

Evoluzioni economico – aziendali delle nuove forme di rendicontazione extracontabile negli enti locali.

Il Bilancio Sociale di Mandato

Ubaldo Comite¹

Premessa.....	pag. 3
1 Le istruzioni dettate dalla Direttiva sul bilancio sociale.....	pag. 7
1.1 Le guide-line per la redazione della rendicontazione sociale.	pag. 7
2 La funzione del bilancio sociale di mandato.....	pag. 11
2.1 Il nuovo rapporto amministrazione – cittadino.....	pag. 14
3 Le fasi di sviluppo del documento.....	pag. 16
3.1 Dalla proposta di elaborazione del documento alla individuazione delle aree di rendicontazione.....	pag. 17
3.2 Il passaggio dalla specificazione dei programmi alla classificazione degli stakeholders.....	pag. 19
3.3. Integrazione delle diverse aree di rendicontazione e stesura del documento finale.....	pag. 21
3.4 Discussione, approvazione e pubblicazione del report finale	pag. 22

¹ Dottore di ricerca in Economia e Gestione delle Amministrazioni Pubbliche, docente di Bilancio degli Enti Pubblici, Università della Calabria, Facoltà di Economia, Dipartimento di Scienze Aziendali.

4 I rischi da evitare.....pag. 24

Conclusioni.....pag. 30

Riferimenti bibliografici.....pag. 32

Premessa

Nella prospettiva di un progressivo decentramento delle funzioni e delle risorse dell'amministrazione centrale, diventa sempre più rilevante la necessità per i Comuni di tenere sotto controllo le scelte di gestione attuate, le risorse utilizzate e i risultati conseguiti². L'elezione diretta del sindaco, la scelta da parte di questi della squadra di governo, la sostanziale stabilità assicurata alle giunte, pongono le amministrazioni locali di fronte a nuove responsabilità nella rendicontazione dei risultati ottenuti.

Al di là delle necessità collegate a vecchie e nuove disposizioni legislative, appare indispensabile per chi guida la macchina amministrativa comunale, dotarsi di strumenti che consentano di seguire in modo efficace il complesso delle attività che caratterizzano tutto il periodo del mandato elettorale, comunicando ai cittadini lo stato dell'arte in termini di progettualità predisposte³.

In particolare, oggi, la Pubblica Amministrazione (centrale e locale) deve saper anticipare i bisogni della gente, mantenendo un atteggiamento di attenzione costante nella soluzione dei problemi, mostrando una forte disponibilità all'ascolto delle esigenze collettive, con l'intento di sfatare la convinzione che le organizzazioni pubbliche siano distanti dai problemi quotidiani degli amministrati⁴.

Sul processo descritto, si innesta un'ulteriore novità: la modifica del Titolo V della Costituzione ha rivoluzionato le competenze e l'operatività degli enti, in particolare quelli territoriali. Attraverso l'introduzione del principio della sussidiarietà, sono gli enti più vicini ai cittadini a dover andare incontro ai bisogni della collettività (nell'ambito delle proprie competenze), rivolgendosi ai livelli superiori ogniqualvolta non siano in grado di fornire una risposta adeguata. In tale contesto, il comune è chiamato ad interpretare, in un'ottica di

² Galgano A., Susio B., *La pubblica amministrazione snella*, Guerini e Associati, Milano, 2004

³ I cittadini sono, infatti, i "proprietari" delle istituzioni pubbliche: da contribuenti forniscono le risorse, da elettori delegano ai propri rappresentanti la gestione delle istituzioni stesse, Bassi M.L. (a cura di), *Dai patti di stabilità alla legge di stabilità*, Cedam, Padova, 2004

⁴ Pezzani F., *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003

customer satisfaction⁵, oltre a quello di coordinamento, anche un ruolo di assistenza a tutte le realtà ricadenti nel proprio ambito territoriale, soprattutto nei casi in cui siano presenti comunità molto piccole e frazionate.

L'ente locale può, dunque, essere definito come un complesso vitale, aperto nei confronti dell'esterno, in continua interazione con una molteplicità di stakeholders⁶ in grado di incidere sulla sopravvivenza dell'ente (Tab. 1). Conseguentemente, gli enti locali ricorrono a strumenti volti a coinvolgere i vari interlocutori nelle attività dell'organizzazione e a cercare di soddisfare i relativi bisogni creando valore per l'intera collettività. E' proprio in questo contesto che gli enti locali, sebbene in ritardo rispetto ad altre realtà, si sono cimentati nella stesura del bilancio sociale di mandato, soffermandosi, in particolar modo, sugli aspetti di natura qualitativa e focalizzando l'attenzione sul modo attraverso cui viene creato benessere per gli amministrati.

In quanto strumento di rendicontazione, il bilancio sociale di mandato ha la funzione di ridefinire il dialogo con il cittadino e di riportare l'attività dell'ente all'esterno⁷.

Da questa definizione è importante evidenziare la strategicità del documento: poichè il bilancio di mandato consente di fare il punto della situazione ad una certa data, in quest'ottica, le amministrazioni che si succederanno alla guida dell'ente avranno un termine di confronto per la definizione delle scelte programmatiche da porre in essere, che

⁵ La customer satisfaction è la misurazione della qualità percepita da cittadini, associazioni ed imprese rispetto alle azioni realizzate ed ai servizi offerti dall'ente locale. Misurando e conoscendo i bisogni dei destinatari le amministrazioni pubbliche possono progettare politiche e servizi efficaci.

