesto economico-sociale e i riflessi sui sistemi di controllo delle aziende di servizi pubblici locali.

quanto ritenute inefficienti e incapaci di sostenere la competizione internazionale.

Un caso emblematico fu quello dell'ENI, la cui parziale privatizzazione iniziò nel 1995, con successive tranche di vendita che portarono a una riduzione progressiva della partecipazione statale, pur mantenendo una quota strategica tramite il meccanismo della "golden share". Simile fu il percorso seguito da ENEL, che avviò la sua quotazione nel 1999. Ancora più significativa fu la privatizzazione di Telecom Italia, avvenuta nel 1997, che si trasformò ben presto in un caso problematico: l'acquisizione da parte di Olivetti nel 1999 e la successiva instabilità gestionale misero in luce le debolezze del modello italiano, caratterizzato da un mix tra privatizzazione formale e continuità dei legami politici e amministrativi. Altri esempi includono le cessioni di Alitalia, INA e IRI, quest'ultima smantellata completamente nel 2002.

Sul piano normativo, la Legge n. 359 del 1992 introdusse la possibilità di trasformare gli enti pubblici economici in società per azioni, avviando un processo di trasformazione giuridica e operativa delle imprese pubbliche. Successivamente, la Legge n. 474 del 1994 (c.d. "Legge Dini") disciplinò le modalità di dismissione delle partecipazioni azionarie statali, promuovendo la trasparenza e l'uso dell'offerta pubblica di vendita. Queste norme si inserivano in un contesto di crescente influenza del diritto comunitario, con direttive come la 92/50/CEE sui servizi pubblici, che imponevano l'apertura alla concorrenza e la separazione tra regolatore e operatore. Tuttavia, il recepimento delle direttive europee fu spesso adattato al contesto italiano con una certa resistenza, e il processo di liberalizzazione fu accompagnato da meccanismi di mantenimento del controllo pubblico indiretto.

Figura 1: Mappa concettuale delle privatizzazioni in Italia



Fonte: nostra elaborazione

Un aspetto distintivo del modello italiano di privatizzazione è stato il ricorso diffuso alle cosiddette “società in house”, strumenti formalmente di diritto privato ma di controllo pubblico totalitario, utilizzati per eludere le regole di mercato e mantenere il presidio politico sui servizi.

La Corte dei Conti ha più volte segnalato la crescita incontrollata di queste entità, spesso inefficienti, sovradimensionate, o addirittura inattive.

Nel 2016, con il D.Lgs. 175 (Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica – TUSP), il legislatore ha cercato di porre un argine alla proliferazione delle partecipate, imponendo piani di razionalizzazione, obblighi di rendicontazione e criteri stringenti di economicità e coerenza con le finalità istituzionali dell’ente controllante.

Tuttavia, l’attuazione concreta del TUSP ha mostrato forti limiti, sia per la scarsa capacità sanzionatoria della norma, sia per l’elevata autonomia decisionale degli enti locali, spesso restii a cedere il controllo di strutture percepite come strumenti di governo del territorio. Inoltre, le ragioni

economiche delle privatizzazioni sono state spesso sovrapposte a logiche politiche, clientelari o contingenti, portando a una privatizzazione “ibrida”, più formale che sostanziale.

A distanza di trent’anni dall’avvio del processo, lo scenario italiano appare ancora contraddittorio: se da un lato molte ex partecipate sono oggi player di mercato a tutti gli effetti, dall’altro le logiche gestionali, il peso del controllo pubblico e la carenza di accountability indicano una continuità con il passato.

In questo contesto, è necessario interrogarsi sull’efficacia delle riforme, sul ruolo dello Stato imprenditore e sulla possibilità di garantire efficienza, equità e sostenibilità attraverso strumenti di governance innovativi ma coerenti con la missione pubblica.

1.2.2. Lo stato dell’arte del processo di privatizzazione: le società partecipate dallo Stato e dagli enti pubblici italiani

Lo stato attuale delle partecipazioni pubbliche in Italia evidenzia una realtà articolata e non del tutto razionalizzata.

Nonostante gli sforzi normativi degli ultimi decenni, il numero di società partecipate da enti pubblici rimane elevato.

Secondo il Dipartimento del Tesoro, al 31 dicembre 2022 risultavano 6.103 partecipazioni pubbliche attive, di cui oltre 3.100 in capo a Comuni, 450 a Regioni, 380 a Province e circa 1.200 allo Stato centrale, comprese le controllate da Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

Il volume d’affari complessivo supera i 62 miliardi di euro, generando effetti significativi sull’occupazione, sugli investimenti pubblici e sul funzionamento dei servizi essenziali.

Dal punto di vista settoriale, le partecipate si concentrano principalmente nei settori delle public utilities: ciclo idrico integrato, energia, trasporti, rifiuti e servizi ambientali.

Le società statali operano per lo più a livello macro (Eni, Enel, Terna, Trenitalia), mentre quelle locali gestiscono servizi a diretto impatto

territoriale, come trasporto pubblico urbano, gestione dei rifiuti solidi urbani, edilizia pubblica e manutenzione stradale.

Una particolarità del sistema italiano è la presenza di numerose società “monosettoriali” controllate da un singolo Comune, spesso di piccole dimensioni, che rendono difficile una gestione efficiente e coordinata.

Il TUSP (D.Lgs. 175/2016) ha tentato di razionalizzare questo scenario introducendo l’obbligo, per ciascun ente, di redigere un piano di razionalizzazione delle partecipazioni. Tuttavia, i risultati sono stati modesti: tra il 2017 e il 2022 il numero di partecipate si è ridotto solo del 5%, a conferma della resistenza del sistema.

Inoltre, circa il 32% delle società partecipate ha presentato negli ultimi tre esercizi bilanci negativi, risultando potenzialmente fuori dai criteri di sopravvivenza imposti dal TUSP.

La Corte dei Conti, nella Relazione 2023, ha nuovamente sottolineato la necessità di intervenire sulle partecipate inefficienti, evidenziando che oltre 800 società sono inattive o non operative.

A livello centrale, la Cassa Depositi e Prestiti svolge un ruolo di regia industriale, investendo in settori strategici quali transizione energetica, digitalizzazione, reti logistiche e infrastrutture verdi.

Il modello proposto da CDP, definito come “capitalismo pubblico strategico”, punta a conciliare la logica di mercato con obiettivi di sviluppo sostenibile. Tuttavia, questo approccio non è replicabile su scala locale, dove le realtà sono spesso frammentate, con scarsa capacità manageriale e limitata trasparenza.

Le Autorità di regolazione (ARERA, ANAC) svolgono un ruolo fondamentale nel monitoraggio e nella definizione di standard minimi, ma non dispongono sempre degli strumenti coercitivi necessari per intervenire in maniera efficace.

Nel complesso, il sistema delle partecipate italiane resta ancorato a una logica di controllo territoriale e rappresenta, in molti casi, un nodo critico per l’attuazione delle politiche pubbliche.

L’aziendalizzazione delle utilities ha portato in alcuni casi a miglioramenti nella qualità del servizio e nella capacità di investimento,

ma in altri ha generato opacità, diseconomie e resistenze al cambiamento²³.

La sfida che si pone oggi alla Pubblica Amministrazione è duplice: da un lato, promuovere la responsabilizzazione e l'accountability delle partecipate; dall'altro, garantire che l'azione pubblica continui a perseguire obiettivi di equità, universalità e sostenibilità.

I tre casi studio analizzati nel capitolo empirico finale – nel trasporto locale, nella gestione dei rifiuti e nel ciclo idrico – offriranno spunti preziosi per valutare la coerenza tra modelli di governance adottati e risultati generati in termini di valore pubblico.

L'obiettivo che la ricerca si è posta è quello di offrire una rappresentazione del percorso evolutivo nella maturità delle pratiche di sostenibilità e accountability nel contesto delle società partecipate pubbliche italiane, utilizzando tre casi studio come parziale riscontro empirico. La ricerca adotta un approccio qualitativo comparativo, basato su un'analisi approfondita di tre casi studio selezionati strategicamente: Napoli Servizi, ACEA e A2A. La selezione di questi casi si basa sul principio del purposive sampling (Patton, 2002). Questo metodo è coerente con la metodologia dei casi estremi proposta da Yin (2018), che consente di esplorare come le pratiche di rendicontazione e gestione della sostenibilità si sviluppano e si manifestano in organizzazioni a diversi livelli di crescita.

1.3. L'atrofia del caso italiano: analisi e dimensione applicativa aprioristica del New Public Management

²³ Per un approfondimento si vedano: Dipartimento del Tesoro (2023). Relazione annuale sulle partecipazioni pubbliche; Corte dei Conti (2023). Referto sul sistema delle partecipate locali.

Cassa Depositi e Prestiti (2024). Relazione attività CDP Group; Mercurio, R., & Martinez, M. (2009). Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities; Pacifico, M. (2007). Le "public utilities" italiane: liberalizzazioni incomplete. Amministrare; Solimene, L. (2002). Servizio universale, liberalizzazione e regolamentazione dei servizi pubblici. Economia pubblica.

Come analizzato nelle pagine precedenti, in Italia con un decennio di ritardo²⁴, osserviamo la trasformazione del settore pubblico con l'introduzione delle logiche del New Public Management, un vero e proprio cambiamento di paradigma nelle politiche di gestione della Pubblica Amministrazione. Il New Public Management viene concepito inizialmente come una procedura adatta a tutte le stagioni, un insieme universale di misure che avrebbero dovuto garantire il sicuro successo delle riforme amministrative in ogni contesto (Hood C., 1991), tuttavia, le politiche di NPM danno luogo a risultati diversi poiché diverse sono le strutture e la cultura che caratterizzano le Pubbliche amministrazioni²⁵, in tali casi, infatti, si riscontra l'inefficacia attuativa in contesti diversi dal mondo anglosassone²⁶.

Per quanto, le riforme del NPM siano state supportate dalla letteratura e dai decisori politici, questo entusiasmo iniziale si è ridotto con il tempo²⁷.

²⁴ Va ricordato che è il D.L. 29/93 che rinnovò profondamente la Pubblica Amministrazione italiana. Si rilevi che esisteva già una letteratura ragguardevole, tuttavia, è da allora che la PA divenne un campo di intervento politico, fenomeno che vide un'accelerazione a seguito di tangentopoli e a causa della pressante necessità di rientrare nei requisiti imposti dalla Comunità europea. Infatti, l'Italia di quegli anni si trovava in una situazione di inflazione crescente, un alto debito pubblico e un deficit statale ormai cronico, problemi ai quali si aggiungeva l'evidente dilagare della corruzione politica a tutti i livelli di governo, un vero e proprio terremoto politico che scaturì dalle indagini di "Mani Pulite". In quegli anni, vi erano sporadiche realtà che tentavano di far emergere la qualità delle proprie organizzazioni puntando su tecniche e pratiche manageriali, ma rimanevano marginali, successivamente, molto lentamente si sviluppano sperimentazioni non coordinate. Di fatto, il tema è complesso con ciclici dibattiti che mettono in evidenza problemi, riserve in merito agli effettivi risultati se non percezioni di regressione. Detto altrimenti, vi era un grande scetticismo iniziale sul superamento di quella cultura giuridico amministrativa che aveva da sempre caratterizzato la PA italiana. Si veda (Anselmi L., 1995), (Rebora G., 1998), (Borgonovi E., 1997).

²⁵ Queste differenze riguardano le caratteristiche organizzative, l'influenza del mercato, della politica, le relazioni tra organizzazioni e i limiti legislativi.

²⁶ Infatti, il nuovo paradigma si concretizza soprattutto con le riforme introdotte negli Stati Uniti e in Gran Bretagna da Ronald Reagan e Margaret Thatcher.

²⁷ Per un approfondimento si veda (Lapsley I., 2008) e (Hood C. e Peters G., 2004)

L'applicazione del NPM è avvenuta mediante l'innesto acritico di dinamiche di mercato e di tecniche della gestione del settore privato, fonte di ispirazione rispetto al settore pubblico, per sopperire alla scarsa capacità della pubblica amministrazione di raggiungere adeguati livelli di efficienza, economicità ed efficacia del suo agire, introducendo strumenti trasferibili alla Pubblica Amministrazione e in grado di incrementare trasparenza e responsabilità nell'intero sistema pubblico. Sebbene la definizione chiara e il raggiungimento degli obiettivi abbiano portato benefici concreti, la mancanza di accountability e la capacità di erogazione e gestione dei servizi pubblici ne è risultata inadeguata. Si osserva che il paradigma si presenta percorso da profonde contraddizioni che si esplicano nella scarsa innovazione del processo, definendo nel dettaglio degli indicatori e l'output con l'obiettivo di ottenere dei risultati osservabili e misurabili ma ottenendo uniformità; la depoliticizzazione della figura del manager, che ha portato alla politicizzazione della gestione pubblica; uno snellimento delle regole, ma nella maggior parte dei casi i controlli burocratici vengono mantenuti, aumentando di fatto la regolamentazione. (Pollitt C., Bouckaert G., 2002).

Sostanzialmente, ciò che viene messo in discussione è la concezione di poter attuare il cambiamento e quindi la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche applicando in modo aprioristico le stesse soluzioni organizzative in contesti molto diversi tra loro, al contrario è fondamentale tener conto della specificità dei contesti²⁸.

Si rilevi che in generale, le attività pubbliche sono difficili da misurare e ragionare per obiettivi e risultati, non è così semplice ed immediato, significa programmare, pianificare definire obiettivi e valutare i risultati, toccando il comportamento e la cultura.

L'abbandono di un modello di comportamento noto, con regole coerenti, anche se non più funzionali alla società, per abbracciare un nuovo modello di management pubblico di cui è difficile precisare i contenuti ha generato incertezza, confusione e contraddizioni nel Settore Pubblico. Tutto questo ha portato le amministrazioni a dover rinunciare ad una serie

²⁸ Per un approfondimento si veda (Ongaro E., 2011).

di funzioni che erano abituate a svolgere, per impegnarsi, invece, in funzioni nuove e rispetto alle quali vi sono meno conoscenze consolidate (Borgonovi, 2004, p. 53).

Di fatto, l'incertezza che si è generata dipende da un contesto altamente specializzato con prevalente formazione giuridica, riluttante all'innesto di una cultura economica, ma è anche derivata dall'imposizione di valori estranei alla tradizione burocratica, termini come trasparenza, responsabilità, accessibilità, indipendenza dalla politica si scontrano con una cultura della legalità formale, consistente in prassi e consuetudini ostili e resistenti al cambiamento²⁹. L'innovazione, il cambiamento sono processi complessi che non si risolvono applicando logiche che non modificano i comportamenti reali e dunque, la cultura della pubblica amministrazione, caratterizzata dal mantenimento dello status quo, un atteggiamento di scetticismo, di disincanto, di difesa e una generale resistenza e sfiducia al cambiamento. Detto altrimenti, il New public Management per avere un'opportunità di funzionare concretamente, deve necessariamente svilupparsi in un contesto di adesione culturale, di interiorizzazione ed effettiva partecipazione di tutti i dipendenti.

Come si vede, il cambiamento proposto dal NPM non ha tenuto conto delle caratteristiche della Pubblica Amministrazione, trasferendo le politiche che governano il settore privato nelle organizzazioni pubbliche, trascurando però i processi che si svolgono all'interno delle Pubbliche Amministrazioni.

Il settore pubblico e il privato sono organizzazioni che differiscono tra loro per la natura delle risorse, gli stakeholders più numerosi e vari nel settore pubblico, i valori che le permeano, il contesto di base, le capacità produttive che si ricavano all'interno dell'organizzazione privata ma anche all'esterno, ossia da altri enti e organizzazioni, nel settore

²⁹ Gli aspetti descritti sono legati alla demotivazione, derivanti da anni di lassismo, blocco delle assunzioni, turn over, invecchiamento della dirigenza, clientelismo della politica, sfiducia nelle istituzioni che hanno creato una visione distorta dell'innovazione e del cambiamento, visti non come un'opportunità ma come un ostacolo da superare.

pubblico. Cionondimeno, tali settori hanno in comune la capacità di utilizzare le risorse per produrre valore.

Generalizzando, le organizzazioni riescono a cambiare velocemente ma i processi che portano a un reale cambiamento sono lenti poiché, soprattutto nelle Pubbliche Amministrazioni, osserviamo una standardizzazione delle prassi, una rigidità del contesto, difficile è mettere in pratica strategie che rendano la trasformazione e il cambiamento meno traumatico ma anche più partecipato.

Secondo la letteratura del Change management³⁰, di rilevanza cruciale per il cambiamento non è il management ma un leader che dimostra di saper realizzare una mobilitazione e una leadership diffusa e permanente,

³⁰ Il contesto altamente dinamico che viviamo porta ogni organizzazione a introdurre nuovi strumenti che hanno un forte impatto sull'organizzazione creando il più delle volte forme di resistenza che possono portare al fallimento del progetto di cambiamento. In tal senso, si è sviluppata la disciplina del Change management, che fornisce dei modelli di riferimento per strutturare un processo di cambiamento, comprendendo le cause che danno origine al bisogno di cambiare, prevenendo eventuali fallimenti e definendo gli strumenti per programmare le fasi della trasformazione. Tra le cause principali che ostacolano il processo di cambiamento vi è la resistenza individuale delle persone o la resistenza organizzativa che molte volte, è più complessa da gestire rispetto a quella individuale, proprio a causa della complessità strutturale delle organizzazioni. Le teorie del Change management nascono dalla psicologia ma successivamente, gli studi si sono sviluppati nell'area economico-aziendale e nell'ingegneria gestionale. Nel processo di cambiamento fondamentale è il management e le persone, la comunicazione e il coinvolgimento. Uno strumento che può essere utilizzato e risultare utile è sicuramente il ciclo di Deming (o ciclo PDCA). Il ciclo PDCA è composto da quattro fasi, Plan, Do, Check e Act. Nel Plan si pianificano gli obiettivi e i processi necessari per raggiungerli, secondo i risultati attesi. Nella fase Do vi è la prima applicazione in contesti circoscritti per cercare di minimizzare i possibili problemi, al fine di raccogliere dati. Check è la fase di studio dei risultati conseguiti, in base ai dati raccolti confrontati con i risultati attesi stabiliti nella prima fase. Act, serve per rendere definitivo e approvare il processo di cambiamento ovvero, se nelle fasi precedenti sono stati raggiunti i risultati desiderati, allora, i cambiamenti vengono attuati su l'intera organizzazione. Si rilevi che se l'esperimento durante la fase di check non ha successo, si procede saltando la fase di Act e si torna a quella di Plan rielaborando nuove idee. Per approfondire si veda (Martone A., 2007; Covey S. R., 1998; Fisher J. M., 2005; Hiatt J. M., 2006; Capece, G., 2012; Kotter, J. P., 1995; Hinna A., 2009).

altamente competitiva e competente, continuamente formata, in cui tutte le parti dell'organizzazione si sentono parti di un progetto chiaro, lungimirante con obiettivi sfidanti e misurabili e dove il management supporta i dipendenti e li motiva, potenziando la motivazione individuale che è base e sviluppo di quella organizzativa, infine, gratificandoli, valorizzando i comportamenti che perseguono l'interesse pubblico. Rimane fermo che è necessario applicare un controllo concomitante e raggiungere risultati di breve periodo, al fine di arrivare agli obiettivi di lungo termine in maniera efficiente. Dunque, un'eccessiva focalizzazione sul management rischia di creare un cambiamento imposto dall'alto, tramite normativa, che non è lungimirante e non si focalizza sugli aspetti organizzativi e comportamentali ma cade in una gestione altamente burocratica, basata sull'aspetto formale, sul dovere di adempimento. Il cambiamento non deve essere un episodio isolato ma una caratteristica intrinseca della Pubblica Amministrazione, un processo partecipato, negoziato.

Essenziale è valorizzare e far conoscere le esperienze più innovative, comparando le diverse esperienze, gestire attraverso la semplificazione, sviluppare e portare avanti con forza i progetti che intendono superare le resistenze al cambiamento, non proponendo modelli standard ma indagando e valorizzando le reali esigenze e peculiarità delle singole amministrazioni così da realizzare un vero cambiamento della cultura, dei comportamenti, delle competenze.

1.4. Il sistema contabile a sostegno del sistema manageriale nella PA.

La profonda trasformazione dell'attività svolta dalla Pubblica Amministrazione ha comportato una rimessa in discussione e una radicale rivoluzione dei sistemi informativi contabili, i quali si sono adeguati alle nuove e complesse esigenze dell'era moderna, traducendo di fatto la riforma e diventando fondamentali per la riuscita del programma di modernizzazione della PA.

Nel nostro paese le riforme che si sono succedute, soprattutto nell'ultimo decennio, hanno previsto la radicale trasformazione del concetto di trasparenza dell'azione amministrativa, attraverso una maggiore responsabilità in capo ai soggetti che gestiscono le risorse pubbliche, con il duplice obiettivo di rendere più performante la gestione e massimizzare i risultati. Le logiche di gestione contabile della Pubblica Amministrazione hanno conosciuto una radicale trasformazione, passando da un sistema di controllo meramente formale ad un controllo di tipo sostanziale, con una sempre maggiore attenzione alla verifica dell'efficacia ed efficienza della gestione della spesa.

Interessante è sottolineare, che le innovazioni legislative in materia di gestione della Pubblica Amministrazione trovano origine dalle legislazioni adottate nei paesi anglosassoni, soprattutto oltreoceano, i quali per primi hanno adottato sistemi contabili votati al controllo della gestione delle risorse pubbliche. Questi sistemi di controllo, nel corso degli anni, con le varie riforme che si sono succedute, sono tutte orientate a rendere sempre più l'amministrazione trasparente e l'azione amministrativa misurabile, nel senso di avere uno strumento in grado di misurare le performances della spesa pubblica, al fine di rilevare la quantità di beni e servizi che detta spesa è in grado di produrre.

Un ruolo fondamentale in questo processo di profonda evoluzione della gestione dell'attività amministrativa assumono i sistemi contabili, in quanto rappresentano gli strumenti fondamentali dai quali si ricavano le informazioni utili per l'attività di gestione e di come si utilizzano correttamente le risorse pubbliche consentendo un controllo sulle risorse impiegate.

Nell'ordinamento amministrativo italiano, i sistemi contabili definiti nell'articolo 81 della Costituzione assumono rilevanza costituzionale, quest'ultimo, modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, riafferma che i sistemi contabili perseguono il rispetto degli equilibri di bilancio e il controllo della spesa pubblica.

Nel modello tradizionale risalente ai primi decenni del Novecento ³¹, il bilancio preventivo nei sistemi contabili diviene il principale strumento di ripartizione e ricognizione delle risorse e in particolare della spesa. Il bilancio preventivo si basava su un sistema di competenza finanziaria pura³². Il sistema di contabilità pubblica subisce varie modifiche nel 1964 con la legge Curti³³ che distingue tra entrate e spese correnti e in conto capitale, ma è soprattutto la legge 468 del 1978³⁴ che crea le basi per una legislazione definita in materia di contabilità pubblica, con l'obiettivo di un risanamento finanziario, introducendo un quadro definito dei documenti contabili attraverso il bilancio pluriennale, annuale e la legge finanziaria³⁵. Nel 1988 con la legge n. 362³⁶ viene inserito nell'ottica di una pianificazione di lungo periodo, il Documento di Programmazione Economico Finanziaria.

In sostanza fino agli anni Novanta del secolo scorso prevale la contabilità su base finanziaria che si fonda su tre momenti distinti: una fase preliminare che è quella di previsione delle entrate e delle spese; una fase di diritto che è quella di accertamento e di impegno delle entrate e delle spese; una fase di esecuzione che è quella di riscossione e liquidazione.

³¹ Il Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440 "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato" e Regio Decreto del 23 maggio 1924, n. 827 "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato"

³² In realtà vi fu un tentativo antecedente di introdurre la contabilità economico patrimoniale nelle Pubbliche Amministrazioni ad opera di Cavour, con la legge del 1853 (Legge 23 marzo 1853 n.1483) che tentò di introdurla in maniera sperimentale, non avendo però un esito positivo, poiché dopo pochi anni venne sostituita dalla più adeguata contabilità finanziaria.

³³ Legge 1° marzo 1964, n. 62 "Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici"

³⁴ Legge 5 agosto 1978, n. 468 "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio".

³⁵ L'introduzione della legge finanziaria doveva portare a una flessibilità che avrebbe incoraggiato i comportamenti virtuosi

³⁶ Legge 23 agosto 1988, n. 362 "Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato".

La contabilità finanziaria è un sistema semplice di rilevamento dei fenomeni, limitato alle sole manifestazioni numerarie che è solo uno degli aspetti della gestione, a differenza della contabilità generale che analizza tutti gli eventi sia sotto il profilo della manifestazione finanziaria che sotto quella economica. I sistemi di rilevazione contabile delle Amministrazioni Pubbliche sono tradizionalmente legati ad una finalità di carattere autorizzatorio, con l'obiettivo di consentire all'organo volitivo di autorizzare la spesa ed accertare l'entrata, oltre a consentire il controllo giuridico formale dell'attività realizzata. Come è facile immaginare, il sistema della contabilità finanziaria è un sistema molto rigido, in quanto il bilancio di previsione, una volta approvato dall'organo volitivo, traccia una linea di quella che sarà l'evoluzione futura. Tuttavia, la realtà presenta spesso fatti o eventi non preventivabili che comportano una modifica, a volte anche profonda, di quelle che sono le previsioni iniziali. Per questo motivo vengono utilizzati dei fondi di riserva utili per l'impiego di risorse non appostate nei vari capitoli di bilancio e quindi al fine di attenuare le rigidità del bilancio. È inoltre possibile in corso di anno operare delle variazioni di bilancio, che però devono essere autorizzate dall'organo volitivo. Ne consegue, quindi che oltre alla rigidità di adattamento alle concrete esigenze di gestione, la contabilità finanziaria non consente un controllo di carattere manageriale sull'attività di gestione, soprattutto per quelle Amministrazioni complesse che accanto all'attività di mera erogazione espletano anche la gestione di alcuni servizi in house, definendo la produzione di un bene o l'erogazione di un servizio, la cui misurazione in termini di efficienza è fondamentale.

Con l'affermazione del New Public Management i principi manageriali e di mercato hanno iniziato ad affermarsi anche nel settore pubblico, attraverso l'introduzione di innovazioni anche a livello contabile, per orientare il settore pubblico verso il modello aziendalistico. Nel quadro appena descritto, si affermano la contabilità economico-patrimoniale e la contabilità analitica quali strumenti di supporto al raggiungimento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa, da qui in poi, i

fatti amministrativi e di gestione vengono osservati e contestualmente registrati nell'aspetto economico e finanziario.

L'evoluzione prende avvio con la Riforma Ciampi³⁷ con la quale si introduce per la prima volta nelle Pubbliche Amministrazioni, insieme ai principi di cassa e competenza finanziaria pura, la contabilità economica e gli strumenti di contabilità analitica. L'obiettivo è un controllo migliore delle risorse attraverso la semplificazione e la definizione di obiettivi generali con la ripartizione dei capitoli di bilancio in unità previsionali di base. Il bilancio politico e gestionale viene diviso e si definisce il cosiddetto Sistema unico di contabilità economica analitica per Centri di costo, nel quale le responsabilità e i relativi centri di costo sono definiti per ogni ministero, tenuto conto delle funzioni obiettivo del sistema generale. Tuttavia, la contabilità economica qui diviene semplice supporto informativo aggiuntivo.

Nel 2007³⁸ la struttura tradizionale del bilancio basata sui centri di responsabilità viene modificata e la spesa viene riclassificata in missioni e programmi riflettendosi sul budget economico. L'obiettivo è definire i bisogni reali con una più stretta connessione tra risorse e azioni del governo. È del 2009³⁹ il primo intervento normativo sull'armonizzazione contabile scaturito dai nascenti obblighi dell'adesione dell'Italia all'Unione monetaria europea e dalla necessità di un coordinamento della finanza pubblica e razionalizzazione dei documenti contabili⁴⁰.

³⁷ Legge 3 aprile 1997, n. 94 “Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato”.

³⁸ Circolare 21 Ragioneria Generale e dello Stato

³⁹ Legge n. 42 del 5 maggio 2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione” e della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 “Legge di contabilità e finanza pubblica”.

⁴⁰ Il ciclo di programmazione economico finanziaria comprende la decisione di finanza pubblica che definisce ciò che verrà conseguito ogni anno del triennio, sulla base di questo sono presentati al Parlamento il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge del bilancio dello Stato.

Il passaggio fondamentale del processo di riforma del sistema di contabilità delle Amministrazioni Pubbliche è certamente costituito dal D. Lgs. n. 118/2011⁴¹ e dalla emanazione dei principi contabili per il settore pubblico italiano (ITAS), che danno avvio concreto al processo di armonizzazione contabile⁴².

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 modificando l'articolo 81 definisce il principio di equilibrio delle entrate e delle spese del bilancio e la legge n. 243/2012 introduce il pareggio di bilancio non solo a livello di amministrazione centrale ma anche di conto consolidato delle amministrazioni pubbliche italiane.

Con la Public governance aumenta la partecipazione nei processi di bilancio e cresce anche l'attenzione alla rendicontazione non finanziaria. Attraverso la rendicontazione sociale⁴³ la pubblica amministrazione esplica in maniera trasparente la gestione e i risultati sociali del proprio operato, aumentando le informazioni a disposizione dei soggetti interessati, tenuto conto delle esigenze e giudizi che emergono dalla società, dagli stakeholders⁴⁴.

⁴¹ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

⁴² Concomitante è la disciplina europea con la Direttiva 2011/85/UE il cosiddetto Six pack, che introduce meccanismi di controllo sugli squilibri finanziari degli Stati membri, fissando regole minime comuni per rendere più trasparenti, confrontabili e veritieri i bilanci degli Stati membri.