⁶ Gli stakeholder sono l'elemento caratterizzante e fondante del bilancio sociale. Per un ente locale sono tutti coloro che risultano influenzati dalle scelte dell'Amministrazione o riescono ad influenzare le scelte della stessa. In tale accezione si considerano stakeholder non solo i cittadini, ma tutte le realtà nei confronti delle quali l'Amministrazione attua delle politiche, come ad esempio il territorio, inteso come entità portatrice di interessi da tutelare, A.A.V.V., *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*, Presidenza del Consiglio, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2005

⁷ Sirilli G., *La metodologia e la forma del bilancio di mandato. L'esperienza di Albano Laziale*. Intervento presentato al XVIII Forum sulla politica di bilancio degli enti locali, CNEL, 1 ottobre 1998

potranno proseguire gli indirizzi avviati (e rendicontati nel bilancio di mandato), oppure discostarsene totalmente.

I CITTADINI	Le famiglie e i bambini I ragazzi e i giovani Gli anziani I diversamente abili I cittadini in situazioni di disagio Gli stranieri I cittadini e la cultura Gli studenti Gli sportivi I turisti I contribuenti I cittadini e il Comune
IL TERRITORIO	L'ambiente e il paesaggio La mobilità La città La sicurezza
GLI OPERATORI ECONOMICI	Gli artigiani e gli industriali I commercianti e gli albergatori Gli agricoltori
LA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA	Non profit e organizzazioni di volontariato Gli organismi di partecipazione
I PARTNER PUBBLICI E LE RISORSE PROFESSIONALI	I partner pubblici Le risorse professionali

Tabella 1: i principali stakeholders dell'ente locale

Poiché le amministrazioni pubbliche sono sempre più spesso chiamate a dar conto del loro operato e dei risultati conseguiti attraverso l'uso delle risorse pubbliche, questa domanda di accountability⁸ richiede che

⁸ L'accountability può essere definita come l'esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato ed alle loro azioni. Nella pubblica amministrazione il concetto di accountability si traduce nella capacità di creare valore economico e sociale in modo correlabile al valore delle risorse impiegate e di darne conto alla

esse sviluppino la capacità di ricorrere a forme innovative di comunicazione delle proprie scelte di programmazione, delle modalità di attuazione e degli impatti delle proprie politiche di intervento, non solo in termini di risorse economico-finanziarie utilizzate, ma soprattutto in termini di efficacia⁹ (fig. 1).

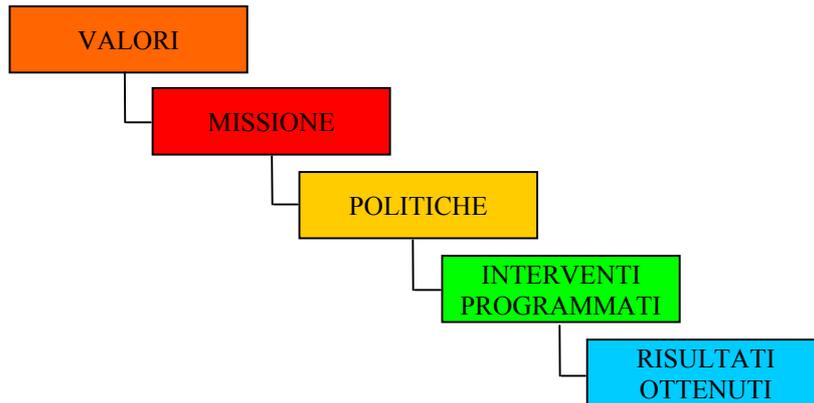


Figura 1: la catena del valore nell'ente locale

Negli ultimi anni, il bilancio sociale di mandato ha ricevuto un'attenzione crescente da parte delle amministrazioni pubbliche, particolarmente dagli enti locali, che lo intendono quale strumento idoneo a sperimentare nuove forme di rendicontazione. In assenza di vincoli cogenti, questo strumento è stato adottato su base volontaria (appunto perché non si tratta di un documento obbligatorio, a differenza del bilancio tradizionale) ed ha assunto forme e metodologie di redazione diverse. Tuttavia, vi è un elemento di fondo che accomuna tutte quelle amministrazioni che lo hanno adottato, e cioè la consapevolezza che occorre dare evidenza alla funzione sociale dell'azione amministrativa, favorendo il dialogo e il confronto tra

società in modo trasparente ed esaustivo. È evidente come in ambito pubblico la ricerca di accountability si colleghi allo sviluppo del grado di fiducia, di credibilità e di legittimazione sociale dell'ente da parte della comunità di riferimento. Melandri V., *L'accountability nelle aziende nonprofit*, Guerini e Associati, Milano, 2005

⁹ Marcuccio M., Steccolini I., Valotti G., *La rendicontazione sociale per gli enti locali in ottica strategica: un modello di riferimento*, Aziendapubblica n°3-2004, Maggioli, Rimini

Istituzioni e Cittadini, aiutando a individuare le priorità nelle scelte dell'amministrazione, in un processo di condivisione dei metodi di programmazione e di valutazione dei risultati¹⁰.

1. Le istruzioni dettate dalla Direttiva sul bilancio sociale

L'uso del bilancio sociale di mandato evoca una riflessione sulla funzione e sul ruolo delle amministrazioni pubbliche nella società. Così come negli ultimi anni il dibattito sul processo di riforma del settore pubblico si è prevalentemente basato sull'esigenza di uniformarsi agli imperativi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, i termini emergenti sottesi all'introduzione del bilancio sociale sono quelli di responsabilità, di rendicontazione e di legittimazione sociale. Le amministrazioni pubbliche sembrano dover ritrovare la propria identità non tanto e non solo in quanto attori economici, gestori e allocatori di risorse pubbliche, ma riaffermando prima di tutto la propria natura di attori sociali e di istituzioni finalizzate alla salvaguardia e tutela di interessi comuni¹¹.

I bilanci sociali di comuni e province hanno da poco abbandonato la fase della c.d. *buona volontà*, caratterizzata dall'assenza di regole, per entrare nella fase della maturità istituzionale.