⁴³ La rendicontazione sociale è un processo che nasce da lontano evolvendosi nel tempo e emergendo alla fine degli anni novanta: nel periodo 1938-68 vi è la nascita in Germania e Stati Uniti; negli anni settanta lo sviluppo in Gran Bretagna e Francia, Stati Uniti e Germania e un'introduzione anche in Italia; viene emanata la legge 22 luglio 1981, n. 1571, un tentativo di obbligo di redazione; accelerazione dello sviluppo della rendicontazione sociale in tutti i paesi industrializzati negli anni novanta; nel nuovo millennio la Commissione europea cerca di dare forte incremento a questa forma di rendicontazione in tutti gli Stati membri (Hinna L. ,2004).

⁴⁴ Tuttavia, si osserva ancora oggi l'utilizzo autonomo e volontario della rendicontazione sociale, in assenza di schemi uniformi che possano rendere confrontabili i documenti caratterizzati molto spesso da approssimazione.

In sostanza si assiste, dopo le crisi economiche degli ultimi anni e il conseguente clima di austerità, a una centralità dei bilanci pubblici che nasce dalla necessità di risanare i conti pubblici, definire principi uniformi dell'armonizzazione contabile, coordinandosi con l'Ue⁴⁵ al fine di evitare nuove e più forti crisi. La contabilità economico patrimoniale rappresenta un supporto per il manager a sistema ma vi è anche un crescente ricorso all'accountability e a una maggiore trasparenza.

In sintesi, da questa panoramica si può ben vedere che, soprattutto nel corso degli ultimi decenni i sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche hanno visto forti cambiamenti, la contabilità economico patrimoniale anche se introdotta in maniera non omogenea⁴⁶, diviene strumento che fornisce una visione veritiera della situazione economico patrimoniale e finanziaria.

Il percorso di implementazione della contabilità economica darà la possibilità di contare su una base informativa più completa migliorando la gestione interna, il controllo, la valutazione delle performance, l'analisi dei rischi, fornendo al contempo una valutazione più chiara e veritiera delle diverse variabili quali la ricchezza, l'equità intergenerazionale, la sostenibilità delle decisioni.

1.5. La PA nella crisi economica e dopo la pandemia: il rinnovamento del clima culturale tra necessità e opportunità verso un gioco a somma positiva

⁴⁵ La Commissione europea afferma una volontà di supportare i paesi membri nella riforma delle radicate tradizioni contabili verso una semplificazione attraverso l'adozione nel settore pubblico, della sola contabilità economico- patrimoniale, quindi definendo sistemi contabili di tipo accrual, basati sui principi contabili internazionali IPSAS/EPAS e attuando al contempo una rendicontazione sempre più aperta alle diverse categorie di soggetti portatori di interessi.

⁴⁶ La scarsa adesione deriva da una scarsa semplificazione e sostanzialmente a una duplicazione dei documenti di bilancio che porta a un appesantimento degli adempimenti burocratici.

La crisi economica del 2007 in poco tempo si è tramutata in una crisi globale con effetti ed esiti ambivalenti sulle Pubbliche Amministrazioni. Negli anni successivi ciò che emerge con più forza è stata la dimensione strettamente economica, con l'azione di programmi di austerità dovuti a una carenza di risorse e la conseguente progressiva riduzione degli investimenti, dei budget, indebolimento della leadership, blocco del turn over e soppressione di enti. In un clima di inattuabilità delle riforme il risultato è stato di una riduzione dello sviluppo del settore pubblico se non addirittura di una persistente staticità o involuzione.

La Pubblica Amministrazione nel 2020 sperimenta la gestione dell'emergenza derivante dalla pandemia da Covid 19, costringendo la PA a focalizzare la sua attenzione su modalità di gestione non più staccate dall'esperienza e quindi non adeguate ai tempi. La pandemia ha reso improcrastinabile l'obiettivo di rendere moderna la Pubblica Amministrazione, orientata ai risultati e alla qualità ma soprattutto in grado di accettare le sfide di un futuro sempre più incerto e in continuo cambiamento. Fondamentale in un mondo che cambia costantemente è mettersi in gioco e adeguarsi a questo cambiamento, evitando di esserne travolti con un atteggiamento di difesa, ma sfruttando appieno le capacità di autorigenerazione intrinseche alla PA. Il risanamento del settore pubblico deve essere portato avanti attraverso una visione lungimirante che porti a una trasformazione innovativa, abbandonando le logiche di azione tradizionali per adottare nuovi paradigmi.

Il cambiamento che vuole dare vita a un nuovo modo di pensare la Pubblica Amministrazione divenendo promotrice di sviluppo di tutto il sistema Paese, si determina attraverso un programma che incida sull'organizzazione, la gestione, la partecipazione, i servizi, andando oltre il vecchio modo di intervenire basato sulla modifica dall'alto per via normativa o solo attraverso la digitalizzazione.

Negli ultimi anni le Pubbliche Amministrazioni hanno tentato di liberarsi dalla visione tradizionale burocratica del settore pubblico tentando di rendere le amministrazioni meno rigide e più semplici, in un'ottica di partecipazione e vicinanza al cittadino. Ciò poteva avvenire attuando uno sforzo concreto, favorendo il passaggio da una Pubblica

Amministrazione che si incentra sulla regolamentazione e sull'atto autorizzatorio a una PA garantista, che riporta al centro la fiducia e la soddisfazione dei cittadini. In concreto si è andati ad agire su efficacia, efficienza, corruzione, digitalizzazione, sviluppo di nuovi lavori e svecchiamento della gestione delle risorse umane, infine, sviluppo sostenibile.

Il New Public Management, come già ampiamente descritto, non ha portato a una migliore efficienza delle Pubbliche Amministrazioni ma paradossalmente a un suo indebolimento, con lo sviluppo di una PA a più velocità, a macchia di leopardo, con enti che hanno realizzato un rinnovamento e altri che ci sono riusciti ma in modo marginale.

In quest'ottica, oggi la Pubblica Amministrazione può riuscire a cambiare se non ci si incentra più su ciò che la Pubblica amministrazione non è, ma sul saper fare delle amministrazioni, sul funzionamento pubblico, sulla partecipazione di chi lavora o dovrà lavorare all'interno della PA, strettamente legata alla società del territorio di riferimento, nell'esigenza di promuovere lo sviluppo della collettività e garantire i diritti degli individui. Fondamentale è il recupero dei valori fondanti, il dipendente pubblico torna ad essere civil servant, crede in ciò che fa e lo realizza con spirito di servizio.

Capitolo II

La sostenibilità nella PA

2.1. Definizione e principi della sostenibilità

Il capitolo seguente ha l'obiettivo di delineare il concetto di sostenibilità, analizzandone l'evoluzione storica e teorica. In tempi recenti, la sostenibilità si è affermata come uno dei temi centrali nel dibattito pubblico e politico globale. Essa è generalmente definita come la capacità di soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere quelli delle generazioni future, ponendosi quindi come sintesi tra utilizzo responsabile delle risorse naturali e tutela della loro disponibilità nel tempo⁴⁷.

⁴⁷ "Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs", WCED (1987),

Il concetto di “sviluppo sostenibile” fu formalmente introdotto nel 1987 dalla World Commission on Environment and Development (WCED), che pubblicò il rapporto *Our Common Future*, comunemente noto come Rapporto Brundtland. Da allora, tale definizione è diventata un punto di riferimento fondamentale in campo ambientale, economico e sociale.

Tutte le organizzazioni – pubbliche e private, con o senza scopo di lucro – producono impatti rilevanti sul piano economico, sociale e ambientale. È pertanto essenziale sviluppare principi condivisi che guidino la transizione verso modelli sostenibili. Negli ultimi decenni, la sostenibilità è entrata nelle agende politiche internazionali, pur continuando a presentare tratti di ambiguità, dovuti alla sua natura interdisciplinare e alla varietà dei contesti in cui viene applicata. Proprio questa pluralità interpretativa evidenzia la sua adattabilità, ma al tempo stesso ne complica una definizione univoca.

Tale incertezza semantica può ostacolare l’efficacia delle politiche pubbliche: se la sostenibilità non viene ancorata a obiettivi concreti e misurabili, rischia di rimanere un concetto retorico e inefficace. Al contrario, deve essere concepita come un imperativo operativo per la salute delle persone e degli ecosistemi. È quindi cruciale identificare strumenti, indicatori e metriche che consentano di valutarne il grado di attuazione, guidando le azioni verso risultati tangibili.

Il cammino verso la sostenibilità globale è stato articolato in tappe successive, a partire dagli anni Sessanta, quando il termine assunse inizialmente una valenza prettamente ecologica⁴⁸. Nel tempo, però, tale visione è stata superata, fino a includere le dimensioni economiche, sociali e istituzionali. La sostenibilità, dunque, non si limita alla crescita

⁴⁸ In questo periodo storico, si svilupparono i movimenti ambientalisti, i quali divennero rappresentanti delle preoccupazioni riguardanti il degrado ambientale e la crescente consapevolezza dell’impatto delle attività umane sul pianeta.

economica, ma si estende alla capacità di mantenere nel tempo le condizioni di benessere delle popolazioni e degli ambienti⁴⁹.

Il dibattito pubblico cominciò a strutturarsi nel decennio successivo, quando emerse con chiarezza la necessità di promuovere nuovi modelli di produzione e consumo. Un evento chiave in questo processo fu la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972: si trattò del primo forum globale intergovernativo che trattò esplicitamente le questioni ambientali. L'incontro si concluse con la redazione della Dichiarazione di Stoccolma e del Piano d'Azione Mondiale per l'Ambiente, nei quali si stabiliva una connessione tra problemi ecologici e fattori sociali come l'esplosione demografica e la povertà⁵⁰.

Il successivo Rapporto Brundtland del 1987 – già menzionato – sistematizzò l'idea di uno sviluppo integrato, in grado di armonizzare esigenze economiche, sociali e ambientali. Nel 1992, la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro rappresentò un altro passaggio cruciale: durante il summit furono approvati documenti fondamentali come la Dichiarazione di Rio e l'Agenda 21, che segnarono l'istituzionalizzazione globale della sostenibilità⁵¹.

⁴⁹ Il riferimento concerne l'adozione di un approccio dinamico che si evolve costantemente per adattarsi ai continui mutamenti della società e dell'ambiente. Il concetto centrale della sostenibilità, che nel tempo è divenuto un paradigma consolidato, si fonda sulla nozione fondamentale del tempo.

⁵⁰ Si veda: https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/educazione_ambientale/stoccolma.pdf

⁵¹ Consultare l'Agenda 21, un piano d'azione che abbraccia le tre dimensioni essenziali della sostenibilità, aggiungendone una quarta: la dimensione gestionale, istituzionale e politica. Questo piano integra il concetto di sviluppo sostenibile locale, sintetizzato nel principio "pensare globalmente, agire localmente", e si allinea con la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo.

Le Conferenze delle Parti (COP)⁵², che si sono susseguite a partire dalla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), hanno progressivamente articolato strategie operative e piani d'azione, basandosi sull'evidenza scientifica prodotta negli anni successivi.

Un punto di svolta decisivo è arrivato con l'adozione, nel 2015, dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite: questo programma ha definito 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals – SDGs), volti a eliminare la povertà, proteggere l'ambiente e promuovere una pace duratura attraverso azioni collettive e coordinate⁵³. L'Agenda afferma che nessuno deve essere lasciato indietro e sottolinea il ruolo decisivo del settore pubblico per il raggiungimento dei traguardi previsti.

Proprio per questo, si chiede a tutti gli Stati – comprese le autorità locali – di integrare i 17 SDGs nei loro strumenti di pianificazione strategica, nei bilanci e nei sistemi di valutazione delle politiche. Un principio cardine dell'Agenda 2030 è la partecipazione: il coinvolgimento attivo di tutte le componenti sociali è considerato essenziale per il successo delle politiche sostenibili. Questo approccio è stato rafforzato in numerose sedi internazionali, sottolineando che la sostenibilità è una responsabilità condivisa.

Infatti, ciascun individuo ha la possibilità – e la responsabilità – di contribuire al cambiamento, attraverso gesti quotidiani consapevoli o il

⁵² Le Conferenze delle Parti (COP) costituiscono incontri annuali che coinvolgono i Paesi firmatari della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC). Durante la COP 3, svoltasi a Kyoto, è stato adottato il Protocollo di Kyoto, il principale strumento di attuazione dell'UNFCCC, che stabilisce limiti quantitativi alle emissioni di gas serra e consente l'uso di meccanismi flessibili come il commercio di quote di emissioni. Nel 2015, la COP21 a Parigi ha portato all'adozione dell'Accordo di Parigi, che riconosce l'importanza della sostenibilità in tutte le sue dimensioni, inclusi i diritti delle comunità locali, delle popolazioni indigene e l'uguaglianza di genere. La trasparenza e l'obbligo di informazione sono diventati elementi fondamentali.

⁵³ Il settore pubblico è esplicitamente riconosciuto come un attore chiave, in particolare a livello locale e urbano (Obiettivo 11: città sostenibili).

sostegno a iniziative collettive. Lo sviluppo sostenibile, quindi, implica un impegno trasversale: istituzioni, imprese e cittadini sono tutti chiamati ad agire non solo nell'interesse individuale, ma considerando l'impatto complessivo delle proprie scelte sugli altri e sull'ambiente circostante.

2.2. Le dimensioni della sostenibilità

L'approccio contemporaneo alla sostenibilità si fonda sul principio che lo sviluppo di organizzazioni, territori e sistemi economici debba avvenire in modo integrato e bilanciato lungo tre dimensioni fondamentali: ambientale, sociale ed economica.

Il Rapporto Brundtland (1987) identificò tre dimensioni fondamentali della sostenibilità: la dimensione ambientale, la dimensione sociale e la dimensione economica.

Barbier (1987) pose l'accento sulle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, definendo quest'ultimo come la massimizzazione simultanea degli obiettivi dei sistemi biologici, economici e sociali. Secondo Viederman (1994) il concetto di sostenibilità si esplicava in tutte le sue dimensioni e processi che rispettino e usino tutte le sue risorse.

Successivamente, questo concetto è stato formalizzato nel modello della Triple Bottom Line (TBL), introdotto da John Elkington nel 1997. Egli propose di valutare la performance complessiva di un'organizzazione non solo in base ai risultati economici, il tradizionale "bottom line", ma anche considerando l'impatto sulla società (Persone) e sull'ambiente (Pianeta), oltre al profitto o alla sostenibilità economica (Profitto)⁵⁴.

Essenzialmente, l'approccio del "triple bottom line" consente alle imprese di sviluppare investimenti sostenibili e di prendere decisioni partendo dalla base, perseguendo simultaneamente i tre obiettivi (triple-line):

⁵⁴ La strategia d'impresa deve, quindi, formularsi sulla base di quelle che comunemente vengono definite come "Le Tre P"

- PEOPLE si riferisce alla dimensione sociale, comprendendo tutte le politiche rivolte alla comunità del territorio in cui l'organizzazione opera.
- PLANET concerne l'insieme delle misure ambientali che lo Stato, o in misura maggiore l'Unione Europea, richiede di implementare. Una società attenta alle questioni ambientali è una società che, per quanto possibile, cerca di non arrecare danni o almeno di ridurre al minimo l'impatto ambientale.
- PROFIT valuta l'effetto che l'azienda esercita sull'economia locale, contribuendo al progresso del territorio attraverso la creazione di posti di lavoro, lo sviluppo dell'innovazione e ogni altro aspetto legato alla redditività.

L'approccio del Triple Bottom Line (TBL) si fonda sull'idea che le imprese possano contribuire attivamente allo sviluppo sostenibile attraverso una gestione che promuova la crescita economica e il rafforzamento della competitività, senza arrecare danni all'ambiente, eludere le responsabilità sociali o trascurare gli interessi dei consumatori.

Secondo Elkington, solo mantenendo un equilibrio tra queste tre dimensioni è possibile perseguire uno sviluppo autenticamente sostenibile, capace di soddisfare le esigenze attuali senza compromettere quelle delle generazioni future.

Questo approccio è oggi ampiamente riconosciuto come la base teorica per la pianificazione e la rendicontazione della sostenibilità, sia nel settore privato che in quello pubblico, e rappresenta il punto di partenza per un'analisi dettagliata di ciascuna delle tre dimensioni.

Oggi, queste 3 dimensioni fanno riferimento a:

- Economica: favorire una crescita e sviluppo che siano sostenibili e non esauriscano le risorse disponibili;
- Ambientale: protezione e conservazione delle risorse naturali per evitare il degrado.

- Sociale: promozione di equità e giustizia sociale.

La sostenibilità nelle pubbliche amministrazioni riguarda la capacità delle istituzioni di integrare questi principi nelle proprie politiche e operazioni, in modo che possano gestire risorse pubbliche in modo equo, trasparente ed efficiente.

- Sostenibilità economica: è fondamentale che il governo e le amministrazioni pubbliche siano capaci di assicurare un'allocazione delle risorse pubbliche che eviti squilibri economici.
- Sostenibilità sociale: le politiche devono promuovere il benessere dei cittadini, garantendo uguaglianza e un accesso equo ai servizi.
- Sostenibilità ambientale: le amministrazioni pubbliche hanno la responsabilità di gestire le risorse naturali e di minimizzare gli impatti ambientali delle loro operazioni.

2.3. Sostenibilità ambientale

La sostenibilità ambientale rappresenta un principio fondamentale che si concentra sulla protezione e sulla gestione responsabile delle risorse naturali e dell'ambiente, con l'obiettivo di mantenere un equilibrio tra le esigenze umane e la salute del pianeta. Essa si basa sulla consapevolezza che le risorse sono limitate, rendendo essenziale l'adozione di pratiche che consentano di vivere in armonia con l'ambiente senza esaurire tali risorse o danneggiare irreparabilmente l'ecosistema.

La sostenibilità ambientale richiede la collaborazione di individui, comunità, aziende e governi per adottare pratiche più sostenibili in ogni aspetto della vita quotidiana e delle attività economiche.

Poiché questo concetto implica la responsabilità di preservare le risorse naturali e ridurre l'impatto ecologico delle attività umane, le aziende sono invitate a rivedere i propri processi produttivi, adottando tecnologie pulite, riducendo le emissioni di CO₂, limitando i rifiuti e promuovendo l'economia circolare. Questo approccio non solo protegge l'ambiente, ma

rappresenta anche un vantaggio competitivo e un'opportunità di innovazione.

Le pubbliche amministrazioni, invece, devono assumere un ruolo guida attraverso politiche ambientali efficaci, la promozione della mobilità sostenibile, la gestione efficiente delle risorse naturali e il supporto a pratiche ecocompatibili nei territori.

Insieme, aziende e istituzioni possono contribuire in modo significativo alla transizione ecologica, promuovendo un modello di sviluppo più equilibrato e rispettoso del pianeta.

2.4. Sostenibilità sociale

La sostenibilità sociale è fondamentale per la creazione di comunità più giuste, inclusive e coese.

Essa comprende una serie di iniziative mirate a garantire l'equità sociale, assicurando una distribuzione equa delle condizioni di benessere umano, in cui lo sviluppo economico è in armonia con il rispetto dei diritti umani e il rafforzamento del capitale sociale. Si concentra sulla qualità della vita, sulla sicurezza e sui servizi per i cittadini, e riguarda il diritto umano di vivere in un contesto socioeconomico e ambientale che permetta l'espressione della propria individualità.

Questo beneficio non si limita all'interesse personale, ma è legato a un obiettivo più ampio di costruire una società migliore per l'intera comunità.

Inoltre, la sostenibilità sociale si manifesta anche attraverso la tutela delle minoranze, in particolare dei loro diritti, e la garanzia esplicita delle loro tradizioni e credenze entro i limiti delle leggi vigenti.

Le aziende e le istituzioni che si orientano verso la sostenibilità sociale tendono a creare condizioni di sicurezza adeguate sul posto di lavoro, oltre a promuovere un senso di appartenenza e uguaglianza nel trattamento.

Per le aziende, ciò implica garantire condizioni di lavoro dignitose, proteggere i diritti dei lavoratori, promuovere la diversità e l'inclusione, e contribuire al benessere delle comunità in cui operano. Questo si traduce in politiche di responsabilità sociale d'impresa (CSR), welfare aziendale, e attenzione all'impatto delle proprie attività sulle persone.

Le pubbliche amministrazioni, invece, hanno il compito di garantire pari opportunità, accesso ai servizi essenziali, inclusione delle fasce più vulnerabili e partecipazione attiva dei cittadini nei processi decisionali.

2.5. Sostenibilità economica

Il concetto di sostenibilità economica si riferisce alla capacità di generare profitti nel tempo, consentendo alle aziende di continuare a operare e soddisfare vari bisogni. Questo concetto riguarda l'analisi e lo studio di un processo economico dal punto di vista finanziario per garantirne la continuità nel tempo.

Per le aziende, significa adottare strategie che assicurino la redditività senza compromettere le risorse economiche future, investendo in innovazione, efficienza energetica e responsabilità sociale. Per raggiungere questo obiettivo, è fondamentale adottare un approccio che sviluppi un forte orientamento innovativo e migliori la capacità di valutare le decisioni aziendali analizzando tutti gli effetti prodotti nel breve, medio e lungo termine.

Il concetto di sostenibilità economica implica la capacità di generare valore nel tempo, garantendo l'equilibrio tra costi e benefici e promuovendo modelli di crescita duraturi.

Le pubbliche amministrazioni, dal canto loro, devono perseguire una gestione finanziaria responsabile, orientata alla qualità dei servizi e alla riduzione degli sprechi, favorendo al contempo lo sviluppo locale e il benessere collettivo.

Un processo può essere definito economicamente sostenibile se riesce a utilizzare le risorse naturali a un ritmo tale da permetterne il naturale rinnovamento. È importante che i principi della circolarità siano applicati in ambito ambientale, economico e sociale.

Un'economia circolare rappresenta, infatti, un modello ideale di produzione e consumo che tiene conto della riduzione degli sprechi delle risorse naturali e consiste nella condivisione, riutilizzo, riparazione e riutilizzo dei materiali e dei prodotti esistenti il più a lungo possibile. Al contrario, un'economia lineare si basa sul ciclo produttivo: estrazione, produzione, consumo, scarto, che comporta l'abbandono di una quantità molto alta di risorse.

2.6. L'evoluzione della sostenibilità nelle amministrazioni pubbliche

Dopo aver delineato le dimensioni fondamentali della sostenibilità, possiamo ora analizzare come queste si manifestino nel contesto delle amministrazioni pubbliche.

Il concetto di sostenibilità ha progressivamente ampliato il suo raggio d'azione, estendendosi dal settore privato a quello pubblico, determinando un cambiamento nei paradigmi di governance e gestione delle amministrazioni.

Le amministrazioni pubbliche, tradizionalmente concentrate sulla conformità normativa e sull'erogazione dei servizi essenziali, sono oggi chiamate a operare con una visione di sostenibilità integrata, assumendo responsabilità non solo economiche, ma anche sociali e ambientali.

In passato, la sostenibilità, quando perseguita dalle politiche pubbliche, era affrontata principalmente nelle sue dimensioni ambientaliste e di conservazione, mentre oggi ha acquisito un'importanza più ampia.

Negli ultimi decenni, la Pubblica Amministrazione ha svolto un ruolo cruciale nella promozione dello sviluppo sostenibile, fungendo da protagonista nell'attuazione di politiche integrate che affrontano le sfide ambientali, economiche e sociali contemporanee.

È evidente la distinzione nei percorsi seguiti dalle aziende private e dalla Pubblica Amministrazione riguardo all'integrazione dei temi della sostenibilità.

Sebbene entrambi i settori inizino da una posizione di sostanziale disinteresse, successivamente si osserva una significativa divergenza: le aziende evolvono più rapidamente verso forme di rendicontazione integrata, mentre la Pubblica Amministrazione rimane più a lungo ancorata a una visione contabile tradizionale.

La prima fase, che si estende dall'inizio degli anni '60 alla fine degli anni '70, è caratterizzata da un interesse limitato, se non del tutto assente, per le tematiche della sostenibilità.

Durante questo periodo, le aziende si concentrano principalmente sulla divulgazione delle informazioni economico-finanziarie attraverso il bilancio di esercizio. Analogamente, i legislatori e gli organismi di standardizzazione si focalizzano sulle informazioni economico-finanziarie, impegnandosi a migliorare le modalità di rappresentazione di tali dati per ottenere report più trasparenti e comparabili tra aziende di diversi settori e Paesi.

In particolare, per quanto riguarda l'Europa, l'obiettivo del legislatore europeo, con l'emanazione delle cosiddette Direttive contabili, è rendere comparabili le informazioni economico-finanziarie divulgate dalle aziende operanti nei vari Stati membri dell'Unione Europea.

Analogamente al settore privato, anche nella pubblica amministrazione l'attenzione ai temi della sostenibilità è quasi inesistente. La sostenibilità, sia in termini ambientali che sociali, non costituisce una priorità nei processi decisionali e gestionali. In questo periodo, la pubblica

amministrazione è principalmente concentrata sugli aspetti burocratici, contabili e sul controllo della spesa pubblica.

L'attenzione principale è rivolta:

- alla gestione delle risorse finanziarie,
- alla redazione di bilanci preventivi e consuntivi,
- al rispetto dei vincoli normativi e di bilancio imposti dallo Stato.

In quegli anni, non esisteva un quadro normativo o culturale che incoraggiasse le amministrazioni pubbliche a considerare elementi di sostenibilità.

Il concetto di "responsabilità sociale della pubblica amministrazione" era inesistente, e non vi erano pressioni né dall'opinione pubblica né dalla politica per un cambiamento di direzione.

La seconda fase, che si estende dall'inizio degli anni '80 alla fine degli anni '90, è caratterizzata dall'introduzione di alcuni aspetti legati alla sostenibilità nella rendicontazione delle aziende.

Le informazioni su aspetti non finanziari, come i dati sull'attività svolta, il modello di governance, e le questioni ambientali e sociali, si affiancano alle informazioni economico-finanziarie fornite dalle aziende.

Il bilancio, all'epoca composto da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa con allegata la relazione sulla gestione, almeno per quanto riguarda l'Italia, si amplia per includere anche informazioni non finanziarie.

In modo più dettagliato, le aziende stanno iniziando a divulgare informazioni non finanziarie attraverso la creazione di bilanci d'esercizio più completi e dettagliati, oppure integrando tali dati nella relazione sulla gestione o nella relazione sulla corporate governance allegate al bilancio. Questo rappresenta una trasformazione del bilancio d'esercizio da semplice riassunto contabile a un insieme di dati e informazioni che mirano a rappresentare in modo complessivo la realtà aziendale oggetto

di rendicontazione. Alcune imprese, inoltre, stanno iniziando a redigere un vero e proprio bilancio ambientale.

In questi anni, diversi organismi professionali stanno sviluppando le prime linee guida per la rendicontazione delle informazioni non finanziarie. Le prime linee guida sono state create da alcuni organismi come l'American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), il Financial Accounting Standards Board (FASB), l'Accounting Standards Board (ASB) e l'Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW)⁵⁵.

Tuttavia, non si fa riferimento diretto a informazioni sull'ambiente e sul personale, ma piuttosto a dati non finanziari da divulgare insieme a quelli economico-finanziari.

Inoltre, la decisione di alcune aziende di iniziare a redigere un bilancio ambientale dimostra una maggiore attenzione, almeno inizialmente, verso l'aspetto ambientale della sostenibilità rispetto a quello sociale.

Questa enfasi sulle questioni ambientali potrebbe derivare dai vari interventi promossi a livello globale per affrontare tali problematiche, come già ampiamente discusso nel paragrafo precedente.

Mentre tra l'inizio degli anni '80 e la fine degli anni '90 le aziende cominciano a mostrare un crescente interesse per la sostenibilità e la rendicontazione sociale, la Pubblica Amministrazione segue un percorso diverso, caratterizzato da un'evoluzione più lenta e da priorità ancora fortemente legate alla gestione contabile e normativa.

La Pubblica Amministrazione continua a focalizzarsi principalmente sugli aspetti economici e finanziari, mantenendo una gestione ancora fortemente burocratica. Le attività amministrative sono orientate alla

⁵⁵ Si pensi, ad esempio, al documento *Improving Business Reporting. A Customer Focus*, *Improving Business Reporting: Insight into Enhancing Voluntary Disclosures*, *Operating Financial Review*, documento *Financial Reporting of Risk: Proposals for a Statement of Business Risk*, *Inside Out: Reporting on Shareholder Value*.

conformità normativa e al controllo della spesa pubblica, senza un'apertura concreta verso la sostenibilità.

Inizia però, un processo di riforma delle amministrazioni pubbliche, ispirato ai principi del New Public Management⁵⁶.

Questo approccio introduce:

- maggiore attenzione all'efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi pubblici;
- concetti come trasparenza, valutazione delle performance, e orientamento al cittadino come utente.

Nonostante ciò, questi cambiamenti si concentrano maggiormente sulla modernizzazione della gestione, piuttosto che sulla sostenibilità ambientale o sociale in senso stretto.

In questo periodo, la pratica della rendicontazione sociale o ambientale non è ancora comune nella pubblica amministrazione. Le amministrazioni pubbliche non sono ancora tenute a rendere conto dell'impatto delle loro politiche su ambiente e società, se non in modo indiretto.

⁵⁶ Il New Public Management (NPM) rappresenta un modello di riforma della pubblica amministrazione, originatosi nei paesi anglosassoni come il Regno Unito e la Nuova Zelanda, e diffusosi in Europa negli anni '80 e '90. L'intento principale è quello di rendere la pubblica amministrazione più efficiente, orientata ai risultati e simile alle imprese private. I principi fondamentali del NPM comprendono: un'attenzione ai risultati, la transizione dal controllo delle procedure alla valutazione degli esiti e degli impatti; il decentramento e l'autonomia gestionale per le amministrazioni periferiche; la responsabilizzazione dei dirigenti pubblici attraverso la gestione per obiettivi; l'introduzione di strumenti di controllo di gestione, bilanci per centri di costo, budget e performance; l'attenzione alla qualità del servizio e alla soddisfazione dell'utente; e la privatizzazione o esternalizzazione dei servizi pubblici. (Osborne, 2006)

Verso la fine degli anni '90, iniziano a farsi sentire le prime influenze delle politiche europee, specialmente in ambito ambientale⁵⁷, e si comincia a discutere, anche se con cautela, di accountability pubblica e responsabilità sociale delle istituzioni.

La terza fase coincide con i primi venti anni del 2000, un periodo caratterizzato da un miglioramento nella rendicontazione della sostenibilità. In effetti, i primi due decenni del nuovo secolo assistono allo sviluppo e alla diffusione di forme di rendicontazione che superano l'aspetto puramente economico-finanziario.

Oltre al bilancio di esercizio e agli altri documenti attraverso cui le aziende riportano informazioni non finanziarie, iniziano a essere creati report di sostenibilità, che si concentrano sui comportamenti adottati, i risultati ottenuti e gli effetti prodotti in ambito sociale e ambientale dalle aziende.

In linea con questo cambiamento, si osserva anche una graduale sostituzione del bilancio ambientale, introdotto nella fase precedente, con il reporting di sostenibilità. Questo passaggio dimostra l'attenzione data alle questioni sociali, oltre a quelle esclusivamente ambientali, rendendo

⁵⁷ Il Quarto Programma d'azione ambientale (1987–1992) ha introdotto il principio del "chi inquina paga", promuovendo la prevenzione, la responsabilità condivisa tra settore pubblico e privato e il miglioramento dell'informazione ambientale. Con il Trattato di Maastricht (1992), l'ambiente è divenuto per la prima volta una politica ufficiale dell'UE, introducendo lo sviluppo sostenibile come obiettivo comunitario. Il quinto Programma (1993–2000) mirava a coinvolgere tutti gli attori, inclusa la pubblica amministrazione, in politiche di sostenibilità ambientale e responsabilità. La Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, adottata il 7 giugno 1990, obbliga le amministrazioni pubbliche a rendere disponibili dati e documenti ambientali su richiesta dei cittadini, rappresentando uno dei primi passi verso la trasparenza ambientale. Questa direttiva è stata abrogata con l'entrata in vigore della Direttiva 2003/4/CE, che ha recepito i principi della Convenzione di Aarhus e ha ampliato il diritto di accesso alle informazioni ambientali. In Italia, il Decreto Legislativo 195/2005 ha sostituito la normativa precedente, garantendo l'accesso alle informazioni ambientali senza la necessità di dimostrare un interesse legittimo.

opportuno redigere un documento che affronti entrambe le dimensioni della sostenibilità.

Inoltre, la creazione di un documento dedicato alla sostenibilità evidenzia il riconoscimento di un nuovo ruolo per queste tematiche. Gli aspetti ambientali e sociali, infatti, non sono più considerati in modo isolato e scollegato tra loro e dal contesto aziendale, ma acquisiscono maggiore importanza, tanto da rappresentare una prospettiva attraverso cui interpretare le azioni e le attività realizzate, oltre ai risultati ottenuti e agli effetti delle attività prodotte dalle aziende.

Negli ultimi anni, il legislatore europeo ha introdotto la Direttiva 2003/51/CE⁵⁸, che obbliga le aziende a includere informazioni su questioni ambientali e sociali nella relazione sulla gestione, qualora tali dati siano considerati utili per comprendere la situazione della società e l'andamento e i risultati della sua gestione. Tuttavia, la richiesta del legislatore era piuttosto generica, lasciando ai redattori della relazione sulla gestione un ampio margine di discrezionalità.

L'obiettivo è aggiornare la comunicazione aziendale per migliorare la trasparenza nei confronti degli stakeholder, in conformità con i principi della responsabilità sociale d'impresa.

Questa Direttiva rappresenta il primo passo normativo europeo che riconosce l'importanza delle informazioni non finanziarie e, sebbene sia facoltativa, le grandi aziende quotate hanno iniziato a pubblicare bilanci sociali o ambientali.

Negli stessi anni, precisamente nel 2000, il Global Reporting Initiative ha pubblicato la prima versione delle GRI Guidelines, ovvero standard di

⁵⁸ La Direttiva 2003/51/CE ha introdotto modifiche sia alla quarta direttiva (78/660/CEE), che stabiliva le norme fondamentali per la redazione e la presentazione dei bilanci d'esercizio delle società di capitali nell'Unione Europea, trattando la struttura del bilancio, il conto economico, la nota integrativa e le modalità di pubblicazione con l'obiettivo di armonizzare i principi contabili per garantire trasparenza e comparabilità tra i bilanci delle imprese europee, sia alla settima direttiva del Consiglio (83/349/CEE), che regolava la preparazione e la presentazione dei bilanci consolidati per i gruppi di imprese.

rendicontazione delle informazioni sulla sostenibilità che sono attualmente i più utilizzati a livello globale. Nel periodo di riferimento, cioè nei primi venti anni del 2000, questi standard sono stati rivisti più volte fino a giungere, nel 2016, all'emanazione dei GRI Sustainability Reporting Standards tuttora in vigore.

Con l'introduzione di questi primi interventi normativi da parte del legislatore europeo, si osserva un'attenzione iniziale verso le questioni ambientali e del personale, per le quali si richiede alle aziende di divulgare informazioni. Tuttavia, le aziende sono tenute a riportare tali dati non finanziari solo se influenzano la loro situazione o i loro risultati.

L'intento del legislatore europeo è infatti quello di esigere dalle aziende, la divulgazione di queste informazioni non finanziarie solo se esse consentono una rappresentazione più accurata dell'andamento degli affari, dei risultati o della situazione aziendale.

Le informazioni relative all'ambiente e al personale non sono rilevanti di per sé, ma sono considerate utili per una migliore comprensione della situazione o dei risultati ottenuti dall'azienda, essendo funzionali alla rappresentazione delle informazioni finanziarie divulgate dalle aziende.

In questi primi interventi normativi, non vi è alcun riferimento alla rendicontazione dell'impatto socio-ambientale delle attività aziendali, un aspetto che emerge in modo molto più chiaro nella Direttiva 2014/95/UE e che rappresenta il fulcro degli standard GRI.

Negli anni successivi all'emanazione della Direttiva 2003/51/UE, la Commissione Europea ha evidenziato la necessità di migliorare il processo di rendicontazione delle informazioni sociali e ambientali da parte delle aziende, considerando la comunicazione di tali dati un elemento fondamentale per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile⁵⁹.

⁵⁹ In quegli anni, la Commissione Europea ha rilevato che solo un numero limitato di aziende situate in uno degli Stati membri dell'Unione Europea era solito divulgare informazioni non finanziarie relative a questioni ambientali e sociali, e che le

Circa dieci anni dopo, il legislatore europeo ha introdotto la Direttiva 2014/95/UE (Direttiva sulla rendicontazione non finanziaria), che impone alle grandi aziende di fornire informazioni sulla sostenibilità, definite come informazioni non finanziarie, attraverso una dichiarazione specifica.

Con questo secondo intervento normativo, si stabilisce il passaggio dalla divulgazione volontaria a quella obbligatoria delle informazioni sulla sostenibilità, almeno per le aziende di grandi dimensioni.

A differenza della Direttiva 2003/51/UE, la Direttiva 2014/95/UE stabilisce obblighi di comunicazione più chiari e rigorosi, ma non specifica le modalità di presentazione delle informazioni. Di conseguenza, le aziende mantengono una certa libertà nella comunicazione delle informazioni sociali e ambientali.

Questa discrezionalità è ulteriormente confermata dalla possibilità, prevista dalla stessa Direttiva 2014/95/UE, di fare riferimento a standard nazionali, europei o internazionali nella redazione delle dichiarazioni non finanziarie, come gli standard GRI, l'Ecomanagement and Audit Scheme (EMAS), il Global Compact delle Nazioni Unite e l'ISO 26000.

Sebbene la maggior parte delle aziende scelga di seguire gli standard GRI per le proprie dichiarazioni non finanziarie, la Direttiva 2014/95/UE non esclude che aziende diverse possano adottare standard differenti, rendendo le informazioni meno comparabili.

Nella Direttiva 2014/95/UE, i concetti di informazioni sociali e ambientali si sovrappongono e coincidono con quello di informazioni non finanziarie. Infatti, nel testo della Direttiva, il legislatore utilizza i

informazioni fornite non soddisfacevano le aspettative degli stakeholder. Inoltre, le aziende tendevano a esercitare un'ampia discrezionalità nella comunicazione delle informazioni sulla sostenibilità, complicando il confronto delle informazioni tra diverse aziende per gli stakeholder esterni. La frammentazione delle normative negli Stati membri dell'Unione Europea evidenziava che le direttive allora vigenti non erano sufficientemente efficaci e che sarebbe stato necessario introdurre requisiti più chiari e rigorosi da adottare uniformemente da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

termini informazioni sociali e ambientali, informazioni sulla sostenibilità e informazioni non finanziarie come sinonimi.

Il legislatore europeo ha quindi considerato le informazioni sulla sostenibilità come non rilevanti dal punto di vista finanziario, identificandole anche come informazioni non finanziarie, a differenza di quanto avverrà con la Direttiva 2022/2464/UE, di cui si parlerà nel capitolo successivo.

In Italia, l'attuazione avviene con il D.Lgs. 254/2016, che introduce l'obbligo di redigere una Dichiarazione di carattere non finanziario per i soggetti interessati⁶⁰.

L'attenzione rivolta alle questioni di sostenibilità nel periodo menzionato è ulteriormente evidenziata dall'adozione dell'Agenda 2030 da parte delle Nazioni Unite nel 2015.

L'enfasi crescente sulle tematiche di sostenibilità in quegli anni distingue la Direttiva 2014/95/UE dalla precedente Direttiva 2003/51/UE, poiché il legislatore introduce l'obbligo di divulgare informazioni sull'impatto sociale e ambientale delle attività aziendali.

In questo contesto, le informazioni sulla sostenibilità non sono più considerate solo strumenti per comprendere meglio l'andamento, la situazione o i risultati dell'azienda, come previsto dalla Direttiva 2003/51/UE, ma acquisiscono una propria rilevanza nel processo di rendicontazione aziendale.

⁶⁰ Le aziende soggette al decreto comprendono: gli enti di interesse pubblico, come definiti nel D. Lgs. 39/2001; enti di interesse pubblico che operano come società madri di un gruppo di grandi dimensioni. Queste includono le società italiane quotate su mercati regolamentati, le banche, le compagnie di assicurazione, le imprese di riassicurazione, le società che emettono strumenti finanziari, anche se non quotate, ma comunque ampiamente diffusi tra il pubblico, e le società di gestione dei mercati finanziari. Gli enti di interesse pubblico sono obbligati a rispettare il decreto se, in media, durante l'esercizio finanziario, hanno impiegato più di 500 dipendenti e superano almeno uno dei seguenti limiti: - totale dello stato patrimoniale: 20.000.000 di euro; - totale dei ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 40.000.000 di euro.

Dopo una fase iniziale di lento avvicinamento ai temi della trasparenza e una seconda fase in cui emergono i primi segnali di apertura alla rendicontazione sociale, la Pubblica Amministrazione entra, dai primi anni 2000, in una terza fase più matura e strutturata. Durante questo periodo, il settore pubblico è progressivamente coinvolto in un processo di rinnovamento culturale e gestionale, guidato da principi di responsabilità, sostenibilità e partecipazione.

Questa evoluzione è stimolata sia da interventi normativi nazionali e sovranazionali, sia dalla crescente richiesta dei cittadini di una PA trasparente, responsabile e orientata ai risultati. In questo contesto, strumenti come il bilancio sociale, la rendicontazione non finanziaria e le pratiche di sostenibilità istituzionale si diffondono in modo più sistematico.

A partire dagli anni 2000, la PA è sempre più chiamata a rendere conto non solo degli aspetti economici, ma anche di quelli sociali, ambientali e organizzativi.

L'adozione del principio di responsabilità pubblica diventa centrale: l'amministrazione deve dimostrare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto delle proprie politiche nei confronti della collettività. Durante questo periodo si afferma la pratica della rendicontazione sociale, e parallelamente al settore privato, alcuni enti pubblici iniziano a sperimentare il bilancio sociale, soprattutto a livello di:

- enti locali (Comuni, Regioni),
- università,
- aziende sanitarie.

Vengono introdotti strumenti come:

- Bilancio sociale: documento che illustra l'operato dell'ente in termini di impatti sociali, ambientali, economici e relazionali.
- Bilancio ambientale e sostenibile: utilizzato soprattutto da enti con responsabilità ambientali (es. comuni, ARPA, parchi).

Questi strumenti migliorano la trasparenza, il dialogo con i cittadini e la legittimazione sociale della Pubblica Amministrazione (PA).

In particolare, le Direttive 2003/51/CE e 2014/95/UE hanno avuto un impatto significativo sulla trasparenza delle informazioni non finanziarie, soprattutto nel settore privato, ma con effetti indiretti anche sulla PA, specialmente per quanto riguarda la cultura della rendicontazione e l'impulso verso la sostenibilità.

La Direttiva UE 2014/95/UE sulla rendicontazione non finanziaria, pur non essendo formalmente applicabile alla PA, funge da modello per gli enti di interesse pubblico, inclusi alcuni soggetti pubblici, che iniziano a rendicontare informazioni ambientali, sociali e lavorative, con conseguenze anche per le partecipate pubbliche e le PA di grandi dimensioni.

Direttiva UE	Imprese (privato)	Pubblica Amministrazione
2003/51/CE	Introduce facoltativamente info non finanziarie	Spinta culturale indiretta alla rendicontazione sociale
2014/95/UE	Obbliga grandi imprese alla rendicontazione ESG	Non vincola, ma funge da riferimento per esperienze volontarie

Tabella 1: Elaborazione dell'autore

Durante questo periodo, l'Italia ha avviato un percorso graduale per integrare la sostenibilità nei processi pubblici, attraverso una serie di interventi normativi che, sebbene non sempre obbligatori, offrono un quadro di riferimento significativo per le amministrazioni pubbliche. Un momento cruciale è stato l'introduzione della Legge 221/2015, nota come "Collegato Ambientale", la prima normativa italiana che ha formalmente incorporato i concetti di economia verde e contabilità ambientale nella pubblica amministrazione.

In particolare, l'articolo 2 della legge promuove la rendicontazione ambientale e sociale nelle amministrazioni pubbliche, incoraggiando l'adozione di strumenti volontari per la trasparenza e la responsabilità ambientale.

La Legge 221/2015 e i successivi documenti di indirizzo dell'ASviS hanno incentivato gli enti pubblici a integrare la sostenibilità nei loro bilanci e piani strategici⁶¹.

Il Decreto Legislativo 254/2016, che recepisce la Direttiva UE 2014/95 relativa alla rendicontazione non finanziaria, obbliga numerose organizzazioni pubbliche e private quotate a pubblicare un bilancio di sostenibilità conforme a standard riconosciuti.

In particolare, per gli enti di interesse pubblico, si tratta di una dichiarazione individuale, mentre per i gruppi di grandi dimensioni si parla di una dichiarazione consolidata.

Un ulteriore elemento normativo di rilievo è il Decreto Legislativo 175/2016, noto come "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", che mira a migliorare la trasparenza e il controllo nelle società partecipate dallo Stato e dagli enti locali. Questo decreto promuove

⁶¹ La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), gestita dal MASE, identifica cinque aree di intervento (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partnership) e promuove un'integrazione sia orizzontale che verticale tra enti centrali e locali (MASE, 2022), attuando il Green Deal europeo. La SNSvS si propone di incorporare i principi dell'Agenda 2030 nel contesto socio-economico e politico italiano, fornendo una guida per affrontare sfide urgenti quali il cambiamento climatico, le disuguaglianze sociali e la promozione di un'economia circolare. Si veda: Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile | Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Inoltre, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un esempio significativo di come le iniziative nazionali siano spesso strettamente collegate a quelle comunitarie, costituendo più un'appendice applicativa che un'integrazione sinergica. In altre parole, si può affermare che il rapporto tra le iniziative nazionali italiane e quelle europee si fonda sulla complementarità e sul rafforzamento reciproco: due ambiti d'azione interconnessi che si completano a vicenda per raggiungere obiettivi comuni. Si veda: <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR-00001/>

l'adozione di pratiche di accountability anche in un'ottica sostenibile, richiedendo che le società pubbliche utilizzino strumenti per rendicontare non solo le performance economico-finanziarie, ma anche quelle ambientali e sociali. .

Nel 2006, il Ministero per la Pubblica Amministrazione ha pubblicato delle Linee guida per la rendicontazione sociale delle PA (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006), successivamente aggiornate.

Queste linee guida offrono istruzioni pratiche per la redazione dei bilanci sociali e hanno costituito un riferimento essenziale per la transizione verso i bilanci di sostenibilità, oggi sempre più richiesti anche nel settore pubblico⁶².

Infine, è fondamentale menzionare il Quadro BES (Benessere Equo e Sostenibile), sviluppato dall'ISTAT in collaborazione con il MEF nel 2013. Questo strumento integra indicatori ambientali, sociali ed economici nel ciclo di bilancio dello Stato, incoraggiando anche Regioni e Comuni a utilizzare metriche analoghe per orientare le loro politiche pubbliche.

L'ultima fase, avviata nel 2020 e tuttora in corso, si distingue per l'enfasi predominante sulle questioni di sostenibilità nel processo di rendicontazione e per l'introduzione del reporting integrato. Questa fase finale è caratterizzata dall'inasprimento dell'obbligo di rendicontazione delle informazioni sulla sostenibilità attraverso l'emanazione, a livello

⁶² Le linee guida definiscono il Bilancio Sociale come un documento che permette alle pubbliche amministrazioni di rendicontare l'impatto sociale, economico e ambientale delle loro attività. Esse delineano le sezioni principali del bilancio, tra cui la missione dell'ente, le risorse impiegate, le attività svolte e i risultati ottenuti, sottolineando l'importanza di una comunicazione chiara e accessibile per cittadini, stakeholder e altri interlocutori istituzionali. Inoltre, stabiliscono gli indicatori di performance, fornendo criteri e parametri per valutare l'efficacia delle azioni delle pubbliche amministrazioni.

europeo, della Corporate Sustainability Reporting Directive 2022/2464/UE⁶³.

Con il presente intervento normativo, il legislatore europeo ha esteso l'obbligo di rendicontazione delle informazioni sulla sostenibilità a un numero più ampio di imprese⁶⁴. È stato stabilito che, per la preparazione del reporting di sostenibilità, si adottino esclusivamente gli standard europei di rendicontazione emessi dall'European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), con l'obiettivo di migliorare la comparabilità dei documenti.

Inoltre, è stato introdotto il principio della doppia materialità per definire le informazioni da rendicontare, al fine di facilitare la comprensione sia degli impatti delle azioni aziendali su persone e ambiente, sia degli effetti delle questioni di sostenibilità sullo sviluppo, sui risultati e sulla situazione dell'azienda. È stata altresì introdotta l'assicurazione del reporting di sostenibilità per accrescere la credibilità delle informazioni divulgate. Infine, è stato fissato l'obiettivo di incentivare l'allocazione di

⁶³ La Direttiva 2022/2464/UE è stata promulgata al termine di un esteso processo di revisione della normativa precedente, avviato nel 2019 con la pubblicazione della comunicazione Green Deal da parte della Commissione Europea, la quale si è impegnata a rivedere le norme relative alla comunicazione di informazioni non finanziarie. La Commissione Europea ha sottolineato come la Direttiva 2014/95/UE non fosse adeguata a soddisfare le esigenze informative di vari stakeholder. In particolare, è emerso che molte aziende, non rientrando nell'ambito di applicazione della Direttiva 2014/95/UE, non redigevano la dichiarazione non finanziaria, nonostante l'interesse degli stakeholder per il loro approccio alle questioni ambientali e sociali e il desiderio di ricevere informazioni su tali temi.

⁶⁴ La normativa prevede un'estensione graduale dell'obbligo di rendicontazione ESG per aziende e fornitori, con conseguenze indirette anche per le istituzioni pubbliche. A partire dal 2024, le grandi imprese, le banche e le assicurazioni saranno tenute a conformarsi alla direttiva, seguite nel 2025 dalle aziende con più di 250 dipendenti e ricavi superiori a 40 milioni di euro. Nel 2026, l'obbligo si estenderà anche alle PMI quotate. L'attenzione crescente verso la sostenibilità indurrà la pubblica amministrazione a interagire sempre più con aziende e stakeholder che operano secondo gli standard ESG.

capitali privati in investimenti verdi, come richiesto dal regolamento 2019/2088 e dal regolamento 2020/852 sulla "tassonomia".

L'EFRAG ha pubblicato i primi principi di rendicontazione di sostenibilità dell'Unione Europea, adottati dalla Commissione Europea nel dicembre 2023 con il Regolamento delegato (UE) 2023/2772.

In particolare, la Commissione Europea ha adottato i seguenti 12 principi di rendicontazione di sostenibilità:

Principi trasversali

- ESRS 1 – Prescrizioni generali
- ESRS 2 – Informazioni generali

Principi in materiale ambientale

- ESRS E1 – Cambiamenti climatici
- ESRS E2 – Inquinamento
- ESRS E3 – Acque e risorse marine
- ESRS E4 – Biodiversità ed ecosistemi
- ESRS E5 – Uso delle risorse ed economia circolare

Principi in materia sociale

- ESRS S1 – Forza lavoro propria
- ESRS S2 – Lavoratori nella catena del valore
- ESRS S3 – Comunità interessate
- ESRS S4 – Consumatori e utilizzatori finali

Principi in materia di governance

- ESRS G1 – Condotta delle imprese

La Direttiva 2022/2464/UE ha apportato significative modifiche al processo di assurance delle informazioni contenute nei documenti di sostenibilità, con l'intento di accrescerne la credibilità e l'affidabilità.

L'assurance dei report di sostenibilità è un processo eseguito da un'entità esterna all'azienda, denominata assurance provider, che certifica, tramite un documento specifico chiamato assurance statement, l'affidabilità delle informazioni sulla sostenibilità presenti nei report di sostenibilità.

Il decreto legislativo del 6 settembre 2024, n. 125, che recepisce la direttiva 2022/2464/UE sulla rendicontazione societaria di sostenibilità (Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD), stabilisce le modalità per attestare la conformità della rendicontazione di sostenibilità.

Dopo aver esaminato l'evoluzione delle aziende nel contesto della sostenibilità e della rendicontazione non finanziaria, è fondamentale focalizzarsi sulla Pubblica Amministrazione, che negli ultimi anni ha intrapreso un percorso di trasformazione altrettanto significativo.

Dal 2020, la PA si confronta con nuove sfide legate alla digitalizzazione, all'innovazione e all'integrazione degli obiettivi di sostenibilità in linea con le strategie europee, come il Green Deal e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Questa quarta fase rappresenta un'accelerazione nel cambiamento culturale e organizzativo del settore pubblico, che mira a diventare sempre più trasparente, efficiente e attento alle esigenze dei cittadini, grazie anche a strumenti innovativi e a una maggiore partecipazione. A partire dal 2025, la nuova Direttiva UE 2022/2464 (Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD) entrerà pienamente in vigore, sostituendo la precedente 2014/95/UE e ampliando notevolmente il numero di soggetti obbligati alla rendicontazione non finanziaria. Sebbene sia principalmente rivolta alle imprese, essa esercita una pressione indiretta anche sulle società partecipate e sulle amministrazioni pubbliche, spingendole verso una maggiore uniformità e trasparenza nella comunicazione delle performance ambientali, sociali e di governance (ESG) ⁶⁵.

⁶⁵ In sostanza, è richiesta una gestione basata sulla tripla Bottom Line. A livello internazionale, si fa riferimento anche agli aspetti ESG. Considerare questi aspetti implica

Il Decreto Legislativo del 6 settembre 2024, n. 125, ha integrato la CSRD nel sistema giuridico italiano, introducendo norme specifiche per le aziende nazionali. Questo decreto è entrato in vigore il 25 settembre 2024.

In Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha svolto un ruolo fondamentale nel guidare la Pubblica Amministrazione verso una significativa modernizzazione, con investimenti mirati alla digitalizzazione, all'efficienza energetica, alla protezione ambientale e alla promozione del benessere sociale.

Parallelamente, la Pubblica Amministrazione ha intensificato il suo impegno verso la trasparenza e la rendicontazione delle proprie prestazioni, adottando nuovi standard di reporting che garantiscono una maggiore responsabilità nei confronti dei cittadini e dell'Unione Europea.

In questo contesto, la Pubblica Amministrazione non è più solo un ente regolatore, ma diventa un attore chiave nella promozione di uno sviluppo sostenibile e inclusivo, dimostrando una crescente consapevolezza del suo ruolo strategico nella trasformazione sociale ed economica del paese.

Sebbene la normativa italiana sulla sostenibilità nella Pubblica Amministrazione non sia ancora obbligatoria in tutti i suoi aspetti, rappresenta un importante stimolo culturale e istituzionale.

Diverse amministrazioni locali e aziende pubbliche hanno iniziato ad adottare volontariamente bilanci di sostenibilità, dimostrando come le normative esistenti possano diventare un motore di innovazione e responsabilità ambientale anche in assenza di obblighi stringenti.

Le linee guida del Global Reporting Initiative (GRI)⁶⁶, le linee guida ISO 26000 sulla responsabilità sociale, i Quadri BES-ISTAT e gli SDGs

l'inclusione delle esternalità sociali e ambientali tra i costi e i benefici, fornendo alla comunità informazioni su tali impatti. Questo approccio garantisce una maggiore trasparenza e chiarezza agli stakeholder, contrastando l'opacità delle informazioni.

⁶⁶ Sebbene inizialmente concepito per le imprese, il GRI offre standard che risultano utili anche per enti pubblici e società partecipate, fornendo una guida strutturata per il

stessi fungono da quadro di riferimento per molte PA che inseriscono riferimenti agli Obiettivi ONU nei propri piani strategici, offrendo parametri e indicatori utili anche per il settore pubblico.

Tuttavia, l'implementazione di pratiche sostenibili nella pubblica amministrazione continua a incontrare difficoltà a causa della frammentazione delle normative, dell'assenza di standard condivisi e della limitata diffusione di strumenti di rendicontazione integrati.

In particolare, molte amministrazioni locali e aziende partecipate trovano difficile adeguarsi alle buone pratiche a causa di risorse limitate, competenze specialistiche inadeguate e mancanza di obblighi vincolanti.

Nonostante questi ostacoli, il progresso verso la sostenibilità nella pubblica amministrazione è ormai un percorso irreversibile, sostenuto dalla crescente richiesta sociale di trasparenza, responsabilità e partecipazione.

Tabella della normativa di riferimento: aziende vs PA

Periodo	Normativa / Direttiva	Anno	Settore	Descrizione sintetica
Anni '60 - '70	-	-	Aziende/Pa	Scarso interesse per la sostenibilità; focus su bilancio economico-finanziario.
Anni '80 - '90	V Direttiva CEE (78/660/CEE)	1978	Aziende	Introduzione di norme per la redazione dei bilanci d'esercizio delle società di capitali.
	VII Direttiva CEE (83/349/CEE)	1983	Aziende	Norme per la redazione dei bilanci consolidati dei gruppi aziendali.
	Legge 150/2000	2000	PA	Promozione della comunicazione

reporting non finanziario nel settore pubblico. Gli indicatori rilevanti includono: emissioni, uguaglianza di genere, approvvigionamento sostenibile, impatto sulla comunità e diritti dei lavoratori.

				pubblica e trasparente nella PA.
Anni 2000-2019	Direttiva 2003/51/CE	2003	Aziende	Introduzione di informazioni non finanziarie nel bilancio.
	Direttiva 2014/95/UE (NFRD)	2014	Aziende	Obbligo per grandi imprese di pubblicare informazioni non finanziarie (ESG).
	D.Lgs. 254/2016	2016	Italia / Aziende	Recepimento della NFRD in Italia; obbligo di dichiarazione non finanziaria per grandi imprese.
	D.Lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta)	2009	PA	Introduzione della valutazione della performance e trasparenza nella PA.
	Legge 190/2012 (Anticorruzione)	2012	PA	Norme per la trasparenza e la prevenzione della corruzione nella PA.
	D.Lgs. 33/2013 (Decreto Trasparenza)	2013	PA	Obbligo di pubblicazione di dati e informazioni sulla gestione pubblica.
	Quadro BES (Benessere Equo e Sostenibile)	2013	Italia / PA	Sistema di indicatori per misurare il progresso oltre il PIL, adottato nelle politiche pubbliche.
	Agenda 2030 ONU	2015	Internazionale	Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) adottati da governi e imprese.
	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile	2017	Italia / PA	Linee guida nazionali per integrare la sostenibilità nelle politiche pubbliche.
Dal 2020 ad oggi	PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)	2021	Italia / PA	Piano strategico per la ripresa economica con forte focus su digitalizzazione e sostenibilità.
	Direttiva UE 2022/2464 (CSRD)	2022	Aziende / PA	Rafforzamento degli obblighi di rendicontazione sulla sostenibilità;

				introduzione degli ESRS.
	D.Lgs. 125/2024 (Recepimento CSRD in Italia)	2024	Italia / Aziende	Attuazione della CSRD in Italia; obbligo di rendicontazione di sostenibilità per grandi imprese e PMI quotate.

Tabella 2: Elaborazione dell'autore

In conclusione, lo sviluppo della sostenibilità e della rendicontazione non finanziaria ha seguito percorsi distinti tra le aziende e la Pubblica Amministrazione, sebbene vi siano stati chiari punti di intersezione e influenze reciproche.

Nella fase iniziale, dagli anni '60 fino alla fine degli anni '70, entrambe le entità hanno mostrato un interesse molto limitato per le questioni di sostenibilità, concentrandosi principalmente sulle informazioni economico-finanziarie tradizionali.

Negli anni '80 e '90, le aziende hanno iniziato a integrare gradualmente aspetti di responsabilità sociale e ambientale, grazie anche alle prime direttive europee e alla pressione del mercato, mentre la Pubblica Amministrazione si è concentrata principalmente su innovazioni gestionali e processi di trasparenza, parzialmente influenzata dalle riforme del New Public Management, che miravano a migliorare efficienza e accountability.

La terza fase, tra il 2000 e il 2020, ha visto una forte accelerazione per entrambi i settori, con l'introduzione di normative specifiche come la Direttiva 2014/95/UE per le imprese e numerosi interventi legislativi in Italia volti a rafforzare trasparenza e performance nella Pubblica Amministrazione.