A determinare il cambio di marcia è stata la Direttiva sul Bilancio Sociale elaborata dal Dipartimento della Funzione Pubblica¹², che colma il vuoto più importante nel panorama della rendicontazione sociale della pubblica amministrazione locale: l'assenza di regole certe e univoche sui contenuti e le forme del bilancio sociale. L'obiettivo è promuovere a tutti i livelli di governo l'abitudine a rendere accessibile, trasparente e valutabile il proprio operato da parte dei cittadini, con un documento redatto in aggiunta al bilancio tradizionale¹³, pubblicato con

¹⁰ Bobbio L., *E' possibile valutare il mandato di un'amministrazione locale?* Paper presentato al II Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Napoli 15-17 aprile 1999

¹¹ Rogate C., *Il bilancio sociale negli enti locali*, Maggioli, Rimini, 2004

¹² *Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche*, pubbl. sulla Gazz. Uff. n°63 del 16 marzo 2006

¹³ Il bilancio tradizionale, peraltro, non costituisce uno strumento sufficiente a rendere conto ai cittadini dell'operato di un'amministrazione pubblica. I dati economico-finanziari, infatti, non interpretano l'attività e i risultati dell'amministrazione dal punto di vista del cittadino, il quale è interessato principalmente a comprendere in che

cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate¹⁴(fig. 2).

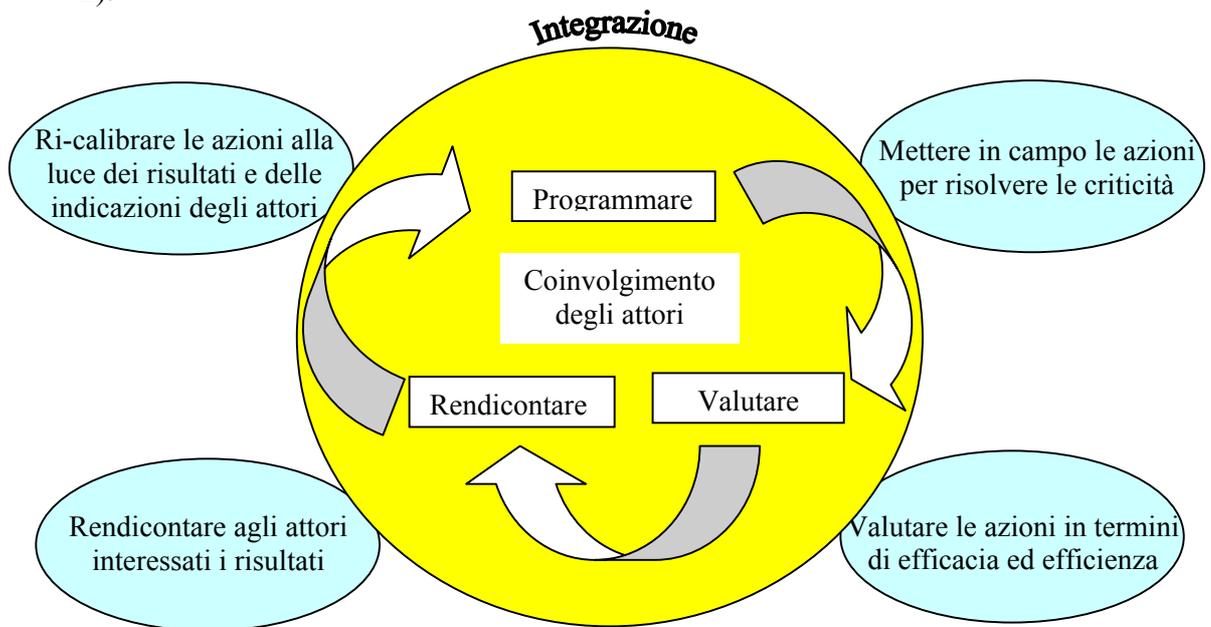


Figura 2: il nuovo sistema di contabilità sociale alla luce della Direttiva sul bilancio sociale

La crescita esponenziale dell'esigenza delle amministrazioni di mostrare trasparenza nei rapporti con i cittadini, ha moltiplicato i bilanci sociali degli enti locali, con esiti molto eterogenei tra loro. La Direttiva specifica che, ad oggi, la realizzazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche è stata più l'esito di sperimentazioni

modo essa adempie al proprio mandato, quali sono le priorità e gli obiettivi di intervento, quali i livelli di prestazione attesi e realizzati, ma soprattutto gli effetti prodotti dalla propria azione.

¹⁴ Cfr. paragr. n° 2 della Direttiva: *Obiettivi del Bilancio Sociale*

realizzate dai singoli enti¹⁵ che il risultato di una politica nazionale, affidando a delle *guide-line* la redazione della nuova rendicontazione (che resta comunque volontaria¹⁶).

1.1 Le guide-line per la redazione della rendicontazione sociale

Affinché il bilancio sociale (di mandato, di genere, partecipativo) sia efficace, occorre partire dallo scopo di questo documento, che consiste nell'offrire ai cittadini uno strumento per leggere le performance economiche e sociali dell'ente locale, e fornire di conseguenza all'amministrazione un giudizio motivato e indicazioni sulle priorità strategiche da adottare¹⁷.

Il bilancio sociale deve contenere informazioni relative a¹⁸:

- valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione: l'ente pubblico chiarisce i valori che orientano la sua azione e le sue priorità di intervento;

¹⁵ In tal senso sono degne di nota, ex aliis, le esperienze della Provincia di Parma (Oscar di bilancio per l'anno 2003) e di Ravenna, del Comune di Cremona, Venezia e Torino

¹⁶ Con il termine volontarietà si intende che ogni ente locale è libero di realizzare o meno un bilancio sociale. Finora il bilancio sociale è stato uno strumento della giunta comunicato direttamente ai cittadini, attorno al quale si è riscontrato un sostanziale disinteresse delle minoranze politiche, in alcuni casi non considerate neppure come soggetti portatori di interessi. Vi è del resto il timore che un'eccessiva istituzionalizzazione del bilancio stesso possa portare ad una sua sclerotizzazione e burocratizzazione. De Fabritiis F., *Il bilancio sociale per il comune e la provincia*, F. Angeli, Milano, 2004

¹⁷ Si potrebbe quindi sostenere che, come già avvenuto in altri ambiti gestionali, le amministrazioni pubbliche scoprono e adattano al proprio contesto una pratica già riconosciuta e sperimentata in questi ultimi anni dalle imprese private. Secondo questa prospettiva, l'introduzione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche potrebbe essere considerata come un processo di traduzione ad un contesto pubblico del concetto della Corporate Social Responsibility, cui corrisponde l'acronimo inglese CSR, normalmente tradotto in italiano come Responsabilità Sociale dell'Impresa - RSI. Anche le amministrazioni pubbliche, al pari delle imprese private, devono interpretare e rendere conto della propria responsabilità di corporate nei confronti dei propri portatori di interesse. Sarti A., *Valutazione sui processi di riforma. Il perché dei bilanci di mandato*. Intervento presentato al XVIII Forum sulla politica di bilancio degli enti locali, 1998

¹⁸ Mulazzani M., *Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche* Vol. II, seconda ed., Cedam, Padova, 2006

- politiche e servizi resi: l'amministrazione rende conto del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi dichiarati;
- le risorse disponibili e quelle utilizzate: l'amministrazione dà conto delle risorse utilizzate, delle azioni intraprese e dei risultati che ha conseguito.

La Direttiva contiene anche indicazioni pratiche sulla redazione del bilancio sociale, che deve adoperare un linguaggio semplice, scorrevole e non ridondante, evitando l'uso di concetti, termini e riferimenti propri del linguaggio tecnico-amministrativo. In presenza di parole straniere e acronimi, è opportuno specificarne il significato.

Il bilancio sociale dovrebbe anche ricorrere, ove possibile, a dati quantitativi, esposti con l'ausilio di tabelle e grafici, unitamente a spiegazioni che ne rendano chiara l'interpretazione.

Una volta individuata l'area da rendicontare, è necessario entrare nel dettaglio degli indicatori, che per risultare attendibili devono essere rilevanti, selettivi, tempestivi, chiari e strumentali. In una visione di bilancio sociale che va oltre il mero strumento comunicativo ed è invece fortemente integrato con gli altri strumenti di programmazione e controllo dell'ente, gli indicatori da rilevare devono rispondere a criteri di efficacia programmatica, gestionale, tecnica, economica e, naturalmente, sociale.

Il documento dovrebbe poi essere diffuso (anche via internet), mettendo a disposizione dei cittadini e degli interlocutori istituzionali dell'amministrazione il testo integrale o un suo estratto, prevedendo, inoltre, che il documento sia certificato prima della pubblicazione, da un soggetto terzo e indipendente, quale, ad esempio, una società di revisione contabile (tab. 2).

Il bilancio sociale

Il bilancio sociale è un rendiconto delle attività svolte da una pubblica amministrazione, delle risorse utilizzate e dei risultati raggiunti in un certo arco temporale

Le regole

La direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica detta per la prima volta regole per la stesura e la comunicazione del bilancio sociale

La redazione

Il bilancio sociale dovrà essere realizzato da un gruppo di coordinamento di cui faranno parte rappresentanti degli organi di governo e responsabili

di dipartimenti o funzioni dell'amministrazione
Il linguaggio
Il bilancio non dovrà contenere termini del <i>burocratese</i> e dovrà essere corredato da grafici e tabelle
La diffusione
<i>In base alle risorse disponibili</i> l'amministrazione dovrà dare il massimo risalto al bilancio sociale e potrà ricorrere all'invio diretto o metterlo a disposizione attraverso il suo sito Internet e i media locali

Tabella 2: i punti chiave del bilancio sociale secondo la Direttiva

2. La funzione del bilancio sociale di mandato

Il bilancio sociale di mandato è uno strumento extracontabile che ha come obiettivo quello di fornire una visione d'insieme sulle progettualità e i risultati ottenuti dall'amministrazione nell'arco dell'intera legislatura, rendendo conto dei benefici dell'azione amministrativa nei confronti delle varie categorie di interesse (stakeholders). Esso rappresenta la rendicontazione del programma (progetto strategico) presentato dal candidato sindaco al momento della disputa elettorale.

Può essere considerato, per certi versi, come lo strumento fondamentale di un ente pubblico per rendere conto, alla comunità di riferimento, del proprio operato¹⁹. Infatti, si tratta di un documento che rilegge e rende conto delle attività e dei risultati raggiunti da un'amministrazione, con riferimento a tutto l'arco del mandato politico, secondo la dimensione tipica dell'azienda pubblica, descrivendo la struttura organizzativa, l'andamento del personale impiegato, le risorse finanziarie gestite, le operazioni innovative realizzate, i rapporti con gli altri enti, pubblici e privati.

Se, dunque, il bilancio sociale annuale consente di rendere conto alla fine di ogni anno dei risultati raggiunti, il bilancio sociale di mandato

¹⁹ Il bilancio sociale di mandato offre, infatti, una rendicontazione chiara e trasparente delle idee e dei valori dell'organizzazione, dei progetti, dei programmi, degli interventi, degli investimenti, dei risultati conseguiti e dei benefici raggiunti, sviluppando l'analisi dal punto di vista degli *stakeholder* e non si ferma alla rendicontazione prevista dalla legge, ma prende in esame la capacità dell'ente di attrarre risorse aggiuntive al di là di quelle di bilancio, che gli permettono di essere protagonista e incentivatore dello sviluppo socio economico culturale della realtà amministrata. Borghi A., *Rendiconto, cittadini grandi assenti*, Italia Oggi, luglio 2003

consente di realizzare un vero e proprio resoconto complessivo di ciò che l'amministrazione è riuscita a realizzare rispetto agli impegni presi con gli elettori²⁰ (fig. 3).