Le aziende si sono confrontate con obblighi di rendicontazione sempre più stringenti sulle tematiche ESG, mentre la Pubblica Amministrazione ha sviluppato sistemi di misurazione del benessere equo e sostenibile e ha adottato indicatori multidimensionali per guidare le politiche pubbliche.

Infine, la fase più recente dal 2020 in poi è caratterizzata da un salto qualitativo e quantitativo nella gestione della sostenibilità.

Le aziende devono rispondere alle nuove richieste della Direttiva UE 2022/2464 (CSRD), che amplia l'obbligo di rendicontazione e introduce standard comuni europei, mentre la Pubblica Amministrazione è impegnata in un percorso di trasformazione digitale e di maggiore integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle proprie strategie, anche grazie a strumenti come il PNRR.

In sintesi, mentre le aziende hanno seguito un percorso guidato principalmente da normative europee e dalla pressione dei mercati finanziari, la Pubblica Amministrazione ha agito in modo più graduale, con un focus maggiore sulla trasparenza, la performance e l'adozione di modelli di gestione innovativi.

Entrambi i settori oggi convergono verso un modello di rendicontazione integrata e sostenibile, ma con modalità e tempi differenti, riflettendo le diverse funzioni e responsabilità che ciascuno ricopre nella società.

2.7. Valore condiviso e sostenibilità nella pubblica amministrazione: oltre l'efficienza, verso l'impatto

L'evoluzione della sostenibilità nelle amministrazioni pubbliche ha progressivamente superato la mera logica di conformità, aprendo la strada a nuovi approcci incentrati sull'impatto sociale e sulla creazione di valore per la comunità.

In tale ottica, emerge il concetto di valore pubblico, che consente di ripensare la sostenibilità non solo come un obbligo normativo, ma come una leva strategica per generare valore pubblico, andando oltre l'efficienza e le prestazioni tradizionali.

Nell'attuale contesto, sempre più caratterizzato da complessità sociali, crisi ambientali e richiesta di trasparenza, la sostenibilità si sta affermando come una leva strategica di vantaggio competitivo, non solo per le imprese, ma anche per la pubblica amministrazione. Per lungo

tempo, la sostenibilità è stata percepita come un costo, un obiettivo difficile da raggiungere che richiedeva ingenti investimenti.

Tuttavia, oggi è possibile affermare che adottare una strategia sostenibile rappresenta una via di successo per le imprese, permettendo loro di innovarsi, ottenere vantaggi competitivi sia a livello di prodotto che di costi, e raggiungere un elevato grado di soddisfazione della clientela.

Nonostante ciò, la sostenibilità comporta anche rischi legati alla variabilità del territorio e dell'ambiente, che ostacolano i manager aziendali nel portare avanti le proprie strategie nel medio-lungo termine.

Per questo motivo, è fondamentale saper anticipare le situazioni e le problematiche della sostenibilità, cercando di promuovere azioni innovative.

In questo processo, le aziende sono spesso supportate dai consumatori, che le spingono a innovarsi, convincendole che la sostenibilità non è più un costo, ma un dovere morale da perseguire nel rispetto dell'ambiente e della società. Le aziende devono quindi rispondere positivamente alle richieste e ai desideri dei consumatori, sempre più attenti all'ambiente.

Sebbene la pubblica amministrazione non operi in mercati strettamente concorrenziali, essa è comunque obbligata a rispondere a bisogni sociali complessi, a distribuire le risorse in modo efficiente e a generare un valore pubblico duraturo.

In tale contesto, la sostenibilità consente di innovare i processi decisionali, migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche e rafforzare la fiducia con cittadini e stakeholder.

Il concetto di valore condiviso, introdotto da Porter e Kramer (2011), può essere applicato con successo al settore pubblico. Secondo questi autori, creare valore condiviso significa generare benefici economici che producono anche vantaggi sociali per la comunità.

In pratica, un'azienda contribuisce a soddisfare i bisogni dei consumatori per generare il profitto necessario alla sua sopravvivenza, ma per operare al meglio deve non solo avere una strategia che porti profitto, come

suggerito dalla tradizionale strategia capitalistica, ma anche considerare l'ambiente circostante. L'azienda, soddisfacendo i bisogni dei consumatori, genera un reddito essenziale per la sua sopravvivenza e per operare al meglio, ma solo se l'ambiente circostante lo consente. La soluzione risiede nel principio del valore condiviso, che implica la creazione di valore economico in modi che creano anche valore per la società, rispondendo ai suoi bisogni e problemi.

“La creazione del valore condiviso si focalizza sull’identificazione e sull’espansione delle connessioni tra progresso economico e progresso sociale”. (Porter & Kramer, 2011)

Il valore rappresenta un surplus, un elemento aggiuntivo che sia le imprese sia la società creano reciprocamente, e per raggiungere questo obiettivo è essenziale che collaborino.

La competitività di un'azienda e il benessere della comunità circostante sono strettamente interconnessi.

Nella pubblica amministrazione, ciò si traduce nella capacità di combinare obiettivi di efficienza amministrativa con quelli di equità sociale, protezione ambientale e benessere collettivo, generando così un impatto positivo che va oltre il semplice adempimento burocratico.

Il concetto di valore pubblico, come sviluppato da Mark Moore (1995), offre un quadro teorico utile: la legittimità dell'azione pubblica non deriva solo dalla legalità, ma dalla capacità di produrre risultati percepiti come utili, equi e sostenibili dalla società. Secondo Moore, le amministrazioni pubbliche devono orientare le loro decisioni non solo verso la legalità o l'efficienza operativa, ma anche verso la capacità di rispondere ai bisogni socialmente rilevanti, rafforzando la legittimità democratica e generando impatti positivi duraturi.

In questo modello, la creazione di valore pubblico richiede l'equilibrio di tre elementi:

- l’impatto delle politiche pubbliche,
- la legittimazione dell’azione da parte dei cittadini e stakeholder,

- la sostenibilità nell'uso delle risorse.

In sintesi, la sostenibilità attualmente costituisce un segno distintivo di qualità e innovazione all'interno della pubblica amministrazione, capace di orientare l'azione pubblica verso una logica di responsabilità estesa, partecipazione democratica e creazione di valore.

Una pubblica amministrazione sostenibile richiede un profondo ripensamento degli obiettivi dell'azione pubblica. Questo cambiamento riflette un'evoluzione culturale nella pubblica amministrazione, che non si limita più a "fare bene le cose", ma mira a "fare le cose giuste" (Moore, 1995). Non è più sufficiente garantire efficienza e conformità procedurale: diventa cruciale misurare e rendicontare l'impatto generato sulla società, adottando un approccio integrato e orientato al lungo termine. Solo attraverso questa prospettiva sarà possibile costruire una pubblica amministrazione capace di affrontare le sfide complesse contemporanee e di contribuire attivamente alla creazione di valore pubblico sostenibile.

2.8. Il ruolo della sostenibilità nelle società partecipate

Con l'intensificarsi dell'impegno della Pubblica Amministrazione verso la sostenibilità, diventa cruciale esaminare il ruolo strategico delle società partecipate, ovvero quegli enti che, sebbene formalmente autonomi, sono controllati o posseduti, in tutto o in parte, da amministrazioni pubbliche. Queste società rivestono un ruolo fondamentale, poiché devono non solo gestire risorse pubbliche, ma anche aderire a criteri di sostenibilità più ampi, come la trasparenza e la rendicontazione degli impatti sociali e ambientali.

Operando al confine tra pubblico e privato, le partecipate rappresentano un punto nevralgico per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, fungendo da strumenti di policy per l'erogazione di servizi pubblici in settori ad alto impatto ambientale e sociale, quali la gestione dei rifiuti, i trasporti, la manutenzione urbana, l'energia e il welfare.

Grazie alla loro natura ibrida, queste società si trovano all'intersezione tra logiche aziendali e obiettivi di interesse pubblico, il che comporta una duplice responsabilità: da un lato, devono rispondere alle logiche di efficienza e gestione aziendale; dall'altro, devono garantire coerenza con i principi di interesse generale, trasparenza e responsabilità pubblica.

Nel contesto della transizione verso la sostenibilità, le partecipate devono integrare i criteri ESG (Environmental, Social, Governance) nei loro processi gestionali e di rendicontazione, adottando strumenti come il bilancio di sostenibilità, la rendicontazione non finanziaria (D.lgs. 254/2016) e i modelli di valutazione dell'impatto. L'attenzione crescente delle amministrazioni controllanti verso le performance ambientali e sociali delle partecipate si traduce in obiettivi strategici definiti negli atti di indirizzo e controllo, come il contratto di servizio, il budget o il piano industriale.

Molte amministrazioni locali, in risposta alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (MASE, 2022) e al PNRR, hanno iniziato a includere nei contratti di servizio e negli indirizzi strategici criteri e indicatori legati alla sostenibilità.

Queste clausole impongono obiettivi specifici di riduzione delle emissioni, inclusione sociale, parità di genere, efficienza energetica e digitalizzazione, promuovendo un'integrazione verticale tra obiettivi istituzionali e gestione aziendale. Tali vincoli, in linea con i criteri BES e il quadro normativo europeo, rafforzano l'allineamento tra la missione pubblica e la governance sostenibile delle società controllate.

L'adozione volontaria di bilanci di sostenibilità, report integrati e sistemi di valutazione ESG consente non solo di rispondere alle esigenze informative degli stakeholder pubblici, ma anche di migliorare la gestione interna, favorendo un'allocazione più efficiente delle risorse e una maggiore consapevolezza dei rischi ambientali e sociali.

Tuttavia, questa trasformazione incontra ostacoli: la mancanza di standard normativi vincolanti, la diversità nei modelli di governance e la

carente formazione interna spesso rallentano il consolidamento di una vera cultura della sostenibilità all'interno di queste organizzazioni.

In questo contesto si colloca l'analisi dei casi Napoli Servizi S.p.A., Acea e A2A, sviluppata nel Capitolo 4, che consente di esplorare le potenzialità e le criticità dell'approccio sostenibile nelle società partecipate, e di riflettere sulle condizioni abilitanti per una transizione efficace verso modelli di governance pubblica sostenibile.

Capitolo III

Accountability e disclosure nelle PA

3.1. Definizione di accountability: significato, finalità ed evoluzione nel settore pubblico

Nel contesto del linguaggio comune, i termini "amministrazioni pubbliche" o "pubblica amministrazione" si riferiscono all'insieme di entità che comprende l'amministrazione statale, il governo locale e gli enti pubblici.

Le pubbliche amministrazioni si caratterizzano per la varietà dei servizi offerti, i quali non sono soggetti a un prezzo di mercato, e per la

formalizzazione delle attività amministrative, derivante dall'assegnazione di poteri superiori volti a proteggere la collettività da un uso improprio e poco trasparente. Questi aspetti rendono complessa la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza con cui gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti.

L'accountability della pubblica amministrazione concerne la capacità delle istituzioni di rendere conto in modo strutturato delle proprie azioni nei confronti dei cittadini e degli altri stakeholder. Non si tratta solo di "rendere conto" in termini contabili, ma di giustificare pubblicamente le scelte e i risultati delle azioni pubbliche.

L'accountability nella pubblica amministrazione rappresenta un principio fondamentale che va oltre la semplice trasparenza. Mentre la trasparenza riguarda l'accessibilità e la diffusione delle informazioni, l'accountability si concentra sull'obbligo degli enti pubblici di spiegare e giustificare le proprie azioni, assumendosi le responsabilità delle decisioni prese.

Il processo di riforma degli ultimi vent'anni ha portato a una trasformazione radicale delle dimensioni e dei modelli operativi del settore pubblico, nonché delle relazioni tra le pubbliche amministrazioni e la società civile.

Nel tentativo di rispondere alle pressanti richieste di informazioni e alla necessità di migliorare la qualità dei servizi, la riforma delle amministrazioni pubbliche si è orientata verso un maggiore interesse per i risultati, un rafforzamento dell'accountability e una maggiore attenzione al cittadino e al servizio.

Di conseguenza, il concetto di accountability è divenuto centrale nell'analisi non solo politica, ma anche economica, finanziaria e della scienza dell'amministrazione.

Negli ultimi trent'anni, il tema dell'accountability si è affermato come uno dei pilastri della quasi totalità dei programmi di riforma del settore pubblico.

In sostanza, il termine "accountability" si riferisce al processo mediante il quale un individuo è tenuto a "rendere conto" a un'autorità per una specifica azione (Mulgan, 2000).

Secondo Aucoin e Heintzman (2000), l'accountability è essenziale per la governance e la gestione pubblica, poiché rappresenta il principio che definisce i processi attraverso i quali coloro che detengono o esercitano un'autorità pubblica devono "renderne conto".

Scott (2000) sostiene che il concetto di accountability nella pubblica amministrazione riguarda la responsabilità e l'obbligo dei funzionari pubblici e delle istituzioni governative di rendere conto delle proprie azioni e decisioni.

"Parlare di responsabilità significa definire chi può chiedere conto del proprio operato e chi ha il dovere di dare spiegazioni" (Day & Klein, 1987).

L'accountability è generalmente considerata un'interazione comunicativa tra un agente responsabile di determinate azioni e decisioni, che deve rendere conto del proprio operato, e un pubblico che richiede responsabilità e ha la capacità di correggere e punire l'agente (Bovens, 2007; Sinclair, 1995). In pratica, secondo Bovens (2007), l'accountability è "una relazione sociale in cui un attore sente l'obbligo di spiegare e giustificare la propria condotta a un'altra persona significativa".

Il termine evoca due significati distinti: da un lato, la necessità di comunicare in modo chiaro e completo agli stakeholder esterni l'uso appropriato delle risorse e i risultati ottenuti in linea con gli obiettivi istituzionali; dall'altro, l'importanza di introdurre logiche e meccanismi che accrescano la responsabilità interna riguardo all'impiego di tali risorse e ai risultati correlati. In altre parole, la responsabilità non si limita a un rapporto principale-agente, ma gli attori possono essere responsabili verso una serie di parti sia interne che esterne alle loro organizzazioni, coinvolgendo un ampio spettro di stakeholder (André, 2010).

La necessità di rendere conto a terzi delle attività svolte, delle risorse utilizzate e degli obiettivi perseguiti è oggi una caratteristica tipica delle Pubbliche Amministrazioni, il cui operato sembra sempre più sottoposto al giudizio dei cosiddetti "stakeholder".

Di conseguenza, è essenziale che la maggior parte delle azioni della Pubblica Amministrazione sia orientata a soddisfare i propri stakeholder⁶⁷ e a rispettare il quadro normativo vigente, con l'obiettivo principale di essere "accountable" verso i propri interlocutori.

Pertanto, un'amministrazione pubblica responsabile è in grado di dimostrare che sta utilizzando le risorse in modo ottimale, raggiungendo gli obiettivi prefissati e operando nel rispetto delle norme e nell'interesse dei cittadini.

Tuttavia, non è sufficiente che le informazioni siano disponibili: le istituzioni devono essere in grado di interrogarsi e rispondere alle domande dei cittadini e degli organi di controllo, instaurando un percorso di responsabilizzazione reciproca. Questo principio implica trasparenza, integrità e la capacità di giustificare l'uso delle risorse pubbliche e le scelte politiche adottate.

Il termine "accountability" deriva dal verbo inglese "to account", che significa "conto" o "registro", e originariamente si riferisce ai libri contabili. Il sostantivo "ability" può essere interpretato come "essere in grado di". Pertanto, "accountability" si tradurrebbe letteralmente in "l'attitudine a dar conto". Tuttavia, non implica necessariamente una responsabilità, ovvero l'obbligo di rendere conto di certe azioni e di

⁶⁷ In un sistema complesso, non esistono solo gli individui che forniscono il capitale, definiti "shareholders", ma anche coloro che hanno interessi diversi, tra cui spicca l'aspirazione a comprendere i risultati operativi delle attività della Pubblica Amministrazione. Questo particolare interesse è giustificato dal fatto che le decisioni prese dalla Pubblica Amministrazione e dai funzionari responsabili dei singoli uffici hanno un impatto diretto sugli stakeholder cittadini, legittimando così la loro richiesta di accountability.

affrontarne le conseguenze, né si può parlare di "rendicontazione", che si riferisce all'atto ma non all'attitudine.

Negli anni '80, si è verificata una transizione da un tipo di accountability fiscale, basata sui registri contabili, a una accountability pubblica, che consente a tutti i cittadini di monitorare l'operato delle amministrazioni. Questo cambiamento è stato determinato dalla diffusione di nuove pratiche manageriali nella pubblica amministrazione, che richiedono l'accesso alle informazioni pubbliche per misurare e valutare le performance delle amministrazioni che forniscono servizi o gestiscono fondi pubblici.

L'accountability rappresenta quindi una relazione dinamica tra la pubblica amministrazione e vari soggetti che hanno il diritto e l'interesse a monitorarne l'efficacia. Questa relazione non si limita alla fornitura di dati e spiegazioni, ma include anche la disponibilità ad accettare giudizi e, se necessario, le conseguenze delle proprie azioni⁶⁸.

In questo contesto, l'accountability si configura come un meccanismo essenziale per monitorare le performance, garantire l'uso corretto delle risorse e promuovere il miglioramento continuo della pubblica amministrazione.

La responsabilità nel settore pubblico è descritta come un concetto fondamentale ma non sufficientemente esplorato nell'amministrazione pubblica (Romzek & Dubnick, 1987), un concetto eterogeneo, complesso (Barberis, 1998), camaleontico (Sinclair 1995) e in continua espansione che comprende diverse dimensioni (Mulgan, 2000) data l'eterogeneità e la complessità degli interessi in gioco nel settore pubblico.

⁶⁸ Il giudizio sull'operato della pubblica amministrazione è formato dai cittadini attraverso un dibattito pubblico. Tuttavia, per garantire un'effettiva accountability, è necessario un ulteriore passo: il giudizio esterno non deve limitarsi a stimolare un dibattito pubblico, ma deve essere accolto dalle amministrazioni, portando a risultati tangibili. Questi risultati possono essere formali o informali, di natura giuridica o economica, come nel caso di sanzioni o incentivi.

Il settore pubblico, con i suoi molteplici stakeholder, richiede una vasta gamma di forme di accountability per rappresentare il valore, a differenza del settore privato, e va oltre la dimensione finanziaria, impegnandosi in dimensioni come quella politica o democratica, pubblica, manageriale, burocratica, professionale e della responsabilità personale (Sinclair 1995).

In pratica, l'accountability si estende a diversi ambiti della pubblica amministrazione, ciascuno dei quali richiede un approccio specifico e meccanismi di controllo adeguati, tra cui la gestione finanziaria, l'erogazione dei servizi pubblici, la formulazione e l'attuazione delle politiche, e il rispetto delle norme etiche e legali (Romzek & Dubnick, 1987).

Essa si manifesta attraverso meccanismi come la rendicontazione periodica, l'audit interno ed esterno, la valutazione delle performance e la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali.

Nella gestione finanziaria, l'accountability si manifesta attraverso la necessità di documentare e giustificare ogni spesa, assicurando che le risorse pubbliche siano utilizzate in modo efficiente e per gli scopi prefissati.

Nell'erogazione dei servizi pubblici, essa implica la responsabilità di fornire servizi di qualità, accessibili e adeguati alle esigenze dei cittadini.

Nella formulazione e attuazione delle politiche, l'accountability richiede che le decisioni siano basate su evidenze, che vengano considerate diverse opzioni e che gli effetti delle politiche siano valutati e comunicati in modo trasparente.

Il rispetto delle norme etiche e legali costituisce un ulteriore aspetto fondamentale dell'accountability nella pubblica amministrazione. I funzionari pubblici devono operare non solo entro i limiti della legge, ma anche secondo standard etici elevati, evitando conflitti di interesse e agendo sempre nell'interesse pubblico. Ciò implica la necessità di meccanismi di controllo sia interni che esterni, oltre a sistemi di

segnalazione e protezione per chi denuncia irregolarità o comportamenti non etici.

L'accountability si esprime attraverso una serie di meccanismi e pratiche concrete.

La rendicontazione periodica è uno strumento essenziale, attraverso il quale le amministrazioni pubbliche forniscono informazioni dettagliate sulle loro attività, risultati e utilizzo delle risorse.

L'audit interno ed esterno rappresenta un altro pilastro dell'accountability, consentendo verifiche indipendenti sulla correttezza e l'efficacia delle operazioni amministrative.

La valutazione delle performance, sia a livello individuale che organizzativo, aiuta a misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, identificando aree di miglioramento e promuovendo una cultura orientata ai risultati.

Un aspetto innovativo e sempre più rilevante dell'accountability è la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali. Questo approccio, noto come accountability sociale, prevede il coinvolgimento attivo della società civile nel monitoraggio e nella valutazione dell'operato pubblico. Attraverso consultazioni pubbliche, piattaforme di feedback e iniziative di bilancio partecipativo, i cittadini possono contribuire direttamente alla definizione delle priorità e al controllo dell'azione amministrativa.

La responsabilità nella pubblica amministrazione è quindi un concetto multiforme che svolge un ruolo cruciale nel garantire una governance efficace e la sua attuazione può avere un impatto significativo sulla qualità dei servizi pubblici e sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni governative. Negli ultimi trent'anni, l'evoluzione del paradigma amministrativo ha portato alla transizione da un modello burocratico a uno orientato alla performance. L'evoluzione dell'accountability nella pubblica amministrazione è strettamente legata ai cambiamenti nei modelli di governance e alla crescente richiesta di trasparenza, efficienza e partecipazione da parte dei cittadini.

In passato, la pubblica amministrazione si fondava su un modello burocratico, caratterizzato da gerarchie rigide, formalismo nelle procedure e una limitata visibilità pubblica. Tuttavia, a partire dagli anni '80 e '90, è emerso il paradigma del New Public Management (NPM), che ha introdotto principi aziendali nel settore pubblico, promuovendo la responsabilità sui risultati, la valutazione delle prestazioni e la trasparenza nella rendicontazione.⁶⁹.

In questo contesto, l'*accountability* si è evoluta da un obbligo giuridico-formale a un processo complesso di comunicazione e trasparenza rivolto a una varietà di stakeholder, tra cui istituzioni, cittadini, media ed enti sovranazionali.

In generale, l'*NPM* è emerso come una risposta alle critiche rivolte al settore pubblico, accusato di essere burocratico, inefficiente e inefficace, proponendo un insieme di principi di derivazione aziendale come efficienza, orientamento ai risultati e misurazione delle performance.

Il *NPM* ha incentivato le pubbliche amministrazioni ad adottare sistemi di budgeting per programmi, indicatori di performance e legami più stretti tra risorse assegnate e risultati ottenuti, ridefinendo l'*accountability* verso una pluralità di stakeholder interni ed esterni (Hood, 1995). In questa prospettiva, nella maggior parte dei Paesi, si sono sviluppati sistemi di *accountability* orientati a una logica di performance, in netto contrasto con l'*accountability* tradizionale, che si concentra principalmente sulla legittimità, l'appropriatezza dell'uso delle risorse finanziarie e la conformità dell'azione alle prescrizioni normative,

⁶⁹ Si è osservata una crescente tendenza verso l'adozione di tecniche di gestione e contabilità del settore privato al fine di "trasformare il settore pubblico in un'impresa" (Lapsley, 1999, Olson et al., 1998). Tuttavia, tali metodi, pratiche e strumenti contabili del settore privato sono stati prevalentemente implementati senza un'analisi approfondita degli obiettivi e delle caratteristiche distintive del settore pubblico.

caratteristiche necessarie per mitigare il problema della corruzione ma che non sono riuscite a risolvere il problema dell'inefficienza.⁷⁰.

L'accento non è stato posto esclusivamente sul profilo della legittimità e della regolarità amministrativo-contabile, ma anche sulle prestazioni ottenute in termini di efficienza ed efficacia, promuovendo logiche di accountability di tipo misto. L'oggetto del "dar conto" al cittadino, considerato come "cliente", si concentra anche sulla capacità dell'amministrazione di raggiungere gli obiettivi prefissati. Attualmente, l'accountability nella pubblica amministrazione non è più percepita solo come un obbligo formale o una misurazione delle prestazioni, ma come un processo multilivello:

- verticale: verso autorità di controllo e istituzioni, la responsabilità è in termini di risultati (output);
- orizzontale: tra pari all'interno della PA e verso altre amministrazioni pubbliche, la responsabilità è in termini di risultato della rete;
- esterna: verso cittadini, imprese e terzo settore, che richiede trasparenza e partecipazione civica⁷¹
- multidimensionale (finanziaria, gestionale, sociale e ambientale).

⁷⁰ La responsabilità di tale natura non è stata completamente superata e alcuni suoi aspetti continuano a manifestarsi, sebbene con un'enfasi diversa, in vari contesti amministrativi e a diversi livelli di governo.

⁷¹ Hodges (2012) ha distinto tra accountability verticale e orizzontale. L'accountability verticale concerne le "strutture legali che supportano le organizzazioni del settore pubblico e che si allineano ai processi di autorizzazione e ai mandati stabiliti. È associata alla teoria politica liberale, dove i burocrati producono risultati e i politici dovrebbero essere responsabili di tali risultati". L'accountability orizzontale si riferisce agli obblighi morali e sociali che le organizzazioni percepiscono di avere nel riferire agli stakeholder o agli accordi reciproci tra enti di pari livello per la fornitura di servizi pubblici (Bovens, 2007).

3.2. La disclosure nelle PA: strumenti e obblighi normativi

Nel capitolo precedente, è stato evidenziato come i cittadini richiedano che gli operatori siano responsabili delle loro azioni. In tale contesto, la trasparenza, intesa come la capacità di accedere a informazioni chiare e facilmente comprensibili, diventa essenziale per l'accountability.

L'accountability si basa su tre componenti:

- la trasparenza, che implica la piena accessibilità alle informazioni;
- la responsività, che include la pubblicità, la coerenza, la dimostrabilità e la tracciabilità delle azioni amministrative;
- la compliance, che concerne l'osservanza delle norme e quindi l'obbligo di spiegare e giustificare il proprio comportamento.

Secondo la letteratura, uno dei principali strumenti per garantire l'accountability nel settore pubblico è l'informazione, in particolare la divulgazione delle informazioni contenute nei documenti e nei rendiconti contabili.

Bovens (2005a) afferma che "il concetto di accountability è strettamente legato alla contabilità. Infatti, deriva letteralmente dalla tenuta dei conti".

Tuttavia, nel tempo, la tradizionale contabilità finanziaria non si è dimostrata sufficiente per rendere conto ai cittadini e soddisfare il loro diritto all'informazione (Burritt & Welch, 1997). La forma più comune di comunicazione dell'accountability consiste in documenti pubblicati specificamente ed esclusivamente per "rendere conto" a consuntivo e, quindi, direttamente, dell'adempimento delle proprie responsabilità, come ad esempio con un bilancio di esercizio, o indirettamente, come nel caso dei codici etici che regolano i comportamenti volti a rispettare i

propri impegni, permettendo che la verifica della conformità avvenga attraverso documenti come il bilancio sociale.

Nel contesto delle attività tipiche delle amministrazioni pubbliche, la centralità del cittadino e la crisi di fiducia, derivante dalla distribuzione delle competenze tra vari enti, dai comportamenti inappropriati, dalla deresponsabilizzazione e dall'uso improprio del servizio pubblico, trovano nella trasparenza un indicatore essenziale per valutare i servizi di pubblica utilità e l'efficienza di qualsiasi organismo impegnato nella loro erogazione. L'efficacia di un servizio e la sua valutazione dipendono necessariamente dalla trasparenza delle informazioni fornite ai cittadini che ne usufruiscono, dalla trasparenza delle procedure per accedervi e delle informazioni fornite in tutte le fasi del procedimento.

Il concetto di trasparenza per le amministrazioni pubbliche assume una forma concreta con la promulgazione della legge 241/90, che, oltre a stabilire una disciplina precisa sul procedimento amministrativo, riconosce al cittadino il diritto di accedere ai documenti amministrativi, ai provvedimenti e alle fonti, garantendogli la possibilità di partecipare al procedimento che lo riguarda.

Una serie di provvedimenti sulla trasparenza emessi negli ultimi anni obbliga le istituzioni locali, regionali e nazionali a pubblicare informazioni e dati sul loro operato. Strumenti molto efficaci permettono ai cittadini di intervenire, esercitare poteri e responsabilità per garantire la trasparenza e la qualità delle azioni pubbliche. Le nuove tecnologie dell'informazione consentono di raccogliere dati a cui un tempo i cittadini non potevano accedere, facilitando la pubblicazione e il monitoraggio in tempo reale delle informazioni e gli strumenti dell'analisi civica.

La sfida consiste nel trovare un equilibrio adeguato: da un lato, garantire la massima trasparenza e, dall'altro, evitare di esporre dati eccessivamente tecnici o complessi che potrebbero risultare inutilmente dannosi per i cittadini. È essenziale bilanciare la pubblicazione completa dei dati con la selezione mirata delle informazioni più significative. Ferlie e Pollitt (2005) concordano sul fatto che la divulgazione delle

informazioni rappresenta il principale strumento per garantire una responsabilità più ampia e migliore verso il pubblico.

In tale ottica, la disclosure è il processo attraverso il quale le informazioni, sia finanziarie che non finanziarie, vengono rese pubbliche e accessibili agli stakeholder.

Nel contesto della pubblica amministrazione, questo concetto è strettamente legato ai principi di trasparenza e responsabilità, poiché la comunicazione completa e tempestiva dei dati è considerata essenziale per rafforzare la fiducia dei cittadini e prevenire fenomeni come la corruzione.

Una pubblica amministrazione che adotta pratiche di disclosure efficaci tende a rafforzare la legittimità istituzionale, promuovendo un ambiente di fiducia reciproca tra istituzioni e cittadini.

Nella pubblica amministrazione si distinguono due grandi categorie di disclosure:

- Disclosure finanziaria: comprende documenti obbligatori come il bilancio economico-patrimoniale, il bilancio consolidato, i documenti di contabilità armonizzata (D.Lgs. 118/2011). Essi comunicano in modo standardizzato i dati contabili e gestionali.
- La disclosure non finanziaria include la documentazione degli effetti sociali, ambientali ed etici delle attività amministrative. Nel contesto pubblico, si manifesta attraverso report che descrivono il contributo dell'amministrazione allo sviluppo sostenibile. Questa forma di disclosure è strettamente legata al concetto di accountability esterna, ovvero l'intenzione di "rendere conto" non solo dei dati numerici, ma anche della qualità delle azioni pubbliche, dei valori, degli impatti e delle strategie.

Ne fanno parte:

- Il bilancio sociale
- Il bilancio di sostenibilità

- Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)
- Le relazioni di performance
- I rapporti BES (Benessere Equo e Sostenibile)
- Le sezioni “Amministrazione trasparente” e gli open data

Per conformarsi alle normative vigenti, la Dichiarazione non finanziaria, sia essa individuale o consolidata, deve trattare una serie di argomenti, tra cui quelli ambientali, sociali, relativi al personale, al rispetto dei diritti umani e alla lotta contro la corruzione attiva e passiva, descrivendo almeno i temi di rilevanza:

- il modello aziendale di gestione ed organizzazione dell'attività;
- le politiche praticate dall'impresa;
- i principali rischi, generati o subiti.

Le informazioni da riportare in ambito ambientale devono riguardare l'utilizzo delle risorse energetiche, distinguendo tra quelle rinnovabili e non rinnovabili, nonché le emissioni di gas serra e l'impatto ambientale risultante. Per quanto riguarda l'aspetto sociale, è essenziale includere dati sulla gestione del personale, come le politiche adottate per garantire l'uguaglianza di genere o per migliorare il dialogo con le parti sociali, il rispetto dei diritti umani e le misure per prevenirne la violazione, e gli strumenti utilizzati per combattere la corruzione, sia attiva che passiva.

Le informazioni richieste devono essere presentate in confronto con quelle degli anni precedenti, al fine di consentire ai lettori di effettuare confronti temporali e verificare l'evoluzione di specifici aspetti.

Nella redazione della dichiarazione non finanziaria, le organizzazioni possono scegliere tra uno standard di rendicontazione o optare per una metodologia autonoma. Pertanto, spetta all'organizzazione decidere quale modalità di rendicontazione adottare, valutando il sistema più adatto e funzionale alla propria attività.

La divulgazione all'interno della pubblica amministrazione persegue diversi obiettivi:

- **Trasparenza:** rendere le attività amministrative accessibili ai cittadini e contrastare la corruzione.
- **Legittimazione:** costruire fiducia nelle istituzioni, giustificando l'impiego delle risorse pubbliche.
- **Coinvolgimento degli stakeholder:** promuovere la partecipazione civica e la co-creazione di politiche pubbliche.
- **Miglioramento interno:** la rendicontazione funge anche da strumento di autovalutazione e apprendimento.
- **Responsabilità democratica:** riconoscere il diritto dei cittadini a essere informati e coinvolti.

La normativa italiana stabilisce obblighi di pubblicazione e diritto di accesso alle informazioni attraverso:

- **D.Lgs. 33/2013:** questa legge impone la comunicazione di informazioni agli enti pubblici, successivamente rivista nel 2016, riorganizzando gli obblighi di pubblicazione delle PA, rafforzando la responsabilità esterna tramite la sezione "Amministrazione trasparente" sui siti istituzionali e l'accesso civico (art. 5).

- D.Lgs. 150/2009: ("riforma Brunetta"): istituisce il "ciclo della performance" (piano, monitoraggio, rendicontazione, valutazione) e crea l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).
- Legge 190/2012: introduce il Piano Nazionale Anticorruzione e i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, collegando etica pubblica e responsabilità (ANAC, 2023).
- Il decreto legislativo n. 97 del 2016 introduce il Freedom of Information Act (FOIA), che ha modificato il decreto legislativo n. 33 del 2013, noto come decreto trasparenza. Questa normativa garantisce a chiunque il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, salvo i limiti stabiliti dalla legge.

Nonostante i progressi normativi, permangono alcune problematiche:

- la sovrapposizione normativa, caratterizzata dalla presenza di numerosi strumenti talvolta non coordinati, genera ridondanze.
- l'orientamento formale è evidente in molte amministrazioni pubbliche che pubblicano documenti per adempiere agli obblighi senza un reale intento comunicativo, fenomeno noto come adempimento formale.
- la mancanza di standardizzazione, in particolare nella rendicontazione non finanziaria, si traduce in una scarsa comparabilità tra gli enti.
- il coinvolgimento degli stakeholder è spesso limitato, con una divulgazione che rimane unidirezionale, priva di dialogo o consultazione.

Tuttavia, esistono buone pratiche: università, aziende sanitarie, regioni e società partecipate stanno sviluppando modelli di rendicontazione integrata, talvolta ispirandosi agli ESRS (European Sustainability Reporting Standards) o al framework GRI. L'interesse crescente per gli

indicatori ESG e per il reporting "value-based" suggerisce un'evoluzione verso una divulgazione più orientata alla creazione di valore pubblico.

Come discusso da Bracci e Biondi (2018), il reporting si sta evolvendo dal tradizionale resoconto puramente numerico a un modello integrato che include anche dimensioni qualitative. Questo approccio consente agli stakeholder di comprendere come le attività dell'ente generino valore non solo dal punto di vista economico, ma anche in termini di benessere collettivo, efficienza gestionale e responsabilità sociale.

In altre parole, il reporting "value-based" diventa uno strumento strategico per esprimere la capacità di un'organizzazione di raggiungere risultati che vanno oltre i semplici indicatori di performance finanziaria.

La rendicontazione nelle amministrazioni pubbliche italiane è quindi un sistema complesso, evolutosi nel tempo e ancorato a normative specifiche. Gli strumenti obbligatori (performance, anticorruzione, trasparenza) coesistono con forme spontanee di rendicontazione sociale (bilanci sociali e di sostenibilità), queste ultime particolarmente diffuse in settori innovativi come l'università e gli enti territoriali avanzati.

L'integrazione degli indicatori BES nel ciclo di bilancio rappresenta un ulteriore passo verso un approccio olistico alla contabilità pubblica.

A livello internazionale, sebbene non esistano obblighi diretti, gli standard globali (GRI, IR, CSRD/ESRS) offrono linee guida di buona prassi utili anche al settore pubblico.

In futuro, ci sarà una crescente convergenza verso requisiti ESG comparabili, sia per le imprese private sia, indirettamente, per le amministrazioni pubbliche e gli enti controllati, in un'ottica di trasparenza e sostenibilità complessiva.

In sintesi, un'amministrazione pubblica che pratica rendicontazione sociale, report di sostenibilità, performance reporting e open data, e quando i cittadini possono controllare ex-post le decisioni politiche o accedere liberamente a informazioni dettagliate, aumenta la propria

credibilità e rafforza la fiducia dei cittadini nella corretta gestione dell'azione.

3.3. Dalle informazioni non finanziarie alle informazioni sulla sostenibilità

Le informazioni non finanziarie sono state inizialmente considerate come un complemento, e talvolta persino in opposizione, alle informazioni finanziarie (Baumüller, J., & Sopp, K., 2021).

Questa definizione iniziale di informazioni non finanziarie risale al cosiddetto Jenkins Report, ovvero il documento “Improving Business Reporting. A Customer Focus”, redatto dall’AICPA nel 1994, in cui si sottolinea chiaramente la necessità per le aziende di divulgare informazioni non finanziarie che siano utili a soddisfare le esigenze informative degli stakeholder.

L'uso originale del termine differisce notevolmente dall'uso attuale.⁷²

Il termine "informazioni non finanziarie" attualmente si riferisce all'insieme di dati divulgati riguardanti la sostenibilità, comprendendo questioni ambientali, sociali e di governance. In ambito europeo, questa nuova definizione delle informazioni non finanziarie è stata introdotta dalla Direttiva 2003/51/CE.⁷³ La Direttiva stabilisce che tali informazioni devono essere presentate con riferimento agli importi riportati nei conti annuali. Questa caratterizzazione delle informazioni

⁷² Nel documento dell'AICPA, le informazioni non finanziarie erano costituite da dati operativi e indicatori di performance utilizzati dal management per prendere decisioni riguardanti la gestione aziendale. Tali informazioni dovevano essere comunicate all'esterno per consentire ai destinatari del bilancio di comprendere meglio le dinamiche aziendali e i fattori che contribuiscono alla creazione di valore a lungo termine.

⁷³ Per identificare le informazioni fornite sugli “indicatori fondamentali di prestazione [...] non finanziari rilevanti per l'attività specifica della società, comprese informazioni relative all’ambiente e al personale”

non finanziarie si colloca tra il significato originariamente attribuito dall'AICPA e quello attualmente in uso.⁷⁴

Il distacco dalla concezione iniziale di informazioni non finanziarie sviluppata dall'AICPA si concretizza definitivamente con la Direttiva 2014/95/UE, che ha introdotto il termine "informazioni di carattere non finanziario" per descrivere tutte le informazioni relative a questioni ambientali, sociali, del personale, al rispetto dei diritti umani e alla lotta contro la corruzione attiva e passiva.

In questa nuova interpretazione, per diversi anni, il termine "informazioni non finanziarie" è stato utilizzato come sinonimo di "informazioni sulla sostenibilità". Nella Direttiva 2014/95/UE, infatti, i termini "informazioni sociali e ambientali", "informazioni non finanziarie" e "informazioni sulla sostenibilità" sono considerati sinonimi.

La modifica terminologica, con l'affermazione del termine "informazioni sulla sostenibilità", è avvenuta con l'emanazione della Direttiva 2022/2464/UE.

L'adozione del termine "informazioni sulla sostenibilità" evidenzia come tali informazioni siano strettamente collegate o, meglio ancora, complementari, alle informazioni finanziarie. (Baumüller, J., & Sopp, K., 2021).

Il passaggio dalla Direttiva 2014/95/UE alla Direttiva 2022/2464/UE ha comportato non solo un cambiamento terminologico, passando dal concetto di informazioni non finanziarie a quello di informazioni sulla sostenibilità, ma ha anche segnato un'evoluzione nel significato degli obiettivi e delle finalità del reporting di sostenibilità.

⁷⁴ Il richiamo agli importi nei prospetti contabili del bilancio per la divulgazione delle informazioni non finanziarie si rifà al concetto di informazioni non finanziarie elaborato dall'AICPA. Secondo tale concetto, queste informazioni comprendono dati operativi e misure di performance utilizzate dal management per decisioni gestionali. Tuttavia, l'introduzione esplicita nella Direttiva 2003/51/CE dell'obbligo di divulgare informazioni su ambiente e personale avvicina il concetto di informazioni non finanziarie alla sua interpretazione attuale, ossia informazioni relative alla sostenibilità.

Questo cambiamento è stato principalmente motivato dalla necessità di interpretare correttamente il principio di materialità delineato nella Direttiva sulla rendicontazione non finanziaria. Mentre la Direttiva 2014/95/UE regolava il principio di materialità singola, richiedendo che le informazioni non finanziarie fossero comunicate se necessarie per comprendere l'andamento dell'impresa, i suoi risultati, la sua situazione (prospettiva finanziaria) e l'impatto della sua attività (prospettiva ambientale e sociale), la Direttiva 2022/2464/UE introduce il principio di doppia materialità.

Secondo questo principio, le informazioni sulla sostenibilità devono essere divulgate anche se rilevanti solo per una delle due prospettive. Pertanto, secondo la Direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità aziendale, le imprese e le pubbliche amministrazioni devono fornire informazioni sulla sostenibilità necessarie per comprendere l'impatto dell'attività aziendale sulle questioni di sostenibilità (prospettiva ambientale e sociale), oltre a informazioni utili per comprendere l'effetto delle questioni di sostenibilità sull'andamento, sui risultati e sulla situazione dell'azienda (prospettiva finanziaria).

Si sviluppa così una visione integrata che collega le informazioni non finanziarie con quelle sulla sostenibilità. Le aziende, quindi, non si limitano più a riportare dati isolati, ma creano un quadro complessivo che dimostra come gli aspetti finanziari e non finanziari siano interconnessi.

3.4. Il bilancio di sostenibilità come strumento di accountability

Prima dell'adozione diffusa del bilancio di sostenibilità, molte organizzazioni, comprese le amministrazioni pubbliche, si avvalevano del bilancio sociale⁷⁵ come principale strumento per rendicontare in modo trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche e l'impatto delle loro attività sulla società.

Il bilancio sociale, sviluppato principalmente nel settore non profit e cooperativo, si concentra sugli aspetti sociali e relazionali delle azioni organizzative, offrendo una descrizione sia qualitativa che quantitativa del valore generato in termini di equità, inclusione, partecipazione e benessere della comunità.

Questo documento, che si riferisce alle attività dell'ente e coincide con il periodo del bilancio di esercizio (l'anno solare), fornisce una rendicontazione sia consuntiva che programmatica:

- della missione e delle strategie dell'ente;
- dei progetti e delle attività svolte durante l'anno;
- dei risultati raggiunti e degli effetti prodotti sui vari stakeholder rispetto alle attività dell'ente.

Esso si presenta come uno strumento utile per promuovere il dialogo con gli stakeholder, migliorare la fiducia dei cittadini e aumentare la trasparenza dell'ente, ma spesso non include indicatori standardizzati né una forte integrazione con gli obiettivi strategici dell'organizzazione.

⁷⁵ Si veda D. Lgs n.153 del 17.5.1999, D.Lgs n.155 del 24.3.2006 e con riferimento alla pubblica amministrazione Direttiva del Ministro della Funzione pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17.2.2006 e Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali, definite dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del 7 giugno 2007.

Con il consolidarsi dell'agenda globale sullo sviluppo sostenibile, in particolare con l'adozione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e i suoi 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), è emersa la necessità di una rendicontazione più strutturata, integrata e orientata agli impatti a lungo termine.

In questo contesto, il bilancio di sostenibilità si è affermato come uno strumento evolutivo rispetto al bilancio sociale, capace di includere sistematicamente le dimensioni ambientale, sociale ed economica, secondo un approccio ESG.

In tal senso, il reporting di sostenibilità si configura come una pratica ampiamente adottata nel settore privato, che negli ultimi vent'anni ha visto una crescente diffusione ed è diventata essenziale per monitorare il progresso delle amministrazioni pubbliche verso una gestione delle risorse più responsabile e consapevole, in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite.⁷⁶

Tuttavia, il settore pubblico è notevolmente indietro rispetto al privato nel reporting di sostenibilità, nonostante abbia il maggiore impatto ambientale nella maggior parte delle economie.

In pratica, il bilancio di sostenibilità è uno strumento che aziende, enti governativi o organizzazioni no-profit utilizzano per comunicare le loro iniziative e le performance in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

La rendicontazione non finanziaria si concentra in particolare sulle attività relative ai temi ESG, ovvero fattori ambientali (Environmental), sociali (Social) e di governance (Governance), che servono a valutare i comportamenti e gli standard di sostenibilità di un'azienda, un ente governativo o un fondo di investimento.

⁷⁶ Il fenomeno è da ricondursi sia a una maggiore sensibilità delle imprese, sia agli effetti delle istanze proposte a livello nazionale, internazionale e dell'attività della Commissione europea sul tema della Corporate social responsibility (CSR).

La rendicontazione di sostenibilità viene quindi intesa come l'insieme di informazioni divulgate, sui comportamenti adottati, sui risultati conseguiti e sugli effetti prodotti in campo ambientale e sociale, nonché sull'influenza delle questioni di sostenibilità sugli sviluppi, sui risultati economici e sulla situazione patrimoniale-finanziaria.

Oggetto del reporting di sostenibilità sono, quindi, le informazioni sulle diverse dimensioni della sostenibilità: sociale, ambientale e di governance. La finalità di tale forma di rendicontazione è di far comprendere ai lettori esterni l'impegno assunto dall'azienda per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile

In sostanza, questo tipo di informativa è una sorta di global report, in quanto espressivo di tutte le dimensioni rilevanti dell'organizzazione⁷⁷.

Per redigere un Bilancio di Sostenibilità che sia utile, significativo e conforme alla legge, è necessario rispettare alcuni principi fondamentali:

- il principio di materialità;
- il principio di inclusività.

La materialità impone che il report includa tutti i temi di rilevanza, ossia quelli che, se omessi o interpretati erroneamente, potrebbero influenzare le decisioni, le azioni e le prestazioni di un'organizzazione o dei suoi stakeholder. Tali informazioni sono cruciali e non devono essere tralasciate per garantire che il report sia significativo e utile.

Nel determinare questi argomenti si deve considerare sia la propria prospettiva interna sia quella esterna degli stakeholder, poiché è fondamentale comprendere come i vari portatori d'interesse percepiscono certi aspetti dell'attività dell'organizzazione.

⁷⁷ Il Global Reporting initiative definisce tale informativa con questa accezione.

Per raggiungere questo obiettivo, è necessario impiegare risorse umane dedicate all'analisi di materialità, partendo dalle esigenze dell'azienda e interagendo con gli stakeholder per comprendere i loro bisogni e richieste.

Questo principio ha un duplice scopo: da un lato, assicura che non vengano omesse informazioni importanti e rilevanti che devono essere comunicate al pubblico, garantendo trasparenza con tutti gli interlocutori; dall'altro, evita un sovraccarico di informazioni che potrebbe generare confusione tra i lettori, i quali potrebbero decidere di non leggere affatto il documento per evitare di non comprenderne il contenuto e di perdere tempo.

Pertanto, è essenziale riportare solo i temi materiali identificati attraverso un'attenta analisi dell'organizzazione.

Il principio di inclusività è strettamente legato a quello appena descritto, poiché stabilisce che gli stakeholder dell'organizzazione non devono essere considerati semplici destinatari del documento o attori da informare, ma devono essere coinvolti nella definizione dei contenuti stessi.

Come previsto dal principio di materialità, per determinare quali temi trattare, è necessario considerare anche gli interessi degli stakeholder. Per fare ciò, è fondamentale selezionare gli stakeholder e realizzare una mappatura.

Nel settore pubblico, come già evidenziato, grazie al D.Lgs. 254/2016, molte multiutility ed enti strumentali rientrano nell'obbligo di pubblicare annualmente il report di sostenibilità, focalizzandosi su tematiche materiali di interesse collettivo

Sebbene la PA non sia ancora obbligata a presentare report ESG (Environmental, Social, Governance), la Direttiva Europea CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) sta progressivamente estendendo l'obbligo di rendicontazione anche alle istituzioni pubbliche.

Con la pubblicazione dei Principi Europei di Rendicontazione di Sostenibilità (ESRS) da parte della Commissione Europea, in linea con quanto previsto dalla direttiva 2013/34/UE, modificata dalla direttiva (UE) 2022/2464, è stato dato un ulteriore impulso alla definizione delle informazioni ed alla mappatura dei concetti che le imprese sono chiamate a divulgare.

Gli ESRS forniscono un utile matrice ed indicano le metriche da adottare per la corretta rappresentazione delle informazioni salienti, riguardanti gli impatti, i rischi e le opportunità sostanziali riguardanti varie tipologie di imprese.

Gli impatti possono essere sia positivi che negativi e, a seconda del momento in cui si manifestano, si classificano in: effettivi, potenziali o futuri.

I rischi e le opportunità, invece, comprendono eventi che possono influenzare la sostenibilità, legati alla dipendenza da risorse naturali, umane e sociali, identificati attraverso processi di valutazione specifici.

Le società partecipate da enti pubblici generano una vasta gamma di impatti e presentano vari tipi di rischi, motivo per cui si ritiene necessario accelerare l'adozione del bilancio di sostenibilità, indipendentemente dalle dimensioni e dal tipo di servizi offerti, poiché lo status di partecipata rende imprescindibile l'adozione dei principi fondamentali e delle metodologie per la preparazione della rendicontazione non finanziaria.

Il bilancio di sostenibilità delle partecipate si riferisce alla rendicontazione delle performance basata su indicatori di impatto e di risultato diversi da quelli della reportistica amministrativa, definiti in base al tipo di risorse pubbliche utilizzate.

Sebbene sia evidente l'importanza di un percorso di sostenibilità per le imprese partecipate, riscontri empirici e bibliografici mostrano un significativo ritardo in questo ambito. Il percorso di sostenibilità per le partecipate pubbliche permette di misurare in modo più ampio l'efficacia delle azioni intraprese e la propensione al coinvolgimento delle parti

interessate, favorendo una maggiore partecipazione e permettendo di intercettare le esigenze latenti, contribuendo a sviluppare strategie mirate e programmi operativi più inclusivi.

Inoltre, il bilancio di sostenibilità è uno degli strumenti funzionali all'allineamento con gli obiettivi definiti dalle Nazioni Unite e tradotti in politiche e azioni riportate nell'Agenda del 2030.

In sostanza, il reporting sulla sostenibilità è spesso descritto come uno strumento magico che promuove una migliore definizione delle politiche e il coinvolgimento dei cittadini (Pollitt & Hupe, 2011); tuttavia, una parte della letteratura teme la "contabilizzazione", in cui i report sulla sostenibilità diventano semplicemente "uno sbocco per il greenwashing" o una fonte di informazioni "managerialiste" (Dumay, Guthrie e Farneti, 2010).

Detto ciò, al di là dei numerosi vantaggi, l'adozione dei criteri ESG nella Pubblica Amministrazione presenta alcune difficoltà come la complessità gestionale, la resistenza al cambiamento e le difficoltà di misurazione.

Nonostante ciò, l'integrazione dei criteri ESG rappresenta per la Pubblica Amministrazione un'opportunità straordinaria per migliorare trasparenza, efficienza e sostenibilità, garantendo un'amministrazione pubblica più equa, resiliente e innovativa.

Per le amministrazioni pubbliche, il bilancio di sostenibilità costituisce attualmente un'occasione fondamentale per rafforzare il legame con i cittadini, migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche e rendere conto non solo delle azioni intraprese, ma anche delle modalità di realizzazione e dei loro impatti sull'ambiente e sulla società. Questo approccio consente di superare una rendicontazione meramente contabile o procedurale, abbracciando una visione integrata e prospettica della creazione di valore pubblico, in linea con i principi di trasparenza, responsabilità e partecipazione democratica.

CAPITOLO IV

I fondamenti teorici a supporto di accountability e disclosure

4.1. Le teorie per l'analisi della disclosure di sostenibilità

Il capitolo che segue analizza le motivazioni per cui le organizzazioni rendono conto delle loro attività, impiegando diverse teorie contabili e organizzative. Ciascuna teoria offre una prospettiva unica, con modelli interpretativi che facilitano la comprensione delle ragioni per cui la pubblica amministrazione adotta pratiche di rendicontazione, politiche di accountability e divulgazione dei dati.

In sintesi, in letteratura sono stati usati diversi approcci teorici per spiegare la scelta delle aziende di diffondere le informazioni sulla sostenibilità ed è quindi utile fornire una panoramica delle principali teorie: l'Agency Theory si concentra sul controllo e sugli incentivi interni; la Stakeholder Theory sottolinea l'importanza del dialogo con gli interessi esterni; la Legitimacy Theory suggerisce che la rendicontazione serve a mantenere l'approvazione sociale; l'Institutional Theory spiega le pressioni esterne di natura normativa e culturale, mentre la Theory of Signalling colma il divario informativo tra istituzioni e cittadini.

Queste teorie, nel loro insieme, contribuiscono a spiegare perché le pubbliche amministrazioni debbano adottare politiche di trasparenza e responsabilità.

4.2. La teoria dell'agenzia

La teoria dell'agenzia analizza il ruolo della divulgazione nel processo negoziale tra individui, che si sviluppa all'interno di una relazione di agenzia (Jensen & Meckling, 1976). Tale relazione si instaura quando un individuo (il principale) delega a un altro (l'agente) la gestione e l'esecuzione di specifiche attività per suo conto. Di conseguenza, l'agente ha accesso privilegiato alle informazioni riservate dell'azienda rispetto al principale e può prendere decisioni con maggiore cognizione di causa. Tuttavia, le decisioni dell'agente influenzano sia il suo benessere sia quello del principale. Se emergono divergenze di interessi tra le due parti, si genera un conflitto (problema di agenzia). Per limitare la discrezionalità dell'agente, il principale può stabilire incentivi specifici o meccanismi di controllo adeguati (noti come costi di agenzia) che influenzano il comportamento dell'agente.

Quando vi è una divergenza di interessi tra il principale e l'agente, quest'ultimo potrebbe adottare comportamenti opportunistici, prendendo decisioni che massimizzano la propria utilità a scapito degli interessi del principale.

In questo contesto, la corporate disclosure rappresenta un meccanismo di controllo utile per ridurre le asimmetrie informative tra l'agente e il principale, consentendo a quest'ultimo di monitorare il comportamento del primo e, di conseguenza, di valutare la qualità dell'investimento. Inoltre, la corporate disclosure può avvantaggiare l'agente, che può utilizzarla per comunicare al principale le decisioni prese nel suo interesse.

Pertanto, secondo la teoria dell'agenzia, le imprese tendono a divulgare informazioni per mitigare i problemi di agenzia. Secondo Gray et al. (1996), le aziende devono fornire informazioni non solo agli azionisti, ma anche a vari stakeholder che possono influenzare e sono influenzati dalle attività aziendali.

4.3. La teoria degli stakeholder

Secondo la teoria degli stakeholder, un'azienda interagisce con una varietà di parti interessate oltre ai suoi azionisti, tra cui dipendenti, fornitori, clienti, enti governativi e la società civile (Freeman, 1984).

Questi stakeholder possono sia influenzare che essere influenzati dalle attività aziendali in diversi modi, poiché i loro interessi si estendono oltre quelli finanziari degli azionisti. Freeman (1984) sostiene che ogni organizzazione opera in un contesto di relazioni con diversi stakeholder, gruppi o individui che possono influenzare o essere influenzati dalle sue attività.

La teoria degli stakeholder afferma che il successo di un'azienda dipende dalla sua capacità di soddisfare le esigenze degli stakeholder. Pertanto, l'azienda dovrebbe mirare a considerare le necessità di tutti gli stakeholder, piuttosto che concentrarsi esclusivamente sull'aumento della ricchezza degli azionisti, e adottare pratiche di gestione che promuovano buone relazioni con tutti gli stakeholder.

In questo contesto, le aziende devono essere responsabili nei confronti di tutti gli stakeholder per soddisfare le loro esigenze informative e ottenere la loro approvazione, raggiungendo e mantenendo la legittimità.

Secondo la teoria degli stakeholder, i vari gruppi di stakeholder hanno diverse poste in gioco, e il bilanciamento delle loro aspettative influenza le decisioni del management.

Burritt (2016) classifica la teoria degli stakeholder in due rami, utilizzati per spiegare come le aziende rispondono alle richieste degli stakeholder:

- normativa o etica;
- manageriale.

Secondo il primo ramo, le imprese considerano tutti gli stakeholder allo stesso modo e prendono decisioni e rilasciano informazioni indipendentemente dalle richieste di un gruppo specifico (Deegan, 2002).

Nel ramo manageriale, le aziende attribuiscono un peso diverso alle aspettative degli stakeholder in base alla loro capacità di influenzare le

attività e le azioni dell'azienda, fornendo informazioni per soddisfare le aspettative del gruppo più influente (Ullmann, 1985).

Mitchell (1997) afferma che il peso assegnato a un gruppo specifico di stakeholder è determinato da tre attributi:

- Potere
- legittimità
- urgenza.

Se tutti e tre gli attributi caratterizzano le loro rivendicazioni, gli stakeholder richiedono priorità e urgenza per soddisfare i loro bisogni. Al contrario, gli stakeholder sono considerati "expectant stakeholder" se possiedono solo due di questi elementi, o "stakeholder latenti" se ne possiedono solo uno (Pérez et al., 2017).

La teoria degli stakeholder è spesso utilizzata insieme alla teoria della legittimità. Alcuni studiosi (Deegan, 2002) sostengono che queste teorie sono complementari, poiché entrambe esaminano la capacità di un'azienda di sviluppare buone relazioni e soddisfare le aspettative degli stakeholder (teoria degli stakeholder) o della società nel suo complesso (teoria della legittimità).

4.4. La teoria della legittimità

Questa teoria concepisce la divulgazione come un mezzo per mantenere la legittimità sociale di un'organizzazione.

Suchman (1995) definisce la legittimità come "una percezione generalizzata o presunzione che le azioni di un ente siano desiderabili, opportune o appropriate all'interno di un sistema sociale costituito da norme e valori".

Secondo la teoria della legittimità, le imprese devono conformarsi alle aspettative sociali per ottenere legittimazione (Guthrie & Parker, 1989).

Per conseguire la legittimità, le aziende devono considerare ciò che la società ritiene un comportamento socialmente accettabile e agire in conformità con le aspettative esterne. In sostanza, questa teoria sostiene l'esistenza di un contratto sociale tra l'azienda e la società, che stabilisce come l'azienda dovrebbe comportarsi per ottenere legittimità. Se le aziende non agiscono in modo da soddisfare le aspettative sociali, si crea un divario di legittimità (Lindblom, 1993).

Inoltre, le aziende potrebbero affrontare sanzioni normative se non rispettano le aspettative legali della società. Pertanto, la legittimazione può essere vista come una risorsa che un'azienda deve generare per sopravvivere nella società (Deegan, 2019).

Secondo la teoria della legittimità, le aziende utilizzano la divulgazione per ottenere visibilità e influenzare l'opinione degli stakeholder sull'azienda (Deegan, 2002). Allo stesso tempo, se le aziende non percepiscono pressioni esterne, tendono a non divulgare molte informazioni (Stubbs et al., 2013).

Tuttavia, la divulgazione di informazioni in risposta a pressioni esterne non implica necessariamente che l'azienda abbia deciso di operare in modo utile per raggiungere lo sviluppo sostenibile. In altre parole, le aziende potrebbero utilizzare la divulgazione per ottenere legittimità piuttosto che come meccanismo di responsabilità, evidenziando la loro natura opportunistica (Jeriji & Louhichi, 2021).

Gli studi precedenti hanno spesso combinato la teoria della legittimità con quella degli stakeholder.