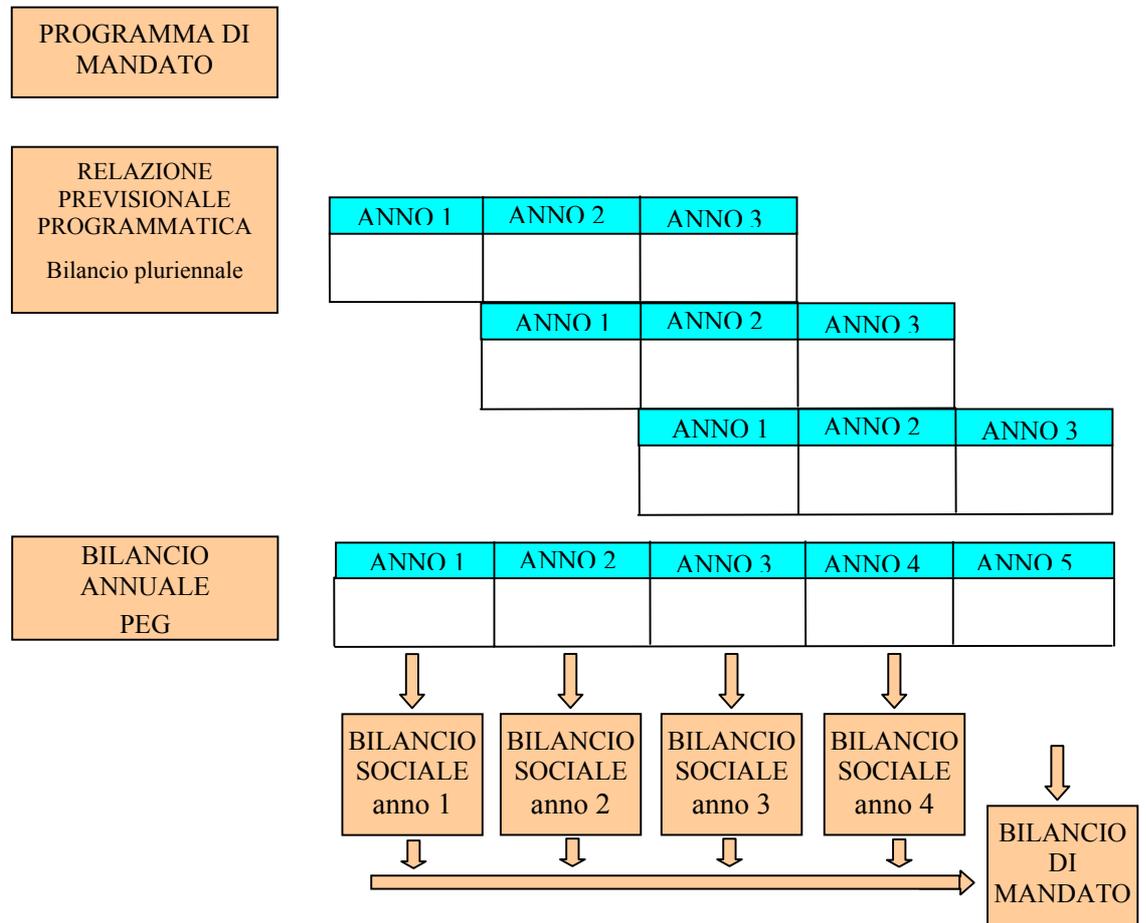


Figura 3: Il rapporto tra bilancio di mandato, bilancio sociale e altri documenti di programmazione. Fonte: Tanese A. (a cura di), *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, ESI, Roma, 2004

²⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004

Attraverso l'esperienza del bilancio sociale di mandato, l'Ente avverte l'esigenza di far percepire alla comunità il senso del cambiamento che ha caratterizzato gli anni di attività dell'Amministrazione, la quantità e la qualità del lavoro realizzato, lo stato di attuazione dei programmi, la quantità delle risorse gestite e la loro distribuzione.

La scelta di questo strumento di rendicontazione è particolarmente significativa per un'amministrazione che ha scelto di esprimere con trasparenza le tappe del percorso fatto in vari campi, facendo emergere il lavoro svolto durante l'intero mandato e le fasi salienti che lo hanno caratterizzato, diventando uno strumento di confronto e di dialogo tra ente locale e le parti interessate, per la valutazione dei risultati, ma anche e soprattutto per la definizione delle politiche di sviluppo degli anni a venire.

L'utilità del bilancio sociale di mandato nel governo delle relazioni con l'esterno si collega ad almeno tre priorità: 1) il bisogno di agire secondo il principio di trasparenza; 2) la necessità di dare e ricevere informazioni; 3) l'esigenza di instaurare processi di comunicazione.

Il concetto di trasparenza si lega *in primis* a una possibilità di accesso all'informazione dall'esterno. Nel caso degli enti pubblici, esso viene stabilito anche da una legge, la n° 150 del 7 giugno 2000²¹, che afferma il triplice diritto all'informazione da parte del cittadino (diritto di informare, di essere informato e di cercare informazioni). Il passaggio culturale, connesso al nuovo valore attribuito alla trasparenza, si traduce in alcuni casi in un processo di comunicazione spontanea da parte dell'ente pubblico rispetto al proprio operato.

Agire in modo trasparente significa, quindi, fornire dati a chi li richiede, ma anche pubblicare volontariamente un excursus della propria attività e dell'impatto che tale *modus agendi* ha con riferimento alle ricadute sociali.