4.5. La teoria istituzionale

Secondo la teoria istituzionale, le aziende sono entità economiche il cui comportamento è modellato dalle istituzioni del contesto in cui operano (Campbell, 2009).

Questa teoria viene impiegata per comprendere l'uniformità nei comportamenti aziendali (DiMaggio & Powell, 1983). L'ipotesi centrale è che le imprese situate in paesi con istituzioni simili tendano a comportarsi in modo simile.

Il termine isomorfismo descrive efficacemente il processo di omogeneizzazione (DiMaggio e Powell, 1983). Secondo la definizione di Hawley (1968), l'isomorfismo è un processo coercitivo che spinge un'azienda ad adottare gli stessi comportamenti di altre imprese soggette alle stesse condizioni istituzionali.

DiMaggio & Powell (1983) hanno individuato tre tipi di isomorfismo:

- mimetico;
- normativo;
- coercitivo.

L'isomorfismo mimetico deriva dalla decisione di imitare altre aziende. In questo caso, le imprese adottano un comportamento specifico per operare in modo simile ad altre aziende. L'isomorfismo normativo è il risultato della professionalizzazione e si verifica quando le aziende scelgono di fare ciò che è considerato corretto in base alla professionalizzazione di un settore e ai membri di una professione. L'isomorfismo normativo si riferisce ai valori, alle credenze e alle culture diffuse nella società.

Infine, l'isomorfismo coercitivo è attribuito all'influenza politica e si manifesta quando le imprese decidono di conformarsi alle leggi imposte da forze esterne.

Le aziende tendono a fornire informazioni se ricevono pressioni dalla società e operano in paesi caratterizzati da una maggiore attenzione e dalla presenza di normative sulla sostenibilità.

4.6. La teoria della segnalazione

La teoria del signalling si concentra sulla divulgazione volontaria di informazioni positive da parte delle aziende al fine di comunicare i loro aspetti favorevoli e ridurre l'asimmetria informativa con gli stakeholder esterni (Connelly et al., 2011).

Secondo tale teoria, le aziende virtuose condividono informazioni con gli stakeholder per mettere in evidenza le loro buone pratiche e risultati. In tal modo, le imprese possono gestire la loro reputazione, migliorare la gestione del rischio aziendale e attrarre maggiori investimenti.

La fornitura di informazioni contribuisce a ridurre le aspettative degli investitori sui rischi futuri dell'azienda e, di conseguenza, a diminuire i costi di finanziamento (Liu et al., 2021).

4.7. Applicazioni pratiche delle teorie nella PA

Le teorie esaminate hanno trovato ampie applicazioni pratiche nella gestione della Pubblica Amministrazione. La rendicontazione delle amministrazioni pubbliche non è solo una pratica gestionale, ma costituisce anche un modello teorico che esprime l'accountability e la trasparenza dell'azione amministrativa.

TEORIA DEGLI STAKEHOLDER.

Nel contesto del settore pubblico, gli stakeholder includono naturalmente i cittadini-utenti e la comunità, oltre ai dipendenti, ai fornitori, alle autorità di regolamentazione e alle parti politiche.

La Teoria degli Stakeholder sostiene che l'ente pubblico deve considerare le aspettative e i bisogni di tutti questi soggetti interessati.

In questa prospettiva, la rendicontazione è vista come il mezzo per soddisfare le richieste informative degli stakeholder, aumentando la responsabilità nei loro confronti. Pertanto, la visione degli stakeholder

suggerisce di considerare la rendicontazione come un processo multidimensionale che deve rispondere alle esigenze informative di diversi gruppi, dai dipendenti e collaboratori fino agli utenti dei servizi pubblici, e non limitarsi a semplici dati finanziari.

Il modello degli stakeholder ha promosso un approccio partecipativo e inclusivo, con l'adozione di politiche volte a coinvolgere attivamente i vari gruppi interessati nel processo decisionale e nella valutazione delle prestazioni istituzionali.

TEORIA DELL'AGENZIA

Sebbene originata nell'ambito dell'economia aziendale, questa teoria trova applicazione anche nel settore pubblico, in particolare nella relazione tra agente e principale.

I cittadini o i loro rappresentanti eletti fungono da "principali", delegando ai funzionari e ai manager pubblici, gli "agenti", la gestione delle risorse collettive.

Poiché questi due gruppi possono avere interessi divergenti e un accesso diseguale alle informazioni, la divulgazione funge da meccanismo di controllo e riduzione delle asimmetrie informative.

In questo contesto, la rendicontazione diventa uno strumento per allineare gli incentivi: ad esempio, l'obbligo di pubblicare i risultati ottenuti incentiva i manager pubblici a perseguire gli obiettivi di interesse pubblico, riducendo il rischio di azioni dettate da interessi personali e mitigando così i rischi di comportamenti opportunistici.

In tal modo, la pubblica amministrazione impone ai propri agenti di rendere conto attraverso una reportistica strutturata, in linea con il modello principale-agente descritto da Jensen & Meckling (1976).

La teoria dell'agenzia evidenzia il divario informativo tra i manager (agenti) e i cittadini o gli organi di controllo (principali), sottolineando come una rendicontazione trasparente e dettagliata possa contribuire a ridurre il rischio di comportamenti opportunistici e a migliorare la qualità del controllo istituzionale.

TEORIA DELLA LEGITTIMITA'

Quando applicata al settore pubblico, la teoria suggerisce che la pubblica amministrazione diffonde informazioni per dimostrare la propria conformità agli standard sociali e culturali condivisi.

In sostanza, una pubblica amministrazione associa la propria reputazione al consenso civico: la trasparenza e la rendicontazione sono strumenti per dimostrare che l'ente opera secondo le aspettative e per ridurre potenziali conflitti con la comunità. Le amministrazioni pubbliche possono quindi utilizzare i rapporti di sostenibilità e i bilanci sociali per rispondere alle critiche o per dimostrare il rispetto delle normative.

La trasparenza costante e la reportistica pubblica sono essenziali per gestire la legittimità dell'amministrazione nel tempo. (Rella et al., 2022).

In sintesi, la teoria della legittimità indica che la pubblicazione di bilanci sociali, di sostenibilità e di performance finanziaria non è solo un atto comunicativo, ma una strategia per ottenere e consolidare il consenso sociale e politico, rafforzando così la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche.

TEORIA ISTITUZIONALE

Da questa prospettiva, la pubblica amministrazione risponde a pressioni normative, culturali e mimetiche provenienti dall'ambiente istituzionale.

Le istituzioni pubbliche tendono ad allinearsi a modelli di governance riconosciuti e richiesti dagli stakeholder legali e da altri enti di riferimento, conformandosi alle norme formali e ai canoni sociali (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983).

In questo contesto, l'adozione di pratiche di rendicontazione trasparente può essere interpretata come una risposta a regole esterne, quali leggi sulla trasparenza, raccomandazioni europee, pressioni normative o l'imitazione di altri enti di successo: le amministrazioni che pubblicano bilanci sociali e report di sostenibilità sono spesso spinte a farlo perché i nuovi standard istituzionali lo richiedono.

TEORIA DELLA SEGNALAZIONE

All'interno della Pubblica Amministrazione, la teoria della segnalazione riveste un ruolo cruciale nel colmare il divario informativo tra le istituzioni e i cittadini.

In un contesto caratterizzato da asimmetrie informative che possono generare sfiducia e inefficienze, l'amministrazione è in grado di emettere segnali affidabili, quali la pubblicazione regolare di bilanci sociali, report di sostenibilità, dati aperti e altre forme di trasparenza istituzionale.

Tali segnali, difficili da falsificare e spesso associati a costi e impegni significativi, permettono ai cittadini di valutare in modo informato le prestazioni e l'integrità dell'ente pubblico, rafforzando così la legittimità e la responsabilità dell'amministrazione.

In tal modo, la pubblica amministrazione non solo risponde alle aspettative di trasparenza e responsabilità, ma promuove anche una cultura di impegno e partecipazione democratica, rendendo le politiche pubbliche più efficaci e facilitando il controllo esterno da parte della società.

La teoria della segnalazione si traduce, per la PA, in pratiche di comunicazione istituzionale mirate a ridurre l'asimmetria informativa: l'utilizzo di report, bilanci e dati aperti consente agli enti pubblici di inviare segnali credibili sulla qualità del loro operato.

In sintesi, queste applicazioni pratiche dimostrano come le teorie non solo giustifichino una rendicontazione più complessa e multidimensionale, ma inducano anche cambiamenti culturali e gestionali che rendono la Pubblica Amministrazione sempre più conforme agli standard di trasparenza, responsabilità e innovazione richiesti dalla società contemporanea. Inoltre, evidenziano come la rendicontazione, in particolare nelle partecipate pubbliche, debba evolversi in un sistema integrato, capace di trasmettere non solo dati economici, ma anche informazioni sugli impatti sociali, ambientali e

istituzionali, al fine di promuovere una governance più responsabile e partecipata.

CAPITOLO V

Sostenibilità e accountability nelle partecipate pubbliche: il caso Napoli Servizi, Acea e A2A

5.1. Metodologia e presentazione dei case studies

In questo capitolo, analizzeremo tre casi studio, ossia quelli di Napoli Servizi, ACEA e A2A, con l'obiettivo di fornire un parziale riscontro empirico funzionale alla risposta alla domanda di ricerca del presente lavoro.

Nello specifico, l'obiettivo che la ricerca si è posta è quello di offrire una rappresentazione del percorso evolutivo nella maturità delle pratiche di sostenibilità e accountability nel contesto delle società partecipate pubbliche italiane. La ricerca adotta un approccio qualitativo comparativo, basato su un'analisi approfondita di tre casi studio selezionati strategicamente. La selezione di questi casi si basa sul principio del purposive sampling (Patton, 2002). Questo metodo è coerente con la metodologia dei casi estremi proposta da Yin (2018), che consente di esplorare come le pratiche di rendicontazione e gestione della sostenibilità si sviluppano e si manifestano in organizzazioni a diversi livelli di crescita.

La selezione di questi casi è stata guidata dall'intento di esaminare aziende con diversi livelli di esperienza nella rendicontazione non finanziaria. A2A è riconosciuta come leader nel settore, ACEA si trova in una fase intermedia, mentre Napoli Servizi è agli inizi.

Questa diversità ci permetterà di valutare come l'esperienza e la maturità organizzativa influenzino l'approccio alla sostenibilità e alla responsabilità nelle società partecipate pubbliche.

Napoli Servizi rappresenta una realtà locale con un approccio ancora limitato alla rendicontazione non finanziaria, offrendo l'opportunità di esaminare le sfide iniziali nell'adozione di pratiche di sostenibilità. ACEA, con un modello più strutturato ma con alcune carenze

nell'integrazione tra performance finanziarie e di sostenibilità, rappresenta una fase intermedia di sviluppo. Infine, A2A si distingue come leader del settore, con un approccio avanzato di rendicontazione integrata, fornendo un esempio di best practice.

Questa varietà nei livelli di maturità consente di identificare le sfide e le opportunità specifiche a ciascun stadio di sviluppo, tracciare un percorso evolutivo delle pratiche di sostenibilità e accountability, e comprendere i fattori che facilitano o ostacolano il progresso verso pratiche più mature, in linea con il framework proposto da Mauro et al. (2020) per l'analisi della maturità della sostenibilità nelle organizzazioni.

L'analisi si basa su una combinazione di fonti, inclusi documenti pubblici (come bilanci di sostenibilità, report finanziari e dichiarazioni non finanziarie). Attraverso un'analisi comparativa dettagliata, questo studio mira a fornire insights rilevanti non solo per le organizzazioni a diversi livelli di maturità, ma anche per policy maker e ricercatori interessati all'evoluzione dell'accountability e della sostenibilità nel settore pubblico italiano, contribuendo così al dibattito sulla public value accounting (Moore, 2013).

Napoli Servizi S.p.A. è un'azienda istituita nel 1999, operante come multiservizi "in-house" e interamente controllata dal Comune di Napoli, risultante dalla fusione di diverse partecipate comunali a partire dal 2013.

La società è responsabile della gestione delle strutture e del patrimonio immobiliare (con oltre 60.000 unità registrate) per conto dell'ente locale, oltre a fornire servizi pubblicitari (affissioni/pubblicità) e assistenza socio-educativa. Inoltre, gestisce servizi alla persona (come custodia, sorveglianza, call center) e servizi socio-sanitari (inclusione sociale, assistenza scolastica, trasporto disabili). Infine, l'azienda fornisce servizi di custodia di beni culturali (come la Chiesa di S. Domenico Maggiore, il Maschio Angioino, il Cimitero delle Fontanelle) tramite "promotori culturali" formati presso appositi info-point, contribuendo così al turismo e alla tutela del patrimonio storico.

La missione aziendale, come dichiarato sul sito web, è di fornire "servizi di pubblico interesse, integrando efficienza gestionale con obiettivi di sviluppo occupazionale e riqualificazione professionale di lavoratori in vario modo esclusi dal processo produttivo". Gli obiettivi principali includono:

- garantire un miglioramento continuo dei servizi offerti, cercando di soddisfare sempre più le aspettative degli utenti. Le esigenze degli utenti costituiscono la base per definire indicatori di servizio percepiti immediatamente da loro.
- Migliorare progressivamente l'efficienza produttiva ottimizzando tutte le risorse attraverso un costante orientamento all'innovazione dei processi e degli strumenti di produzione dei servizi.
- Analizzare e gestire in modo sempre più adeguato la domanda di servizi da parte del committente, attraverso un rapporto di consulenza costante con gli uffici dell'Ente, volto a qualificare, preordinare e programmare lo sviluppo delle attività.
- Orientare i comportamenti aziendali verso valori di responsabilità sociale.

Tra i principali stakeholder di Napoli Servizi figurano il Comune (unico azionista), i dipendenti, le istituzioni locali (municipalità), i cittadini/utenti, i fornitori, comitati di cittadini, ordini professionali, associazioni sul territorio, Università, Media e le associazioni di categoria.

La consultazione degli stakeholder non è presente e non viene rendicontata, rappresentando un limite in termini di trasparenza e dialogo con la cittadinanza e gli stakeholder pubblici.

Il Gruppo ACEA, acronimo di Azienda Comunale Energia e Ambiente, rappresenta una significativa multiutility italiana sotto il controllo del Comune di Roma. Esso opera nei settori dei servizi idrici, comprendendo il ciclo integrato, energetici, che includono la produzione, distribuzione, vendita di energia e illuminazione pubblica, e ambientali, focalizzandosi

sulla valorizzazione energetica, recupero di materia, trattamento e compostaggio. . Pur essendo una società per azioni quotata in borsa, Acea svolge anche compiti di interesse pubblico.

Fondata nel 1909 come Azienda Elettrica Municipale (AEM), Acea è stata istituita per gestire e sviluppare le infrastrutture elettriche e idriche di Roma. Attualmente, essa rappresenta il principale operatore nei servizi idrici ed energetici della capitale; nel settore idrico, il Gruppo partecipa come socio industriale nelle imprese di gestione locali in alcune aree del Centro-Sud Italia, dalla Toscana alla Campania.

Le attività di sviluppo, in linea con le strategie aziendali, si concentrano principalmente nei settori dell'economia circolare. In questi ambiti, Acea sta ampliando la sua presenza geografica lungo la dorsale adriatica del centro Italia e nel nord del paese.

Fondata per fornire servizi essenziali di qualità, Acea si propone di migliorare la vita quotidiana dei cittadini e di promuovere lo sviluppo sostenibile dei territori.

La missione aziendale, come dichiarato sul sito, è "sviluppare e gestire infrastrutture sicure e sostenibili e garantire con le nostre persone accesso e circolarità alle risorse fondamentali per cittadini, imprese e territorio".

Le sue attività si estendono non solo alla fornitura di acqua, energia e illuminazione pubblica, ma anche a progetti innovativi di economia circolare e al trattamento dei rifiuti, posizionandosi come un attore chiave nella trasformazione sostenibile a livello nazionale. La missione di Acea è definita dall'impegno a sviluppare e gestire infrastrutture sicure e sostenibili, garantendo l'accesso e la circolarità delle risorse fondamentali per cittadini, imprese e territori.

In altre parole, Acea si propone di:

- Assicurare la qualità dei servizi offerti, investendo continuamente in tecnologie innovative e in progetti di miglioramento.

- Promuovere la sostenibilità ambientale adottando soluzioni a basso impatto ecologico e contrastando il cambiamento climatico.
- Valorizzare il territorio e il benessere dei cittadini, attraverso una gestione operativa che include visioni di inclusività e responsabilità sociale.

Questo modello di business, fortemente orientato all'innovazione e alla sostenibilità, permette ad Acea di essere molto più di un semplice operatore di servizi pubblici, configurandosi come un partner strategico per la realizzazione di un sistema infrastrutturale capace di rispondere alle esigenze del presente e del futuro.

Acea opera in un contesto multi-stakeholder che include svariate categorie di interlocutori, in particolare, i principali stakeholder di Acea sono: istituzioni, dipendenti, fornitori, clienti e collettività, azionisti e finanziatori e impresa (partner e collaborazioni).

L'azienda ha una sezione dedicata "Relazione con gli Stakeholder", ha una "mappa degli stakeholder" e attiva diverse strategie di coinvolgimento e confronto, per rispondere proattivamente alle esigenze dei vari gruppi e favorire sinergie in un ambiente dinamico.

A2A S.p.A. è una Life Company italiana attiva nei settori dell'energia, ambiente, reti e servizi tecnologici, con l'obiettivo di accompagnare cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni nella transizione ecologica.

È tra le principali multiutility del Paese per dimensione e valore strategico, con una forte presenza in Lombardia, ma operativa su scala nazionale.

Costituita nel 2008 dalla fusione tra AEM Milano, ASM Brescia e AMSA, A2A ha sede a Brescia e Milano ed è quotata alla Borsa Italiana. Il controllo è detenuto dalle municipalità di Milano e Brescia, a conferma della sua vocazione pubblica e territoriale.

L'azienda ha sviluppato un modello circolare di sviluppo, integrando produzione e vendita di energia, trattamento rifiuti, generazione da fonti

rinnovabili, gestione idrica, distribuzione elettrica/gas, teleriscaldamento e mobilità sostenibile.

La missione aziendale, dichiarata nel sito, è di “Essere protagonisti della transizione ecologica per la qualità della vita delle persone e la sostenibilità del territorio”, riflettendo l’impegno a creare valore economico, ambientale e sociale nel lungo periodo, guidando la trasformazione verso un’economia a emissioni nette zero e favorendo un uso circolare delle risorse.

I valori fondanti sono:

- **Sostenibilità:** agire in modo responsabile verso ambiente, clima e generazioni future.
- **Innovazione:** investire in tecnologie pulite, smart grid, digitalizzazione e circular economy.
- **Territorialità:** radicamento nei territori serviti, collaborazione con gli enti locali.
- **Efficienza:** uso ottimale delle risorse naturali ed economiche.
- **Trasparenza e governance:** reporting ESG evoluto, impegni Net Zero (2040), codice etico.

Tra i principali stakeholder vi sono: clienti (famiglie, imprese, PA); dipendenti e collaboratori, azionisti e investitori, comunità e territori locali, fornitori e partner industriali, istituzioni e regolatori, ambiente e generazioni future e università, startup, enti ricerca.

A2A mette in atto una consultazione degli stakeholder avanzata (forum, survey, focus group), redige lo Stakeholder Engagement Report che fa parte del processo di rendicontazione integrata, descrivendo le modalità attraverso cui il Gruppo coinvolge i propri stakeholder per comprendere le loro aspettative e costruire strategie più efficaci e sostenibili.

5.2. La rendicontazione non finanziaria come strumento di accountability

Con l'aumento dell'attenzione pubblica e delle normative riguardanti i temi ambientali, sociali e di governance (ESG), la rendicontazione non finanziaria è divenuta essenziale nei processi di responsabilità aziendale, in particolare per le imprese operanti nei servizi pubblici essenziali.

In tale ottica, verrà analizzata la rendicontazione non finanziaria di Napoli servizi SPA, ACEA e A2A.

NAPOLI SERVIZI SPA

La comunicazione non finanziaria di Napoli Servizi risulta piuttosto limitata: l'unico Bilancio Sociale disponibile risale al 2015, definito come il "primo bilancio sociale" dell'azienda.

In tale documento vengono delineate la missione e le attività svolte, evidenziando l'impegno su questioni sociali e ambientali. Non sono stati pubblicati report ESG o dichiarazioni non finanziarie più recenti in modo indipendente dalla società.

La trasparenza è garantita attraverso il portale trasparenza, dove sono disponibili i bilanci d'esercizio.

Dal punto di vista della governance, Napoli Servizi ha adottato un Codice Etico e un Modello Organizzativo ai sensi del D.Lgs. 231/2001: il Codice etico stabilisce valori di trasparenza, correttezza e lealtà che devono guidare tutti gli operatori dell'azienda, mentre il Modello 231 (parte generale e specifica) regola le procedure interne e la prevenzione dei reati.

Inoltre, la missione include esplicitamente "l'orientamento dei comportamenti aziendali verso valori di responsabilità sociale", in linea con il ruolo pubblico dell'azienda e con i principi di accountability.

L'azienda adotta varie iniziative di sostenibilità:

- Nel tentativo di ridurre l'impatto ambientale delle proprie operazioni, Napoli Servizi ha intrapreso una serie di investimenti significativi.

Nel 2015, l'azienda ha avviato il processo di rinnovo della propria flotta di veicoli, includendo l'acquisto di tre biciclette a pedalata assistita destinate ai custodi dei parchi Virgiliano e San Gaetano. L'adozione di questi mezzi elettrici, privi di emissioni, ha consentito un miglioramento dell'efficienza della sorveglianza, rispettando al contempo l'ambiente.

Inoltre, tutti i detergenti impiegati nei servizi di pulizia dell'azienda sono certificati con il marchio UE "Ecolabel" e contengono oltre il 70% di sostanze biodegradabili, dimostrando un impegno verso la sostenibilità delle forniture.

Tra le iniziative più recenti, si annovera la partecipazione a eventi tecnico-scientifici come EnergyMed 2023, durante i quali Napoli Servizi ha promosso la riqualificazione e valorizzazione degli immobili comunali, sottolineando che "il concetto di sostenibilità passa anche attraverso il recupero, il riuso e l'efficientamento di immobili che già esistono". Questi progetti sono finalizzati a migliorare l'efficienza energetica e l'ottimizzazione degli edifici pubblici, in linea con la strategia locale di decarbonizzazione.

- L'azienda svolge un ruolo sociale significativo nel fornire servizi di welfare e inclusione. Attraverso accordi con il comune, Napoli Servizi impiega "operatori socio-assistenziali" (OSA) per assistere le persone vulnerabili: gli OSA supportano gli utenti nelle attività quotidiane (come rifare i letti, somministrare pasti e offrire assistenza ludico-ricreativa) e nei percorsi di integrazione (ad esempio, accompagnamento a centri di riabilitazione, servizio navetta scolastico e per le elezioni per cittadini con mobilità ridotta).

Inoltre, l'azienda offre supporto scolastico a studenti disabili, con personale dedicato che li assiste nello studio e nella socializzazione, e gestisce un servizio di trasporto casa-scuola per bambini con disabilità.

Sul fronte occupazionale, Napoli Servizi ha stabilizzato numerosi lavoratori in difficoltà: nel 2015 contava 1.466 dipendenti (rispetto ai 1.394 del 2014), risultando una delle maggiori aziende multiservizi del Sud Italia.

In quegli anni, ha ricollocato personale proveniente da altre partecipate comunali (come 53 addetti dalle ex-affissioni pubblicitarie, 30 da un progetto di riqualificazione urbana, 4 dagli impianti termali) e stabilizzato 60 "lavoratori socialmente utili".

Queste iniziative evidenziano la vocazione sociale dell'azienda e il suo impegno a ridurre la disoccupazione locale.

- L'impegno verso la legalità e l'eccellenza dei servizi costituisce un ulteriore pilastro dell'operato di Napoli Servizi. Il Codice Etico stabilisce principi di "trasparenza, buona fede, correttezza, onestà, lealtà e imparzialità" nei rapporti sia interni che esterni.

L'azienda è soggetta a un "controllo analogo" da parte del Comune e pubblica report e bandi su piattaforme ufficiali, garantendo un elevato livello di conformità normativa (ad es. D.Lgs. 33/2013 sulla trasparenza).

In linea con la sua missione e il codice etico, la società orienta la formazione e i comportamenti del personale verso la responsabilità sociale e la sicurezza sul lavoro, sebbene nei documenti ufficiali più recenti manchino indicatori quantitativi aggiornati su infortuni o formazione continua.

I dati disponibili mettono in luce alcuni aspetti quantitativi della performance ESG di Napoli Servizi.

Sul piano sociale, la forza lavoro è considerevole, con 1.466 dipendenti nel 2015, e la struttura interna ha registrato un miglioramento con un incremento di quadri e specialisti: rispetto al 2014, il numero di impiegati e dirigenti è aumentato da 265 a 322, mentre il totale degli operai è passato da 1.129 a 1.144. Questo riflette un equilibrio organizzativo e una maggiore professionalizzazione del personale.

Tuttavia, si rileva un'elevata età media: nel 2015, oltre il 64% dei dipendenti aveva tra i 50 e i 59 anni, il 22% superava i 60 anni, e solo il 14% rientrava nella fascia tra i 29 e i 49 anni, un aspetto che potrebbe ostacolare il ricambio generazionale.

Sul fronte economico, i bilanci recenti evidenziano una solida stabilità finanziaria: il 2023 si è concluso con un utile di soli €12.714, ma, come sottolineato dal Comune, senza debiti verso banche, erario ed enti previdenziali. Questo rappresenta il quinto anno consecutivo in attivo, indicativo di una buona gestione finanziaria.

Non sono disponibili dati ambientali quantitativi più recenti; tuttavia, il Bilancio Sociale 2015 riportava un parco veicoli di 150 mezzi, di cui il 61% di classe Euro 4/5, e numerosi investimenti in nuove attrezzature verdi (87 unità) e mezzi di servizio (57 veicoli) per migliorare efficienza ed emissioni.

Piano economico

Napoli Servizi S.p.A.	https://napoliservizi.portaletrasparenza.net/
Ragione sociale	Napoli Servizi S.p.A.
Partecipazione	100%
Durata dell'impegno	31/12/2050
Onere complessivo annuale sul bilancio comunale	78.108.802,24
Numero dei rappresentanti dell'Amministrazione nell'Organo di governo	1
Risultato d'esercizio 2021	233.738,00

Risultato d'esercizio 2022	18.309,00
Risultato d'esercizio 2023	€12.714

Tabella 4: Comune di Napoli

Napoli Servizi partecipa a progetti con ricadute comunitarie e ambientali: ad esempio, come già accennato, ha migliorato la manutenzione dei parchi comunali (dotando di e-bike gli addetti), e garantisce servizi essenziali (pulizia straordinaria, verde pubblico, pronto intervento stradale) nell'intera città. Con i "promotori culturali" facilita l'accesso dei cittadini ai siti storici di Napoli.

Di recente interesse è stata anche la promozione di iniziative di urbanistica sociale: nell'ambito del "Patto per Napoli" 2022-2026, si è discusso di ridefinire l'organizzazione dei servizi partecipati. Uno studio comunale del 2024 propone per Napoli Servizi una distinzione tra attività "a reddito" e "non a reddito": a Napoli Servizi resterebbero le attività istituzionali (patrimonio comunale, scuole, cimiteri, impianti sportivi, mercati), mentre i servizi potenzialmente remunerativi verrebbero affidati a una nuova società ad hoc. Questa riforma intende migliorare efficienza gestionale e focalizzare meglio la mission aziendale.

Infine, l'azienda ha aderito ad appuntamenti di rilievo sulla CSR: per esempio ha partecipato, come già accennato in precedenza all'EnergyMed 2023, per discutere di efficienza del patrimonio edilizio inserendo la sua esperienza nella cultura della sostenibilità urbana promossa a Napoli (ad es. nel "Giro d'Italia della CSR" del 2025)

Nel complesso, Napoli Servizi ha stabilito le basi per una politica di sostenibilità che riflette il suo ruolo pubblico: conferenze, codici e piani di investimento hanno messo in evidenza buone pratiche sia sul fronte sociale che ambientale. Tuttavia, l'efficacia delle strategie ESG è limitata dall'assenza di un monitoraggio sistematico e di report periodici specifici. Ad esempio, sebbene siano stati segnalati investimenti "a basso impatto"

(come veicoli elettrici e prodotti Ecolabel), mancano indicatori formali sui risparmi di CO₂ o sui consumi. Analogamente, i progetti sociali (come il welfare, l'inclusione e la promozione culturale) non sono accompagnati da misurazioni quantitative dei benefici per i cittadini.

Per migliorare in termini di ESG, Napoli Servizi dovrebbe potenziare la rendicontazione non finanziaria: un bilancio di sostenibilità aggiornato almeno annualmente faciliterebbe la trasparenza verso l'ente pubblico e i cittadini. Inoltre, sarebbe utile stabilire obiettivi ambientali misurabili (ad esempio, riduzione delle emissioni del parco mezzi, efficientamento energetico degli immobili gestiti) e indicatori sociali (come la qualità percepita dei servizi erogati e l'inclusione lavorativa di categorie fragili).

In ambito di governance, è necessario intensificare il dialogo con gli stakeholder esterni (come comitati di quartiere e ONG locali) per adattare i servizi alle reali esigenze della comunità. Infine, promuovere l'innovazione tecnologica (digitalizzazione dei processi e dei servizi al cittadino) e l'integrazione con altre reti urbane sostenibili (come la mobilità elettrica e l'economia verde) può ampliare l'impatto positivo dell'azienda sulla città.

In questo modo, Napoli Servizi potrebbe consolidare ulteriormente il proprio contributo al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile nel contesto napoletano.

ACEA

Da diversi anni, ACEA è impegnata in un percorso di trasparenza e responsabilità sociale, redigendo regolarmente sia la Dichiarazione Non Finanziaria (DNF) sia un Bilancio di Sostenibilità su base volontaria.

Il report di ACEA dichiara conformità agli Standard GRI e il rispetto degli obblighi del D.Lgs. 254/2016 (Direttiva UE 2014/95).

A livello strategico, la sostenibilità rappresenta un elemento fondamentale del piano industriale, riflettendo una visione strategica. In particolare, ACEA ha integrato gli impegni ambientali nel suo piano 2024–2028 (“Green Diligent Growth”). In altre parole, le politiche di

sostenibilità, come infrastrutture idriche resilienti e fonti rinnovabili, sono parte degli obiettivi aziendali e vengono finanziati attraverso strumenti dedicati come green bond e blue bond.) .

La rendicontazione non finanziaria consente ad ACEA di migliorare il dialogo con i suoi stakeholder, che spaziano dalle comunità locali agli investitori istituzionali, comunicando in modo chiaro gli impatti ambientali, sociali e di governance delle sue operazioni.

L'approccio alla materialità, ovvero la selezione dei temi ESG più rilevanti, è supportato da consultazioni annuali e focus group con interlocutori chiave, che contribuiscono all'aggiornamento del Piano di Sostenibilità.

Il bilancio di sostenibilità di ACEA include sezioni dedicate a questioni ambientali, sociali e di governance in linea con i temi materiali del settore. Sono forniti indicatori quantitativi per le aree chiave. Ad esempio, nel settore idrico, ACEA evidenzia i volumi gestiti: circa 480 Mm³ di acqua potabile fornita agli utenti e 1.129 Mm³ di acque reflue trattate nei depuratori.

Nel settore energetico, ACEA segnala: 29.062 GWh di energia elettrica prodotta da biogas (+13% rispetto al 2022) attraverso la valorizzazione del metano recuperato, e ulteriori 21.126 GWh prodotti dalla termovalorizzazione dei rifiuti. Risultati come il +13% indicano un miglioramento annuale della produzione rinnovabile.

In ambito ambientale, si segnalano anche 12.184 t di compost di qualità prodotto (+13%) dai fanghi depurativi, con un alto tasso (%) di recupero dei fanghi stessi. ACEA riporta inoltre risultati in termini di risparmio idrico ed efficienza di rete (ad esempio, riduzione delle perdite di rete), uso di acque reflue rigenerate e dati sul riciclo dei rifiuti.

In ambito climatico, il Gruppo calcola le emissioni evitate: grazie all'acquisto di energia certificata "verde" (con garanzie di origine), ha evitato circa 99.580 tonnellate di CO₂ equivalente di emissioni. Ciò ha portato a una riduzione delle emissioni scope 2 (market-based) di ACEA,

grazie all'incremento delle forniture energetiche rinnovabili. Complessivamente, ACEA monitora indicatori relativi ai consumi energetici, alle emissioni di gas serra, alle risorse idriche, alla qualità dell'aria (in relazione al termovalorizzatore), nonché vari indicatori sociali (numero di dipendenti, sicurezza sul lavoro, formazione erogata, ecc.) e di governance (diversità nei CdA, trasparenza degli approvvigionamenti, numero di fornitori valutati secondo criteri ESG, che nel 2023 sono aumentati dell'89% rispetto all'anno precedente).

Confrontando i report del 2022 e del 2023, si osservano trend positivi: ad esempio, la produzione di energia da fonti rinnovabili è aumentata del 13%, così come la produzione di compost, segno di maggiore efficienza nella filiera idrica. ACEA evidenzia inoltre un incremento della quota di energia venduta come "verde" (+18%) e una diminuzione delle proprie emissioni market-based grazie all'aumento della vendita di energia certificata.

Questi dati dimostrano una progressiva integrazione della sostenibilità negli investimenti e nei processi operativi (ad esempio, ampliamento degli impianti di depurazione, potenziamento del recupero energetico dai rifiuti), in linea con le tendenze strategiche indicate dal piano aziendale.

ACEA ha sviluppato numerose iniziative finalizzate alla transizione ecologica e alla valorizzazione del capitale umano e naturale.

Tra le più significative si segnalano:

- Riduzione delle perdite idriche attraverso investimenti in digitalizzazione delle reti e sistemi di telecontrollo;
- Progetto ACEA Innovation per la mobilità elettrica e soluzioni smart city;
- Aumento della quota di energia da fonti rinnovabili, in particolare fotovoltaico;
- Inclusione di KPI ambientali e sociali nei sistemi premianti del management;

- Programmi di formazione e gender equity, con oltre il 20% di donne in ruoli dirigenziali;
- Rafforzamento della circular economy, con impianti di compostaggio, trattamento percolati e biometano.

ACEA esplicitamente integra la sostenibilità nella sua strategia. Il suo ampio piano di investimenti a lungo termine si fonda su criteri ESG: il Green & Blue Framework include progetti idrici (economia blu) ed energetici "verdi", con l'obiettivo di generare valore sia sociale che economico.

Il bilancio di sostenibilità funge da strumento di governance, confrontando gli obiettivi al 2028 di riduzione delle perdite idriche e aumento della produzione rinnovabile con i risultati annuali. In questo modo, la comunicazione sui temi ESG è accompagnata da metriche strategiche chiare.

Nel Piano Industriale 2024–2028, ACEA ha previsto un impegno economico significativo in chiave sostenibile.

Piano Industriale 2024–2028

Voce	Valore Stimato	Quota green (%)
Investimenti complessivi	€ 4,6 miliardi	65% in progetti ESG (reti idriche, efficienza, rinnovabili)
Riduzione perdite idriche	€ 700 milioni	Obiettivo: –15%
Transizione energetica	€ 900 milioni	Fotovoltaico, smart grid
Economia circolare	€ 900 milioni	Impianti di compostaggio, percolati, fanghi

Digitalizzazione innovazione	€ 500 milioni	Sensori, reti intelligenti, big data
---	---------------	--

Tabella 5: Elaborazione dell'autore

In sintesi, il caso ACEA illustra come una multiutility pubblica integri nel proprio bilancio di sostenibilità i principali temi ambientali, sociali ed economici del settore.

Il report aderisce a standard internazionali (GRI, D.lgs.254/2016), include indicatori misurabili (acqua, energia, emissioni, rifiuti) e descrive i progressi aziendali nel tempo. Inoltre, sottolinea la coerenza tra le scelte di sostenibilità e il business: per ACEA, lo sviluppo sostenibile è parte integrante del piano di crescita, sostenuto sia da investimenti verdi sia da una rendicontazione trasparente che mira a rafforzare la legittimazione e la fiducia del pubblico.

Sul fronte ambientale, ACEA ha raggiunto risultati significativi nella riduzione delle emissioni Scope 1 e 2, nell'aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e nella diminuzione dell'intensità carbonica nei principali impianti. Tuttavia, le perdite idriche rimangono un problema critico (oltre il 30% in alcune reti), così come la copertura parziale delle emissioni Scope 3 (catena di fornitura, mobilità).

Sul piano sociale, il gruppo si distingue per le politiche di welfare aziendale, i programmi di upskilling, la sicurezza sul lavoro (con una frequenza di infortuni tra le più basse del settore) e le politiche inclusive. Inoltre, ACEA promuove l'equità di genere e la responsabilità sociale nelle comunità in cui opera, attraverso sponsorizzazioni e iniziative educative.

In termini di governance, ACEA adotta un modello avanzato con un comitato di sostenibilità, un codice etico, un modello 231/01 e un sistema di gestione del rischio integrato che include i rischi climatici e reputazionali. La componente variabile della remunerazione manageriale

è legata per circa il 30% a KPI di sostenibilità, un elemento in linea con le migliori pratiche europee.

La rendicontazione non finanziaria rappresenta per ACEA uno strumento strategico di accountability e legittimazione pubblica, capace di guidare le scelte a lungo termine e di rafforzare la fiducia degli stakeholder. Sebbene ci siano ancora aree di miglioramento, come la piena integrazione tra bilancio finanziario e sostenibile e l'ampliamento della copertura degli indicatori Scope 3, il percorso intrapreso dal gruppo è coerente con gli standard europei più avanzati. I

n vista dell'entrata in vigore della CSRD e dei nuovi standard ESRS, ACEA sembra ben posizionata per evolvere verso una rendicontazione integrata, in grado di rappresentare in modo trasparente la creazione di valore non solo economico, ma anche sociale e ambientale.

A2A

Negli ultimi anni, A2A ha trasformato la sua rendicontazione non finanziaria in un autentico strumento di responsabilità verso cittadini, mercato e istituzioni.

Il gruppo pubblica un Bilancio Integrato, in cui i dati economico-finanziari e le informazioni ESG sono presentati insieme secondo gli standard GRI Comprehensive, SASB e TCFD, adottando già l'approccio di doppia materialità richiesto dalla Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD).

Questa struttura, sottoposta a verifica esterna su un ampio set di indicatori, permette di collegare in modo trasparente le scelte strategiche, stabilite nel Piano Industriale 2024-2035, con i risultati ambientali e sociali attesi.

Sul fronte climatico, A2A si è impegnata a ridurre del 47% le emissioni di gas serra entro il 2030 (baseline 2017) e a raggiungere la neutralità carbonica entro il 2040, obiettivi validati dalla Science Based Targets initiative. A2A ha posto la transizione ecologica al centro della sua strategia, concentrandosi su decarbonizzazione, energie rinnovabili e digitalizzazione delle infrastrutture.

Questo percorso è supportato da:

- un'accelerazione nelle rinnovabili (≥ 6 GW installati al 2035) e nel teleriscaldamento alimentato da fonti green;
- lo sviluppo di un ecosistema di economia circolare con 70 nuovi impianti tra riciclo, biometano e trattamento fanghi;
- programmi di coinvolgimento degli stakeholder che nel 2024 hanno coinvolto circa 190 portatori d'interesse tra comunità locali, ONG e catena di fornitura.

Sul piano sociale, l'azienda investe in sicurezza, formazione (730.000 ore/anno) e inclusione di genere, mentre in termini di governance lega circa il 25-30% della remunerazione variabile del management a KPI ambientali e sociali.

Piano Industriale 2024-2035

Area di investimento 2024-2035	Valore previsto (€ mld)	Quota "taxonomy-eligible" (investimenti allineati alla Tassonomia UE)
Transizione energetica (rinnovabili, reti intelligenti, teleriscaldamento)	16	78%
Economia circolare (impianti WtE, riciclo, biometano)	6	72%
Totale Piano A2A	22	75%

Tabella 6: Elaborazione dell'autore

L'azienda ha un utile netto di 864 milioni di euro, in crescita del 31,3% rispetto al 2023.

Il gruppo prevede di mantenere il rapporto PFN/EBITDA sotto 2,7% per l'intero arco di piano (era 2,5% a fine 2024 con PFN 5,84 mld €) grazie a un mix di cash flow operativi e strumenti di finanza sostenibile, già pari al 78 % del debito lordo.

Impatti attesi e già conseguiti:

- Riduzione emissioni: -2,4 Mt CO₂ eq attese al 2030 rispetto al 2017.
- Energia pulita: quota rinnovabile sul mix di generazione al 65 % entro il 2030.
- Recupero rifiuti: +4 Mt/anno di rifiuti avviati a riciclo o recupero energetico a fine piano, con 6 mld € di capex circolari.
- Benefici territoriali: oltre 4 000 posti di lavoro lungo filiera e 600 M€ di value-added locale l'anno, secondo la metodologia FTE/€/MWh del gruppo.

Nel contesto di un quadro normativo europeo in continua evoluzione, la strategia di rendicontazione di A2A dimostra come la divulgazione non finanziaria possa costituire un vantaggio competitivo: essa integra le esigenze degli stakeholder, orienta il capitale verso progetti sostenibili e rende misurabili, e quindi controllabili, gli impatti ambientali e sociali. Grazie a un bilancio integrato già conforme alla CSRD e a un piano industriale fortemente orientato alla sostenibilità, A2A non solo soddisfa i requisiti di trasparenza, ma si posiziona come una "life company" capace di tradurre gli obiettivi di decarbonizzazione ed economia circolare in valore economico duraturo, rafforzando la propria responsabilità nei confronti della collettività e degli investitori.

5.3. Analisi comparata della sostenibilità nelle utility A2A, ACEA e Napoli Servizi: un'analisi SWOT.

NAPOLI SERVIZI SPA

- **Punti di forza:**

Napoli Servizi possiede una consolidata esperienza nel settore dei servizi pubblici urbani, caratterizzata da un forte legame con il territorio.

L'azienda beneficia di un costante supporto pubblico, tipico di un'organizzazione in fase iniziale di rendicontazione, con il Comune come azionista, e svolge funzioni essenziali di servizio pubblico per la città.

I risultati economici consolidati, con cinque esercizi in attivo e debiti eliminati, attestano una gestione finanziaria prudente.

La sua multidisciplinarietà, che include la manutenzione edilizia e il sociale, garantisce resilienza e un ampio impatto sociale. L'adozione di strumenti di base governance, quali il Codice Etico, il Modello 231 e la trasparenza, migliora la conformità e la credibilità nei confronti degli stakeholder interni ed esterni, rappresentando i primi passi verso una maggiore accountability.

Il Bilancio sociale pubblicato nel 2015 rappresenta un ulteriore primo passo verso la trasparenza nei confronti dei cittadini, trovandosi ancora in una fase iniziale con ampi margini di miglioramento.

- **Debolezze:**

L'azienda è fortemente dipendente da un singolo cliente pubblico, il Comune di Napoli, il che la rende suscettibile a restrizioni di bilancio e cambiamenti politici. L'approccio orientato al "welfare" e sociale può compromettere la sua competitività economica rispetto ai concorrenti privati.

La produzione di dati aggiornati sulla sostenibilità è inadeguata, poiché manca un recente report ESG, e l'ultimo bilancio risale al 2015, senza

l'adozione di standard internazionali come GRI o ESRS, complicando la valutazione dei progressi ambientali. Tale mancanza riflette la fase iniziale di maturità nella rendicontazione non finanziaria. Ad esempio, non sono disponibili indicatori ufficiali sui consumi energetici o sulle emissioni. Inoltre, parte del parco mezzi è obsoleto: nel 2015, oltre il 38% era classificato Euro 3 o inferiore. Infine, l'elevata età media del personale può ostacolare l'innovazione interna. L'assenza di una governance ESG strutturata e di un coinvolgimento sistematico degli stakeholder è tipica delle organizzazioni meno mature in questo ambito.

In generale, l'azienda rischia di essere percepita come poco responsabile o non allineata ai valori della sostenibilità moderna. Manca un coinvolgimento strutturato degli stakeholder e una governance ESG.

- **Opportunità:**

Il nuovo piano del Patto per Napoli prevede la creazione di uno spin-off delle attività "a reddito", consentendo a Napoli Servizi di concentrarsi sui servizi pubblici essenziali. La trasformazione in "global service", prevista come strategia per il 2025, potrebbe ampliare la gamma di servizi offerti, ottimizzando le economie di scala. I fondi dell'UE (PNRR) e gli investimenti comunali, come la valorizzazione del patrimonio e la digitalizzazione, rappresentano opportunità per innovare processi e infrastrutture. Inoltre, l'attenzione crescente dei cittadini verso le tematiche ambientali e culturali offre a Napoli Servizi possibilità di intervento nel verde urbano e nel turismo sostenibile.

In sostanza vi è un ampio margine di miglioramento nella rendicontazione non finanziaria, con la possibilità di implementare rapidamente best practices già consolidate.

- **Minacce:**

I progetti di sostenibilità sono intrinsecamente legati alla volontà politica; infatti, cambiamenti nelle amministrazioni o nelle normative di settore potrebbero ridimensionare iniziative positive.

La concorrenza di altri servizi pubblici, insieme all'aumento delle gestioni esternalizzate, può portare a una frammentazione dei servizi. Inoltre, esiste il rischio di essere messi in secondo piano rispetto ad altre società partecipate che vantano maggiore trasparenza e una visione strategica più chiara.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla necessità di mantenere in equilibrio i bilanci comunali, che sono in continua evoluzione: riduzioni di budget o pressioni sull'efficienza potrebbero limitare gli investimenti ESG.

Infine, la complessità organizzativa, con 150 sedi gestite e numerosi appalti, comporta rischi operativi e di monitoraggio che devono essere affrontati con sistemi di controllo interni adeguati.

ACEA

- **Punti di forza:**

ACEA pubblica un Bilancio di Sostenibilità e una Dichiarazione Non Finanziaria in conformità al D.Lgs 254/2016 e agli standard GRI Core, con una transizione agli standard ESRS attualmente in corso, indicativo di un livello intermedio di maturità.

L'organizzazione ha istituito un Comitato per l'Etica, la Sostenibilità e l'Inclusione che collega gli incentivi del management ai KPI ESG. Tale presenza è un segnale di una governance ESG in via di consolidamento..

Inoltre, il 92% delle operazioni commerciali è regolamentato, garantendo flussi di cassa stabili.

Il coinvolgimento delle parti interessate è facilitato da forum locali, indagini sui clienti e incontri con l'autorità di regolamentazione.

Il piano industriale 2024-28 destina oltre il 65% delle spese di capitale a progetti "green", con particolare attenzione ai settori idrico e ambientale, fondamentali per la transizione ecologica e il monitoraggio delle risorse naturali.

- **Debolezze:**

A differenza di A2A, la rendicontazione ESG è separata dal bilancio finanziario, il che limita l'integrazione strategica e la chiarezza, riflettendo una fase intermedia di integrazione.

La copertura delle emissioni Scope 3 e dei rischi della catena di fornitura, aree tipicamente affrontate in fasi più avanzate di maturità, rimane incompleta, rappresentando un punto critico per la conformità alla CSRD, e l'assicurazione indipendente riguarda solo una parte dei KPI. Sul fronte ambientale, le perdite idriche e un indebitamento netto (PFN) di circa 4,9 miliardi di euro costituiscono un problema che potrebbe ostacolare nuovi investimenti.

- **Opportunità**

La transizione verso la CSRD costituisce un'opportunità per integrare il reporting finanziario e non finanziario, adottando gli standard ESRS per facilitare il dialogo con gli investitori, migliorando così trasparenza e competitività. In questa prospettiva, vi è un reale potenziale per progredire verso una rendicontazione integrata, sfruttando l'esperienza già acquisita.

L'adeguamento agli standard europei in materia di biodiversità e gestione delle risorse idriche può trasformarsi in un vantaggio competitivo, specialmente se combinato con i fondi PNRR destinati alla riduzione delle perdite di rete e alla digitalizzazione.

Un'ulteriore opportunità è rappresentata dall'emissione di obbligazioni legate alla sostenibilità, che collegano il costo del capitale agli obiettivi ambientali.

La digitalizzazione del reporting può rendere i dati più accessibili e comparabili per gli stakeholder.

- **Minacce**

Una pressione crescente per una rendicontazione più completa e integrata potrebbe richiedere un'accelerazione del processo di maturazione.

Le nuove normative dell'Unione Europea riguardanti la qualità dell'acqua, insieme alla tassonomia e alla crescente pressione sulla gestione delle risorse idriche, che richiedono maggiore trasparenza, riduzione delle perdite e miglioramento della qualità dell'acqua, potrebbero comportare problemi di reputazione.

Un potenziale ritardo nel colmare le lacune di Scope 3 o nel ridurre il debito potrebbe influenzare i rating ESG, mentre la concorrenza da parte di utility più integrate nel reporting, come A2A, potrebbe spostare l'attenzione degli investitori verso aziende con una divulgazione più avanzata.

A2A

- **Punti di forza**

A2A ha integrato la trasparenza ESG come un elemento strategico essenziale, pubblicando un Bilancio Integrato che combina dati finanziari e di sostenibilità in modo chiaro e coerente, conforme agli standard GRI Comprehensive, TCFD e SASB, e già adattato alla doppia materialità ESRS, posizionandosi tra le prime aziende italiane a farlo. Tale pubblicazione è indicativa di un alto livello di maturità.

L'azienda ha istituito un processo formalizzato di coinvolgimento degli stakeholder, che include workshop, sondaggi e una giornata dedicata agli stakeholder, oltre a un sistema di assurance esterna che si estende ai KPI ambientali e sociali, con una verifica indipendente dei dati ESG che ne rafforza la credibilità e la trasparenza.

È quindi presente una governance ESG ben strutturata con KPI di sostenibilità integrati nel sistema premiante del management.

Sul piano finanziario, A2A mantiene un rating investment-grade con un rapporto PFN/EBITDA di 2,4-2,5×, nonostante una PFN di 5,8 miliardi di euro al 31 dicembre 2024. La governance è solida, con un comitato per la sostenibilità, KPI ESG inclusi nei bonus, e il 78% del debito legato a bond sustainability-linked.

- **Debolezze**

Il rapporto, che include oltre 300 indicatori, risulta complesso da consultare per gli stakeholder non specialisti. Alcune aree, come la biodiversità, la catena di fornitura Scope 3 e l'impatto ambientale, presentano ancora coperture incomplete e sono in fase di sviluppo, nonostante l'alto livello di maturità generale.

L'elevata esposizione agli impianti di termovalorizzazione e una significativa quota di generazione a gas possono suscitare critiche ambientali, con un potenziale impatto sulla reputazione.

- **Opportunità**

L'elevata qualità della divulgazione facilita l'accesso alla finanza sostenibile attraverso la trasparenza e la solidità del reporting. Inoltre, essa migliora il posizionamento nei bandi PNRR relativi a smart-grid e reti idriche.

L'azienda può trarre vantaggio dall'essere "CSRD-ready" sviluppando dashboard digitali interattive e bilanci territoriali che semplificano la comprensione per cittadini e investitori.

L'espansione in nuovi servizi circolari, come il riciclo delle batterie e il biometano, può essere sostenuta da una narrativa ESG già riconosciuta dal mercato.

In sintesi, la credibilità ESG facilita la creazione di partnership e investimenti anche oltre i confini nazionali. Esiste la potenzialità di emergere come un punto di riferimento nel settore della rendicontazione non finanziaria.

- **Minacce**

Un potenziale inasprimento della tassonomia dell'Unione Europea riguardante gli inceneritori o una restrizione sulle caldaie a gas potrebbe limitare l'ammissibilità di alcuni asset "green", penalizzando alcune fonti energetiche attualmente accettate. L'attesa crescente degli stakeholder per risultati concreti in termini di performance climatica (net-zero 2040) aumenta la pressione e le aspettative, tipiche per le organizzazioni leader; eventuali ritardi potrebbero influire sui rating ESG.

Inoltre, l'aumento dei tassi rende più oneroso finanziare il consistente piano di investimenti da 22 miliardi di euro.

L'analisi SWOT comparativa mette in luce una marcata differenza di maturità tra le tre aziende esaminate.

L'analisi mette in luce un continuum di maturità nella rendicontazione non finanziaria delle società partecipate pubbliche italiane.

Napoli Servizi, rappresentando una fase iniziale, adotta un approccio ancora limitato, focalizzandosi principalmente su aspetti finanziari e operativi di base, con una governance ESG minima e un coinvolgimento degli stakeholder non strutturato.

ACEA si posiziona a un livello intermedio, con un Bilancio di Sostenibilità conforme agli standard GRI, una governance più strutturata grazie a un Comitato per l'Etica e la Sostenibilità, e un coinvolgimento degli stakeholder più sviluppato, sebbene permangano carenze nell'integrazione tra performance finanziarie e di sostenibilità.

A2A si distingue come leader del settore, con un livello di maturità avanzato, caratterizzato da un Bilancio Integrato completo che unisce informazioni finanziarie e non finanziarie secondo standard avanzati, una governance ESG sofisticata con KPI di sostenibilità integrati nel sistema di incentivazione del management, e un processo di coinvolgimento degli stakeholder formalizzato e integrato nella strategia aziendale.

Queste differenze nei livelli di maturità si riflettono non solo nelle pratiche di rendicontazione, ma anche nell'integrazione della sostenibilità nella strategia aziendale complessiva, sottolineando come il percorso verso una rendicontazione non finanziaria matura sia un processo evolutivo che richiede cambiamenti significativi in molteplici aspetti dell'organizzazione.

Guardando al futuro, l'adeguamento alle nuove normative europee (CSRD e standard ESRS) rappresenta una sfida comune, ma anche un'opportunità per tutte e tre le aziende di rafforzare la propria trasparenza, reputazione e capacità di generare valore sostenibile.

5.4. Integrazione tra sostenibilità e accountability: evidenze dai casi studio

Nei paragrafi precedenti è stata analizzata la rendicontazione non finanziaria dei tre enti, evidenziando differenze significative sia in termini di dimensioni e natura delle attività, sia per quanto concerne l'approccio metodologico e l'obiettivo della rendicontazione.

Napoli Servizi SpA è un'azienda "in-house" interamente di proprietà del Comune di Napoli, il cui bilancio sociale, parte integrante del sistema di rendicontazione dell'ente, tradizionalmente si concentra sugli aspetti di responsabilità verso la comunità locale.

In questo contesto, il bilancio sociale non solo evidenzia la performance economica, ma soprattutto l'impatto sociale delle attività svolte, la qualità del servizio offerto e il contributo alla gestione del patrimonio pubblico.

Napoli Servizi SpA adotta una rendicontazione che risponde alle esigenze di trasparenza verso l'amministrazione locale e i cittadini, enfatizzando gli impatti sociali ed economici.

In sostanza, Napoli Servizi SpA orienta la sua rendicontazione principalmente verso la trasparenza e l'impatto sociale nel contesto delle attività comunali. L'approccio tende a coprire principalmente i risultati legati all'operatività quotidiana dell'ente e alla gestione del patrimonio pubblico, con minore attenzione all'integrazione sistemica dei dati in un quadro internazionale o alla verifica di terze parti.

Il documento appare più descrittivo che analitico, privo di indicatori misurabili o processi di coinvolgimento degli stakeholder formalizzati. Mancano riferimenti a metriche ambientali, obiettivi strategici ESG, o una governance specifica sulla sostenibilità.

In sintesi, si può affermare che il quadro di Napoli Servizi è un percorso ancora da costruire. L'azienda si presenta con una rendicontazione non finanziaria limitata e non aggiornata. L'unico bilancio sociale noto risale al 2015 e non segue alcun riferimento a standard internazionali, risultando più descrittivo che analitico.

L'assenza di una governance dedicata alla sostenibilità, di un coinvolgimento strutturato degli stakeholder e di indicatori misurabili limita fortemente la trasparenza e l'affidabilità della comunicazione verso l'esterno. Queste criticità costituiscono le principali debolezze dell'azienda, che rischia di essere percepita come poco responsabile o disallineata rispetto ai valori della sostenibilità moderna.

Tuttavia, proprio questa situazione offre una grande opportunità di crescita: l'avvio di un percorso strutturato, anche in forma semplificata (es. bilancio di sostenibilità "light", basato sul framework GRI Core), potrebbe migliorare in modo significativo la reputazione e l'accesso a fondi pubblici legati alla transizione ecologica e sociale, come il PNRR.

Le principali minacce per Napoli Servizi derivano dal quadro normativo in rapida evoluzione. Se dovesse raggiungere determinate soglie dimensionali o se richiesto dall'ente proprietario, potrebbe essere obbligata a dotarsi di una rendicontazione conforme, senza però disporre degli strumenti, delle competenze e dei processi per farlo in tempi rapidi.

Per questa azienda, la sostenibilità rappresenta non solo una necessità normativa, ma anche una leva fondamentale per recuperare fiducia, attrarre risorse e creare valore per la comunità.

Acea è un gruppo integrato di rilievo operante nei settori dell'acqua, dell'energia e dell'ambiente, con una presenza a livello nazionale e un forte orientamento verso la sostenibilità in tutte le sue dimensioni.

Acea si impegna a fornire un quadro di sostenibilità integrato che copre e verifica tutte le dimensioni delle prestazioni aziendali (economiche, ambientali, sociali e di governance) attraverso standard internazionali e processi certificati.

Il Bilancio di Sostenibilità di Acea, pubblicato annualmente, è un documento integrato che fornisce informazioni dettagliate non solo sugli aspetti economici e finanziari, ma anche su quelli ambientali, sociali e di governance. Questo approccio è conforme agli standard internazionali, come il GRI e le direttive comunitarie, e prevede, oltre a certificazioni e

verifiche, un pubblico di riferimento molto ampio, che include investitori, istituzioni e stakeholder nazionali e internazionali.

Acea adotta pratiche di rendicontazione complesse. Nell'analisi effettuata, Acea si posiziona in una posizione intermedia: il suo Bilancio di Sostenibilità è redatto secondo framework internazionali (es. GRI) e in conformità a normative come il D. Lgs. n. 254/2016, garantendo un'ampia copertura degli impatti non finanziari e una verifica indipendente dei dati. Questa metodologia integrata consente di misurare e comunicare in modo trasversale l'impatto ambientale, sociale e di governance, fornendo così uno strumento di gestione e di dialogo con un'ampia gamma di stakeholder.

Il principale punto di forza di Acea è la strutturazione di una governance ESG solida, con un comitato dedicato e KPI di sostenibilità legati al sistema premiante del management. La comunicazione ESG è ben strutturata, ma rimane separata dal bilancio finanziario, evidenziando una mancanza di integrazione strategica rispetto ad aziende più avanzate.

Di fatto, non raggiunge il livello di integrazione tra performance economico-finanziarie e sostenibilità che caratterizza esperienze più avanzate, come quella di A2A. Inoltre, la copertura parziale degli impatti indiretti, come le emissioni Scope 3 e la catena di fornitura, limita la capacità di rendicontazione completa, soprattutto in vista dell'entrata in vigore della CSRD, che imporrà standard molto più rigorosi e dettagliati.

Inoltre, l'assurance esterna copre solo una parte degli indicatori rendicontati, limitando il grado di verificabilità complessiva. Tra le opportunità per Acea c'è l'adozione di un approccio più integrato alla rendicontazione, che permetterebbe di accrescere la fiducia degli stakeholder e la competitività sul mercato dei capitali sostenibili.

Tuttavia, la concorrenza con altri player più avanzati e l'eventuale inadeguatezza rispetto ai nuovi requisiti normativi potrebbero costituire un freno all'evoluzione dell'azienda, ostacolando la piena compliance futura.