Alla base della diffusione sempre più ampia della cultura della trasparenza e dell'informazione sta un presupposto di base, quello di un rapporto di proporzionalità diretta fra l'aumento di questi due elementi e la crescita della soddisfazione e della fiducia nei confronti dell'organizzazione da parte degli stakeholder.

²¹ Legge 7 giugno 2000 n°150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, pubbl. in Gazz. Uff. suppl. ord. del 13 giugno 2000 n°136

2.1 Il nuovo rapporto amministrazione - cittadino

Il bilancio sociale di mandato per un'amministrazione pubblica può dunque costituire lo strumento con cui rispondere in parte alle istanze di trasparenza, informazione e comunicazione. Un bilancio sociale di mandato che si basi su questo tipo di impostazione, consente di passare da un'ottica ex post, di comunicazione dei risultati raggiunti, a una visione progressiva, finalizzata a descrivere un processo e a condividerlo con gli stakeholder, attraverso il dialogo e la negoziazione di scopi e azioni (tab. 3).

SCHEMA – TIPO DEL BILANCIO DI MANDATO
1) Finalità del BdM (lettera di accompagnamento del Sindaco): - <i>trasparenza (Comune come "azienda dei cittadini")</i>
2) Descrizione dell'ambiente esterno - <i>popolazione</i> - <i>territorio</i> - <i>attività economiche, ecc...</i> - <i>enfaticizzazione delle problematiche</i>
3) Descrizione delle problematiche - <i>riformulazione in chiaro degli obiettivi programmatici</i>
4) Descrizione dello stato iniziale della macchina organizzativa - <i>fotografia della macchina: descrizione divulgativa dell'apparato amministrativo del Comune</i>
5) Gestione finanziaria e analisi di bilancio - <i>pressione fiscale</i> a) <i>analisi del trend</i> b) <i>analisi comparativa</i> - <i>finanziamenti (UE/Stato/Regione)</i> - <i>recupero dell'evasione</i> - <i>tariffe</i> - <i>eventuali politiche di contenimento delle spese</i> - <i>messaggio sull'equità della politica fiscale e sull'oculatazza di gestione delle risorse</i> - <i>enfasi particolare per ciò che concerne le fonti delle entrate (finanziamenti UE, ecc.)</i>

6) Obiettivi / Progetti / Azioni / Risultati <i>- confronto tra indirizzi generali dell'Amministrazione Comunale in fase di insediamento ed interventi effettivamente realizzati</i>
7) Attività "ordinarie": prodotti realizzati dalla macchina organizzativa <i>- individuazione della nuova struttura organizzativa e dei prodotti/servizi realizzati nel corso del mandato (parametri funzionali)</i> <i>- messaggio di produttività, laboriosità</i>
8) Sintesi finale dei risultati raggiunti

Tabella 3: schema - tipo del bilancio sociale di mandato

Questo consente di passare da una visione della relazione tra amministrazione e amministrati, come comunicazione univoca (in cui i secondi sono semplici destinatari), verso una loro definizione come soggetti attivi del processo di comunicazione, favorendo l'instaurarsi di rapporti basati su una rilevazione più precisa delle reciproche necessità. Il valore aggiunto del processo di rendicontazione non si identifica più nella corretta accumulazione di documenti che costituiscono il materiale sottoposto ad approvazione politica. La sfida che ci si propone è quella di ricostruire un ambito di significatività delle informazioni da offrire al cittadino, non come mero flusso comunicativo unidirezionale ma come occasione di valutazione e di critica. Si tratta, insomma, di trasformare un insieme variegato di informazioni in uno strumento conoscitivo che faciliti l'esercizio di determinati diritti.

Considerato da questo punto di vista, il bilancio sociale di mandato può essere fatto ricadere in un ambito ancor più vasto e complesso che è quello dell'esercizio del controllo democratico, da parte dei cittadini, sull'operato delle amministrazioni pubbliche e, più specificamente, dei meccanismi e dei processi attraverso i quali si realizza la democrazia rappresentativa.

Il bilancio di mandato, il quale richiede che si confrontino le iniziative adottate con le intenzioni dichiarate, 1) non è una semplice operazione di comunicazione, ma è la costruzione di un percorso per dare evidenza all'esterno di ciò che si è prodotto dall'interno dell'ente; 2) non è uno strumento di controllo e verifica che si sostituisce ad altri strumenti di

rendicontazione e di misurazione dei risultati (bilancio economico-finanziario, controllo di gestione, valutazioni della qualità dei servizi e delle politiche pubbliche, ecc.), ma si serve, se necessario, di questi strumenti, attingendo da essi le informazioni necessarie; 3) non è uno strumento di gestione del consenso, con il quale evidenziare tutto ciò che si è realizzato e tralasciare gli impegni non rispettati e gli obiettivi non raggiunti, ma deve consentire di valutare le performance dell'ente, dando conto, eventualmente, anche di ciò che non è coerente con gli interventi realizzati o di ciò che non è in linea con le aspettative e le previsioni.

Il bilancio sociale di mandato è anche tutte queste cose, nel senso che è:

- comunicazione;
- supporto al processo di valutazione dell'ente;
- occasione per dare visibilità alle scelte e alla capacità degli amministratori di rispettare gli impegni presi (input) con gli elettori, ma non si limita e non si esaurisce in nessuna di esse.

Appare evidente come questo strumento di rendicontazione extracontabile possa adempiere alla sua funzione in modo efficace, se l'amministrazione che lo intende realizzare ha già prodotto, nel corso degli anni relativi al mandato, dei bilanci sociali annuali. In questo caso il bilancio di mandato costituisce il documento conclusivo di un percorso di trasparenza e di rendicontazione delle attività e dei risultati raggiunti dall'ente (output), che possono essere sintetizzati e valutati complessivamente solo al termine del percorso stesso²².

Questo forte progetto di sviluppo richiede una salda azione di governo basata su una cultura della governabilità concertata, su strumenti di governance flessibili, sulla condivisione degli obiettivi di tutti i soggetti del territorio che devono agire in sinergia per raggiungerli.

L'impegno deve essere quello di dare voce a tutti, valorizzando le differenze all'insegna delle pari opportunità.

3. Le fasi di sviluppo del documento

La metodologia di sviluppo del documento è fondata sulla definizione di una serie di passaggi che consentono di rendere coerenti i documenti

²² Mazzara L. (a cura di), *Il bilancio di mandato: uno strumento per migliorare la trasparenza della comunicazione tra ente locale e collettività*, Azienda Pubblica n°4-2003, Maggioli, Rimini

di programmazione con la mission dell'ente locale, superando le logiche settoriali e privilegiando i risultati attesi dal cittadino utente del servizio²³.

3.1 Dalla proposta di elaborazione del documento alla individuazione delle aree di rendicontazione

La proposta di elaborazione del documento, in particolare, è indispensabile in quanto la formulazione dello stesso non è ancora un adempimento obbligatorio negli enti locali. L'input può provenire da diversi soggetti quali il sindaco, il presidente del consiglio comunale o il direttore generale dell'ente, ma non è raro riscontrare esperienze in cui la proposta è stata formulata anche da singoli assessori, da consiglieri e da dirigenti. Sia che l'iniziativa sia di origine politica che tecnica, la decisione finale spetta agli organi politici dell'ente, dal momento che si tratta di un documento di comunicazione pubblica della cui veridicità sono proprio questi ultimi a essere responsabili. Alla delibera che formalizza la decisione di predisporre il bilancio è, inoltre, utile fare seguire una comunicazione interna rivolta a tutto il personale dell'ente. Con l'approvazione della delibera che dispone la redazione del bilancio sociale di mandato, devono essere individuati anche i soggetti cui è affidata la formulazione e il coordinamento del progetto.

L'elaborazione del rendiconto sociale viene attribuita, solitamente, a un gruppo di lavoro a composizione mista (interna ed esterna). Nell'ambito di tale gruppo, al personale dell'ente viene attribuita la tenuta della contabilità sociale e la stesura dei testi, mentre ai consulenti esterni spetta l'impostazione metodologica, la formazione dei dipendenti coinvolti nel progetto e la gestione delle relazioni con gli stakeholder.

Allo scopo di consentire un ordinato svolgimento delle attività che portano alla redazione del rapporto sociale, il gruppo di lavoro deve essere, poi, strutturato su tre livelli a cui vengono affidati specifici compiti:

- un gruppo di coordinamento, composto dal direttore generale, dagli altri dirigenti apicali dell'amministrazione, dal segretario generale e dai consulenti esterni. Questo team si occupa della condivisione e

²³ Farneti G., Pozzoli S., *Bilancio sociale di mandato, il ciclo integrato di strategia e controllo sociale*, Ipsoa, Milano, 2004

dell'adattamento della metodologia proposta dai consulenti alla specificità dell'ente, della predisposizione del piano di lavoro tempificato necessario per concludere il report nei tempi desiderati e delle attività di coordinamento e di assistenza agli altri gruppi;

- i gruppi di lavoro intermedi, formati dai dirigenti apicali d'area e dai relativi dirigenti intermedi. A questi gruppi compete il coordinamento, a livello di complessiva area di appartenenza, della rendicontazione svolta dalle singole unità elementari che la compongono;
- i gruppi operativi, costituiti dai dirigenti di settore/servizio e dai loro funzionari (questi ultimi individuati in qualità di referenti del settore/servizio per la rilevazione della contabilità sociale e la prima stesura della rendicontazione).

Affinché venga condivisa la metodologia interna, i professionisti coinvolti realizzano una serie di incontri, prima con il gruppo di coordinamento, poi con i singoli gruppi intermedi e i gruppi operativi. Durante tali riunioni, essi dovranno proporre la redazione del bilancio come l'occasione per riflettere su quanto realizzato complessivamente durante il quinquennio, sulle difficoltà incontrate e sui motivi delle mancate realizzazioni. In questo modo la formulazione del report verrà vissuta dai dipendenti dell'ente come un momento di valorizzazione e legittimazione esterna del proprio operato (grazie alla dimostrazione del valore creato per la comunità), e non come un ulteriore adempimento. Terminata la fase di condivisione, il gruppo di coordinamento dovrebbe predisporre un piano di lavoro che contenga l'indicazione di tutte le attività, dei rispettivi tempi intermedi di conclusione e dei soggetti incaricati, necessari per l'elaborazione del rendiconto nei tempi desiderati. Nel caso di predisposizione del bilancio sociale di mandato, il piano di lavoro dovrebbe prevedere la predisposizione della versione provvisoria del report quinquennale nei mesi precedenti l'indizione delle elezioni amministrative (es. nel mese di marzo/settembre). Tale versione consentirebbe all'amministrazione uscente di formulare il proprio programma elettorale sulla base delle effettive necessità presenti su territorio: opere in corso da concludere, interventi più urgenti da realizzare, ecc. La pubblicazione del bilancio sociale di mandato con valenza esterna, invece, dovrebbe esser previsto al termine della fase elettorale (luglio/dicembre), onde evitare possibili strumentalizzazioni del documento per la campagna elettorale.

Il rapporto così redatto si presenterà di grande utilità alla nuova amministrazione in quanto evidenzia lo “stato dell’arte” (programmi attuati e in corso), in cui le viene “consegnato” l’ente e pertanto potrà rappresentare la base per la successiva attività di pianificazione.