Nonostante questi margini di miglioramento, Acea dimostra come la rendicontazione non finanziaria possa diventare un vero strumento di accountability trasparente, utile per orientare le decisioni strategiche, comunicare con efficacia i risultati ambientali e sociali raggiunti e attrarre risorse nel contesto della finanza sostenibile.

In un quadro normativo europeo in rapido cambiamento – con l'entrata in vigore della Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) – Acea appare ben posizionata per evolvere verso un modello di rendicontazione integrata e conforme ai nuovi standard ESRS, rafforzando ulteriormente il proprio ruolo di utility responsabile e sostenibile.

A2A Attualmente, l'azienda rappresenta uno dei casi più avanzati in Italia nel contesto della rendicontazione di sostenibilità.

A2A ha implementato un modello di Bilancio Integrato, in cui le informazioni finanziarie e non finanziarie sono presentate congiuntamente, dimostrando un approccio strategico alla sostenibilità. Questo costituisce uno dei principali punti di forza della società, che è riuscita ad anticipare le richieste della normativa europea, in particolare la Direttiva CSRD, adottando strumenti come la doppia materialità e l'allineamento ai principali standard internazionali (GRI, SASB, TCFD).

Quindi, A2A si distingue per una strategia ESG avanzata, integrata nella visione aziendale e supportata da strumenti solidi e trasparenti, diventando un punto di riferimento nel settore delle utility italiane.

L'engagement con gli stakeholder è strutturato, trasparente e contribuisce attivamente alla definizione delle priorità strategiche attraverso la doppia materialità. Oltre a una governance strutturata sui temi ESG e a un efficace coinvolgimento degli stakeholder, A2A dimostra una capacità di trasparenza e di misurazione dei propri impatti superiore alla media del settore.

L'adozione di assurance esterne su una vasta gamma di indicatori rafforza ulteriormente la credibilità della rendicontazione. Tuttavia, la

complessità del report, arricchito da centinaia di KPI, può creare difficoltà interpretative per il pubblico meno specializzato, e alcuni ambiti, come le emissioni Scope 3 o gli impatti sulla biodiversità, sono ancora in fase di consolidamento.

Nonostante queste criticità, A2A è ben posizionata per sfruttare le opportunità offerte dal mercato della finanza sostenibile e dai progetti europei legati alla transizione ecologica.

La maggiore minaccia dell'azienda riguarda l'evoluzione normativa e la crescente pressione sociale, che impone un miglioramento continuo delle performance ambientali. Ciononostante, le opportunità superano le debolezze: la solidità della rendicontazione consente all'azienda di accedere a finanziamenti sostenibili (green bond) e di posizionarsi come leader tra le utility italiane ed europee.

5.5. Discussione dei risultati: L'influenza dei livelli di maturità sulle pratiche di sostenibilità e accountability

L'analisi dei casi di Napoli Servizi, ACEA e A2A ha messo in luce come i diversi livelli di maturità nella rendicontazione non finanziaria influenzino in modo significativo l'implementazione delle pratiche di sostenibilità e accountability nelle società partecipate pubbliche.

In primo luogo, è evidente che il grado di integrazione della sostenibilità nella strategia aziendale varia notevolmente.

Napoli Servizi, che rappresenta un livello iniziale, tende a considerare la sostenibilità come un obbligo normativo o un'attività secondaria, limitando così l'efficacia delle sue iniziative. ACEA, a un livello intermedio, riconosce l'importanza della sostenibilità ma fatica ancora a integrarla completamente in tutte le decisioni aziendali.

A2A, invece, dimostra un approccio avanzato, con la sostenibilità che permea ogni aspetto della strategia e delle operazioni, massimizzando l'impatto positivo e la creazione di valore a lungo termine.

La qualità e l'ampiezza della rendicontazione riflettono chiaramente questi diversi livelli di maturità. Mentre Napoli Servizi si limita a metriche di base e alla conformità normativa, ACEA offre una rendicontazione più completa, sebbene con alcune lacune. A2A, d'altra parte, presenta una rendicontazione integrata e completa, offrendo una visione olistica delle sue performance di sostenibilità.

Il coinvolgimento degli stakeholder è un altro aspetto fortemente influenzato dal livello di maturità.

Napoli Servizi mostra un approccio limitato e non strutturato, che può portare a una comprensione incompleta delle aspettative degli stakeholder.

ACEA ha un coinvolgimento più regolare, ma non sempre integrato nel processo decisionale.

A2A, invece, adotta un approccio sistematico e strategico, utilizzando il feedback degli stakeholder per informare direttamente la sua strategia aziendale.

Le pratiche di accountability seguono un modello simile.

Napoli Servizi si concentra principalmente su aspetti finanziari e legali, ACEA mostra una maggiore accountability su temi di sostenibilità ma non pienamente integrata, mentre A2A offre un'accountability completa e trasparente su tutti gli aspetti ESG, con una chiara connessione tra obiettivi, azioni e risultati.

Infine, la capacità di innovazione e adattamento alle sfide di sostenibilità varia notevolmente. Napoli Servizi tende ad adottare un approccio reattivo, con limitate capacità di anticipare le sfide future. ACEA mostra una maggiore capacità di innovazione, ma non ancora pienamente integrata in tutti i processi aziendali. A2A, al contrario, dimostra un'innovazione sistematica e proattiva, utilizzando la sostenibilità come driver chiave per lo sviluppo di nuovi prodotti, servizi e modelli di business.

In conclusione, questa analisi dimostra che il livello di maturità nella rendicontazione non finanziaria non è solo una questione di reporting, ma influenza profondamente l'intera cultura organizzativa, la strategia e le pratiche operative delle società partecipate pubbliche.

Le organizzazioni più mature sono meglio posizionate per creare valore sostenibile nel lungo termine, rispondere efficacemente alle aspettative degli stakeholder e contribuire significativamente agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Questo suggerisce l'importanza di un percorso di maturazione consapevole e strutturato per tutte le società partecipate pubbliche, al fine di massimizzare il loro impatto positivo sulla società e l'ambiente.

5.6. Raccomandazioni e roadmap per il miglioramento

Sulla base dell'analisi dei vari livelli di maturità nella rendicontazione non finanziaria osservati nei casi di Napoli Servizi, ACEA e A2A, proponiamo le seguenti raccomandazioni specifiche per le società partecipate pubbliche, suddivise in base al livello di maturità:

Per organizzazioni a livello iniziale (es. Napoli Servizi):

- Sviluppare una comprensione di base della sostenibilità e della sua rilevanza per l'organizzazione attraverso programmi di formazione per il management e il personale.
- Iniziare a mappare gli stakeholder chiave e le loro aspettative.
- Implementare un sistema di raccolta dati di base per le metriche ESG fondamentali.
- Redigere un primo bilancio di sostenibilità semplificato, anche se non conforme a standard internazionali.
- Istituire un gruppo di lavoro interno dedicato alla sostenibilità.

Per organizzazioni a livello intermedio (es. ACEA):

- Allineare la rendicontazione agli standard internazionali come GRI o SASB.
- Sviluppare un processo strutturato di coinvolgimento degli stakeholder.
- Integrare obiettivi di sostenibilità nel piano strategico aziendale.
- Implementare un sistema di gestione ambientale certificato.
- Iniziare a considerare l'integrazione tra reporting finanziario e non finanziario.

Per organizzazioni a livello avanzato (es. A2A):

- Adottare un approccio di rendicontazione integrata, combinando informazioni finanziarie e non finanziarie.
- Implementare la doppia materialità e allinearsi agli standard ESRS
- Sviluppare KPI di sostenibilità avanzati
- Implementare una strategia di innovazione guidata dalla sostenibilità.
- Adottare strumenti di finanza sostenibile
- Sviluppare partnership strategiche per affrontare sfide di sostenibilità complesse.

Roadmap per il miglioramento progressivo delle pratiche di rendicontazione:

Fase 1:

- Creare consapevolezza interna sulla sostenibilità
- Mappare gli stakeholder e le loro aspettative
- Implementare sistemi di raccolta dati di base
- Pubblicare il primo report di sostenibilità

Fase 2:

- Allineare la rendicontazione agli standard internazionali
- Integrare la sostenibilità nella pianificazione strategica
- Implementare sistemi di gestione certificati
- Sviluppare processi di coinvolgimento degli stakeholder

Fase 3:

- Adottare un approccio di rendicontazione integrata
- Implementare la doppia materialità
- Integrare KPI di sostenibilità nei sistemi di gestione delle performance
- Sviluppare una cultura organizzativa orientata alla sostenibilità

Fase 4:

- Guidare l'innovazione di settore in materia di sostenibilità
- Sviluppare partnership strategiche per affrontare sfide complesse
- Influenzare le politiche pubbliche sulla sostenibilità
- Diventare un benchmark per le pratiche di rendicontazione nel settore pubblico

Le presenti raccomandazioni e la roadmap proposta delineano un percorso graduale ma ambizioso per le società partecipate pubbliche, indipendentemente dal loro attuale livello di maturità. L'intento è di guidare tali organizzazioni verso una piena integrazione della sostenibilità e della responsabilità nelle loro operazioni, strategie e culture organizzative, massimizzando così il loro contributo al valore pubblico e allo sviluppo sostenibile.

5.7. Implicazioni teoriche e pratiche

L'esame dei vari gradi di maturità nell'adozione delle pratiche di sostenibilità e responsabilità nelle società partecipate pubbliche offre spunti di riflessione significativi, sia dal punto di vista teorico che pratico.

Dal punto di vista teorico, si osserva un'evoluzione notevole del concetto di responsabilità nel settore pubblico. Non si limita più alla rendicontazione finanziaria e alla conformità legale, ma si estende a una responsabilità più ampia che include aspetti ambientali e sociali. Questo ampliamento sfida le teorie tradizionali e richiede una riformulazione che integri pienamente la sostenibilità nel concetto di responsabilità pubblica. Inoltre, l'analisi mostra come le organizzazioni più avanzate stiano incorporando le teorie degli stakeholder e della legittimità nelle loro pratiche operative.

Ciò indica la necessità di un approccio teorico più integrato, che combini queste prospettive per comprendere appieno la responsabilità nel settore pubblico.

Dal punto di vista pratico, le implicazioni sono altrettanto rilevanti.

In primo luogo, emerge chiaramente la necessità di approcci differenziati nelle politiche pubbliche e nella regolamentazione. Un approccio uniforme potrebbe risultare inefficace o addirittura controproducente, data la varietà dei livelli di maturità osservati.

L'analisi sottolinea anche l'importanza cruciale di investire nella formazione e nello sviluppo delle competenze dei manager pubblici in materia di sostenibilità e responsabilità, in particolare nelle organizzazioni meno mature.

Un altro aspetto rilevante è il ruolo del benchmarking. Le organizzazioni più mature, come A2A, possono fungere da modelli di riferimento per le altre, suggerendo l'importanza di meccanismi di confronto e apprendimento nel settore pubblico.

Emerge inoltre la necessità di sviluppare strumenti pratici per valutare il livello di maturità delle organizzazioni in termini di sostenibilità e responsabilità. Questi strumenti potrebbero guidare meglio gli interventi e le politiche. L'analisi evidenzia anche l'importanza di integrare pienamente la sostenibilità nei meccanismi di governance delle società partecipate pubbliche, suggerendo la necessità di ripensare le strutture di governance esistenti.

Infine, l'analisi rivela le sfide pratiche nell'implementazione di pratiche avanzate di sostenibilità e responsabilità, sottolineando la necessità di supporto pratico e risorse dedicate, specialmente per le organizzazioni meno mature.

In conclusione, questa analisi dei livelli di maturità offre una nuova prospettiva per esaminare e comprendere la responsabilità e la sostenibilità nel settore pubblico. Essa evidenzia la necessità di un approccio più contestualizzato sia nella teoria che nella pratica, che riconosca la natura evolutiva di questi concetti e le diverse capacità e sfide delle organizzazioni a diversi stadi di maturità.

Queste implicazioni aprono nuove direzioni di ricerca e offrono spunti preziosi per i policy maker e i manager pubblici impegnati nel miglioramento delle pratiche di sostenibilità e responsabilità.

Conclusioni

Nel corso di questa tesi, abbiamo esaminato l'interconnessione crescente tra i principi di accountability e sostenibilità nel settore della pubblica amministrazione, evidenziando come tali principi stiano trasformando le modalità di pianificazione, esecuzione e rendicontazione delle azioni istituzionali.

In un contesto in cui le aziende pubbliche sono chiamate a fungere da modelli di trasparenza, inclusione e innovazione ambientale, la qualità della rendicontazione non finanziaria emerge come un indicatore cruciale della loro capacità di affrontare il cambiamento e contribuire allo sviluppo sostenibile del territorio.

L'analisi dei casi di Napoli Servizi SpA, Acea e A2A dimostra come l'integrazione di responsabilità e sostenibilità sia fondamentale per la modernizzazione e il miglioramento della trasparenza nella Pubblica Amministrazione.

Questi enti, pur partendo da contesti e obiettivi diversi, hanno scelto di adottare approcci che includono la rendicontazione non solo dei risultati finanziari, ma anche dell'impatto sociale, ambientale e della qualità della governance.

Questi tre casi, rappresentativi di diversi livelli di maturità nella rendicontazione non finanziaria, offrono preziose intuizioni sul percorso evolutivo verso una maggiore sostenibilità e responsabilità nel settore pubblico.

Le organizzazioni a un livello iniziale di maturità, come Napoli Servizi, tendono a vedere la sostenibilità come un obbligo normativo o un'attività marginale. Questo approccio limita il potenziale trasformativo delle pratiche di sostenibilità e accountability, riducendole a meri esercizi di conformità. Il percorso verso una maggiore maturità richiede un cambiamento culturale significativo, che vada oltre la semplice adozione di nuovi strumenti di reporting.

Le organizzazioni a un livello intermedio, come ACEA, hanno fatto progressi significativi nell'integrazione della sostenibilità nelle loro pratiche, ma affrontano ancora sfide nell'allineare pienamente le performance finanziarie e di sostenibilità. Questo sottolinea l'importanza di un approccio olistico che permei tutte le aree dell'organizzazione, dalla governance alle operazioni quotidiane.

Infine, le organizzazioni a un livello avanzato, come A2A, dimostrano come una piena integrazione della sostenibilità e dell'accountability possa tradursi in un vantaggio competitivo e in una maggiore creazione di valore pubblico. Queste organizzazioni non solo rispondono alle aspettative degli stakeholder, ma anticipano le sfide future e guidano l'innovazione nel settore.

In sintesi, questi casi dimostrano che la sinergia tra responsabilità e sostenibilità è una leva strategica per il miglioramento dell'azione amministrativa. L'integrazione di questi elementi favorisce una gestione più responsabile, trasparente e orientata alla creazione di valore pubblico, ponendo le basi per una Pubblica Amministrazione moderna, partecipativa ed efficiente.

Dall'analisi teorica e dagli esempi pratici emergono alcune conclusioni fondamentali.

La rendicontazione sulla sostenibilità, considerata uno strumento di trasparenza per cittadini, organi di controllo e stakeholder, è ormai una componente strategica piuttosto che un semplice adempimento burocratico. Le amministrazioni e le loro partecipate che adottano schemi di report integrati, finanziari ed ESG, creano un circolo virtuoso di partecipazione, controllo sociale e miglioramento continuo, rafforzando la loro legittimità ed efficacia.

In sostanza, l'accountability diventa una leva di fiducia e legittimazione. Per ottenere reali benefici ambientali e sociali, le politiche di sostenibilità devono essere integrate fin dalla fase di pianificazione economica al fine di massimizzare l'impatto positivo e creare valore a lungo termine.

In pratica, la qualità e la portata della rendicontazione non finanziaria sono indicatori chiave del livello di maturità dell'organizzazione e della sua capacità di creare valore sostenibile.

In tal senso, la maturazione è un processo graduale che richiede un impegno costante e un cambiamento culturale profondo.

Il piano industriale di A2A e le strategie ESG di ACEA dimostrano come l'allocazione di risorse verso energie rinnovabili, economia circolare e infrastrutture green possa essere monitorata e valutata attraverso indicatori chiari, garantendo coerenza tra obiettivi e risultati. Coinvolgere in modo strutturato cittadini, comunità locali, lavoratori e fornitori permette di identificare correttamente le aree materiali di impatto e di orientare le politiche verso le priorità condivise. Strumenti come workshop tematici, survey, focus group e stakeholder day si rivelano fondamentali per rendere partecipata e trasparente l'azione pubblica. Quindi, il coinvolgimento degli stakeholder deve evolvere da un esercizio formale a un dialogo strategico che informi direttamente le decisioni aziendali.

L'entrata in vigore della Direttiva CSRD e degli standard ESRS impone alla pubblica amministrazione e alle partecipate di evolversi rapidamente verso modelli di rendicontazione integrata e digitalizzata. Sebbene ciò rappresenti un fattore di complessità e di carico organizzativo, apre anche la strada a migliori strumenti di pianificazione, controllo di gestione e accesso a nuove forme di finanziamento (green bond, fondi UE).

L'efficacia dell'accountability si radica nella cultura interna dell'ente, orientandosi verso una cultura organizzativa sostenibile: la presenza di comitati dedicati, la formazione su temi ESG, l'inserimento di KPI di sostenibilità nei sistemi premianti e il consolidamento di modelli 231/01 sono passi indispensabili per trasformare la rendicontazione in un driver di performance concreta e di innovazione.

Infine, l'innovazione e l'adattabilità sono cruciali per affrontare le sfide di sostenibilità in evoluzione e devono essere integrate in tutti i processi aziendali.

In conclusione, questo studio dimostra che il percorso verso una maggiore sostenibilità e accountability nel settore pubblico è complesso e multiforme, ma essenziale per affrontare le sfide del XXI secolo. Nel contesto di una pubblica amministrazione in trasformazione, l'accountability e la sostenibilità non sono semplici obblighi di rendicontazione, ma leve di innovazione, efficienza e legittimazione democratica. Solo integrando pienamente questi principi nella governance e nella cultura organizzativa, gli enti pubblici potranno rispondere in modo credibile alle sfide ambientali e sociali del nostro tempo.

Le società partecipate pubbliche, indipendentemente dal loro attuale livello di maturità, hanno l'opportunità e la responsabilità di guidare questa transizione, creando valore pubblico duraturo e contribuendo significativamente agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Future ricerche potrebbero esplorare i fattori che facilitano o ostacolano il passaggio da un livello di maturità all'altro, nonché le implicazioni di questi diversi livelli di maturità per le politiche pubbliche e la regolamentazione del settore. Inoltre, sarebbe utile sviluppare un modello di maturazione più dettagliato che possa guidare le organizzazioni nel loro percorso verso una piena integrazione della sostenibilità e dell'accountability.

BIBLIOGRAFIA

Abhayawansa S, Adams CA, Neesham C., (2021). Accountability and governance in pursuit of Sustainable Development Goals: conceptualising how governments create value, *Accounting Auditing and Accountability Journal*, 34(4) 923–945.

Abhayawansa S., (2022). Swimming against the tide: back to single materiality for sustainability reporting, *Sustainability Accounting Management and Policy Journal*, 13(6) 1361–1385.

Adams Carol A, (2023). Public sector sustainability reporting: time to step it up, CIFPA

André, R., (2010). Assessing the accountability of government-sponsored enterprises and public organisations. *Journal of Business Ethics* , 97, 271-289

Aucoin, P. & Heintzman, R., (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 45-55

Bansal, P., (2005). Evolving sustainability: A longitudinal study of corporate sustainable development. *Strategic Management Journal*, 26(3), 197-218.

Barberis, P., (1998). The new public management and a new accountability. *Public administration*, 76 (3), 451-470.

Barbier, E. B., (1987), The concept of sustainable economic development. *Environmental conservation*, 142(2), 101-110.

Baumüller, J., & Sopp, K., (2021). Double materiality and the shift from non-financial to European sustainability reporting: review, outlook and implications. *Journal of Applied Accounting Research*, 23(1), 8-28.

Borgonovi E., (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Bova D. M., (2022). A vocabulary for sustainability, *Sustainable Environment*, 8(1): 1-14, Taylor & Francis Online.

Bovens M., (2005a). Public Accountability, in FERLIE E., POLLITT C., (Eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

Bovens M., (2005b). Analysing and Assessing Public Accountability, Paper presented at Accountable Governance: An International Research Colloquium, Belfast, 20 – 22 October 2005.

Bovens, M., (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.

Bracci, E., & Biondi, L., (2018). Sustainability, Popular and Integrated Reporting in the Public Sector. *Sustainability*, 10(9), 3112

[Burritt, R.L.](#) & [Welch, S.](#) (1997), Accountability for environmental performance of the Australian Commonwealth public sector, [Accounting, Auditing & Accountability Journal](#), Vol. 10 No. 4, pp. 532-561

Burritt, R. L., Christ, K. L., & Omori, A., (2016). Drivers of corporate water- related disclosure: Evidence from Japan. *Journal of Cleaner Production*, 129, 65–74.

Campbell, J. L., (2007). Why would corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 32(3), 946–967

Connelly, B. L., Certo, S. T., Ireland, R. D., & Reutzel, C. R., (2011). Signalling theory: A review and assessment. *Journal of Management*, 37(1), 39–67

Day, P., and R. Klein., (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock.

Deegan, C., (2002). Introduction: The legitimising effect of social and environmental disclosures – a theoretical foundation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 15(3), 282–311

Deegan, C. M., (2019). Legitimacy theory: Despite its enduring popularity and contribution, time is right for a necessary makeover. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(8), 2307–2329.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W., (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

Dumay, J., J. Guthrie, and F. Farneti., (2010). GRI Sustainability Reporting Guidelines For Public and Third Sector Organizations. A Critical Review. *Public Management Review* 12 (4): 531–548.

Elkington, J., (1997). *Cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business*. Capstone Publishing.

Ferlie, E., & Pollitt, C. (Eds.). (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Franceschetti, L., (2023). Istituzione e azione pubblica per lo sviluppo sostenibile. In (a cura di) Franceschetti L. & Moini G. *Sociologia per la sostenibilità e analisi dei processi globali* (pp. 211–220). Sapienza Università Editrice.

Freeman, R. E., (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman Publishing.

Gray, R., Owen, D., & Adams, C., (1996). *Accounting & accountability: Changes and Challenges in Corporate Social and Environmental Reporting*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Guthrie, J., & Parker, L. D., (1989). Corporate social reporting: A rebuttal of legitimacy theory. *Accounting and Business Research*, 19(76), 343–352.

Guthrie, J., Humphrey, C. & Olson, O., (1998). International experiences with new public finance management reforms: a new world? A small world? A better world?. In " Global warning: Debate on international developments in the new public finance management". (pp. 17-48). Cappelen Adademisk Forlag.

Hawley, A., (1968). Human ecology. In David L. Sills (Ed.), *International encyclopedia of the social sciences* (pp. 328–337). New York: Macmillan.

Hodges, R., (2012). Joint governance and the challenges for researchers in accounting and reporting. *Financial Accountability & Management* , 28 (1), 26-51.

Hood C., (1998), A Public Management for all Seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3 – 19.

Hood, C., (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93–109.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H., (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.

Jeriji, M., & Louhichi, W. (2021). The relationship between poor CSR performance and hard, negative CSR information disclosures. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 12(2), 410–436.

Lamprinidi, S., and N. Kubo., (2008). Debate: The Global Reporting Initiative and Public Agencies. *Public Money & Management* 28 (6): 326–329.

Lapsley, I., (1999). Accounting and new public management: instruments of substantial efficiency or rationalising modernity?. *Financial Accountability & Management* , 15 (3-4), 201-207.

Lindblom, C., (1993). The Implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure. *Critical Perspectives on Accounting Conference*, Nueva York, EUA.

Liu, C., Su, K., & Zhang, M., (2021). Water disclosure and financial reporting quality for social changes: Empirical evidence from China. *Technological Forecasting and Social Change*, 166, 120571.

Mauro, S. G., Cinquini, L., & Grossi, G. (2020). Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. *Public Management Review*, 22(6), 875-900.

Meyer, J. W., & Rowan, B., (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J., (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22, 853–886.

Moini, G., (2023). La sostenibilità in una prospettiva sociologica. Un'introduzione. In (a cura di) Franceschetti L. & Moini G., *Sociologia per la sostenibilità e analisi dei processi globali* (pp. 9–25). Sapienza Università Editrice

Moore, M. H., (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Mulgan, R., (2000). Comparison of liability in the public and private sector. *Australian Journal of Public Administration* , 59 (1), 87-97.
- Osborne, S. P., (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Pérez, A., López, C., & del Mar García- De los Salmones, M., (2017). An empirical exploration of the link between reporting to stakeholders and corporate social responsibility reputation in the Spanish context. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 30(3), 668–698.
- Pérez-Durán, I., (2023). Twenty-five years of accountability research in public administration: Authorship, themes, methods, and future trends. *International Review of Administrative Sciences*, 90(3), 546-562
- Pollitt, C., & P. Hupe., (2011). Talking about Government. The Role of Magic Concepts. *Public Management Review* 13 (5): 641–658.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R., (2011). *Creating Shared Value*. Harvard Business Review.
- Rella, A., Marrone, A., Raimo, N., & Vitolla, F., (2022). The Antecedents of Transparency of Italian Public Entities: An Empirical Analysis in Universities and Public Research Institutes. *Administrative Sciences*, 12(1), 29
- Ricci P., Siboni B., Nardo M. T., (2014). La rendicontazione di sostenibilità. Evoluzione, linee guida ed esperienze in imprese, amministrazioni pubbliche e aziende non profit, Rirea
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J., (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227.
- Scott, C., (2000). Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society*, 27(1), 38–60.
- Székely, F., & Knirsch, M., (2005). Responsible leadership and corporate social responsibility: Metrics for sustainable performance. *European Management Journal*, 23(6), 628-647.
- Sinclair, A., (1995). The chameleon of responsibility: Forms and discourses. *Accounting, organisations and society*, 20 (2-3), 219-237.

Siragusa, A., Stamos, I., Bertozzi, C. & Proietti, P., (2022). European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022,

Spence, M., (1973). Job market signaling. *Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355–374

Stubbs, W., Higgins, C., & Milne, M., (2013). Why do companies not produce sustainability reports? *Business Strategy and the Environment*, 22(7), 456–470.

Suchman, M. C., (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610

Thompson P.B., Norris P.E., (2021) *Sustainability: What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press.

Ullmann, A. A., (1985). Data in search of a theory: A critical examination of the relationship among social performance, social disclosure, and economic performance of U.S. Firms. *Academy of Management Review*, 10(3), 540–557.

Viederman, S., (1994). Five capitals and three pillars of sustainability. *The Newsletter of PEGS*, 4(1), 5-12.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications.

Fonti istituzionali e documenti ufficiali

American Institute of Certified Public Accountants. (1994). *Improving Business Reporting. A Customer Focus*. AICPA.

Commissione europea. (2019). *Communication on the European Green Deal (COM(2019) 640 final)*.

Commissione Europea. (2022). *GreenComp, Quadro europeo delle competenze in materia di sostenibilità*. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Commissione Europea. (2024). *European Green Deal: Progress and outlook 2024*. Bruxelles: European Commission.

Commissione Europea. (2025). *Clean Industrial Deal – Supporting a competitive, green industry*. Bruxelles.

Commissione Europea. (2001). Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (COM(2001) 264 finale)

Comunicazione della Commissione del 13 dicembre 2005: Commissione Europea. (2005). Riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile - Una piattaforma d'azione (COM(2005) 6 finale)

Corte dei Conti, Relazione sul coordinamento della finanza pubblica – Rapporto 2023, Roma: Corte dei Conti, 2024.

ISTAT & MEF. (2024). Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) 2024. Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ministero della Funzione Pubblica. (2006). Direttiva 17 febbraio 2006 – Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche. Gazzetta Ufficiale, n. 63, 16 marzo 2006.

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. (2001). Il percorso dello sviluppo sostenibile 2001. Ministero dell'Ambiente

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. (2023). Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Roma: MASE.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. (2006). Direttiva 17 febbraio 2006 – Linee guida per la redazione del bilancio sociale delle pubbliche amministrazioni.

United Nations. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. New York: UN.

World Commission on Environment and Development. (1987). Report of the world commission on environment and development: Our common future. United Nations.

Normative e regolamenti

Unione Europea. (2003). Direttiva 2003/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2003

Unione Europea. (2013). Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di

talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio Unione Europea. (2014). Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 330/1, 15 novembre 2014.

Unione Europea. (2022). Direttiva 2022/2464/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, recante modifica del regolamento (UE) n. 537/2014, della direttiva 2004/109/CE, della direttiva 2006/43/CE e della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 322/15, 16 dicembre 2022.

Commissione Europea. (2023). Regolamento delegato (UE) 2023/2772 della Commissione del 31 luglio 2023 che integra la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità.

Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2024). Decreto legislativo 6 settembre 2024, n. 125 – Attuazione della direttiva (UE) 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2001). Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 – Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2015). Legge 28 dicembre 2015, n. 221 – Collegato ambientale

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2016). Decreto Legislativo 18 agosto 2016, n. 175 – Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2013). Decreto Legislativo 33/2013 – Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2009). Decreto Legislativo 150/2009 – Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, recante disposizioni in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche, di personale e di governo dell'economia.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2016). Decreto Legislativo 254/2016 – Attuazione della direttiva 2014/95/UE relativa alla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e sulla diversità da parte di talune grandi imprese e gruppi.

Rendicontazione non finanziaria

A2A S.p.A. (2023). Bilancio Integrato 2023. Gruppo A2A.

ACEA S.p.A. (2023). Bilancio di Sostenibilità 2023. Gruppo ACEA.

Napoli Servizi S.p.A. (2015). Bilancio Sociale 2015. Napoli Servizi.

Standard e linee guida internazionali

Global Reporting Initiative (GRI). (2024). GRI Standards (revised edition). Amsterdam: GRI.

ISO. (2023). ISO 26000:2023 – Guidance on social responsibility (2^a ed.). Ginevra: International Organization for Standardization.

Sitografia

<https://www.gruppoacea.it/>

<https://www.comune.napoli.it/>

<https://www.napoliservizi.com/>

<https://www.gruppoa2a.it/>

<https://foia.gov.it/>

<https://www.osservatoribilancisostenibilita.it/>