Successivamente alla condivisione delle finalità e della metodologia di predisposizione del bilancio sociale, alla formazione dei soggetti coinvolti nella sua elaborazione, segue l’effettivo inizio del lavoro di rendicontazione. Tale fase avviene partendo dalla programmazione contenuta nei documenti di pianificazione (piano strategico) e di programmazione (programma di mandato, indirizzi di governo, ecc), relativamente al periodo da rendicontare.

3.2 Il passaggio dalla specificazione dei programmi alla classificazione degli stakeholders

A seguito della definizione delle aree di rendicontazione, il gruppo di coordinamento deve individuare, per ogni macro-area, i programmi/progetti/attività relativi e i loro responsabili, secondo quanto è contenuto nei documenti di programmazione. In base all’identificazione del responsabile d’area di ogni programma/progetto/attività, il gruppo di coordinamento potrà quindi identificare i gruppi operativi a cui attribuire la responsabilità della rendicontazione di ognuno di essi²⁴.

Il reperimento di tali informazioni viene affidato ai servizi di statistica, di controllo di gestione, di gestione delle risorse umane e al servizio finanziario, che, di norma, possiedono già gran parte dei dati richiesti. Al servizio di statistica, in particolare, spetta il reperimento dei dati che evidenziano il trend e la composizione della popolazione dell’ente, la sua scomposizione per fasce d’età, l’andamento delle nascite e delle immigrazioni, il numero e la composizione delle famiglie, l’andamento dei matrimoni, e una serie di informazioni relative alle caratteristiche territoriali in cui sorge l’ente.

Il servizio di controllo di gestione (o controllo strategico, qualora attivato) deve, invece, provvedere a fornire le informazioni relative alla composizione del “gruppo”, presentando le società partecipate dall’ente e i fatti salienti che le hanno riguardate nel periodo considerato. Il

²⁴ A.A.V.V., *Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali*, Quaderni Formez, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2003

servizio risorse umane, viceversa, si occupa della raccolta delle informazioni riferite al personale impiegato nell'ente: composizione, sesso, qualifiche professionali, grado di istruzione, nuove assunzioni e all'evidenziazione delle eventuali modifiche di struttura organizzativa avvenute nel periodo oggetto di rendicontazione. Infine, il servizio finanziario deve provvedere a identificare gli stanziamenti in entrata e in uscita effettuati durante il quinquennio e riclassificarli secondo differenti aggregazioni, al fine di evidenziare gli andamenti rilevanti della gestione, gli effetti delle politiche attuate durante il periodo e calcolare i principali indicatori economico-finanziari in grado di dimostrare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione delle varie aree dell'ente²⁵.

Le bozze di rendicontazione per ciascuna area conterranno:

- le denominazioni dell'area di rendicontazione;
- gli indirizzi di governo e i relativi programmi;
- gli stanziamenti di spesa effettuati in ognuno degli anni in cui il programma è attivo (con l'indicazione anche di eventuali risorse extrabilancio);
- il totale degli stanziamenti delle relative aree;
- la descrizione quali-quantitativa dei risultati conseguiti in riferimento ad ogni programma.

La finalità della formulazione delle bozze non è tanto quella di effettuare un controllo di natura ispettiva, con conseguente valutazione dell'operato dei singoli soggetti dell'ente, quanto di evidenziare il valore prodotto dall'attività dell'ente nel territorio per la comunità in esso stanziata, per cercare di migliorare il processo di programmazione. Un punto fondamentale del percorso di rendicontazione sociale è la relazione che deve essere instaurata con i rappresentanti dei diversi interessi diffusi nella cittadinanza. Gli stakeholder così identificati, vengono classificati in due categorie principali:

- a) stakeholder generali, che sono gli organismi di rappresentanza generale (dei lavoratori, degli imprenditori e dei consumatori);
- b) stakeholder specifici, che sono organismi aventi rilevanza con riferimento a specifiche macro-aree di intervento, in particolare si tratta di:

²⁵ Candiano V.C., *L'azienda pubblica, gestione, rilevazione, programmazione, controllo*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz), 2004

- organismi rappresentativi di specifiche categorie di utenti (consulte, comitati genitori, ecc.);
- soggetti privati (associazioni, aziende non profit, ecc.) partecipanti o coinvolti nella gestione dei servizi in applicazione dei principi della sussidiarietà orizzontale;
- enti o istituzioni che hanno competenze rilevanti con riferimento alle attività o ai servizi oggetto di rendicontazione.

Il coinvolgimento dei rappresentanti degli interessi diffusi nell'ente, poi, avviene in tre diversi momenti:

- nella fase di "condivisione delle ragioni di formulazione del bilancio sociale e della metodologia adottata";
- nella "definizione delle attese informative di ogni categoria di interesse rappresentata", sulla base delle quali l'ente provvede all'integrazione delle bozze di rendicontazione delle aree precedentemente predisposte;
- nella "valutazione della chiarezza e completezza" delle aree di rendicontazione, ai fini del loro utilizzo, da parte della comunità, per la valutazione delle performance dell'ente.

3.3 Integrazione delle diverse aree di rendicontazione e stesura del documento finale

Predisposte le bozze di rendicontazione del bilancio sociale di mandato, queste devono essere presentate agli stakeholder. A tale scopo, il gruppo di coordinamento deve provvedere ad organizzare una serie di incontri tra i portatori di interesse diffusi e i singoli gruppi intermedi di lavoro di ogni area.

Una volta concluse tutte le riunioni delle aree, e raccolte tutte le richieste di integrazione proposte dai portatori di interessi diffusi, i funzionari referenti della rendicontazione dei gruppi operativi provvedono a inoltrare le richieste di integrazione proposte ai singoli responsabili dei settori/servizi. Dalle schede di rendicontazione così completate, i referenti dei gruppi operativi devono poi provvedere a integrare le bozze di rendicontazione delle aree precedentemente elaborate. Le schede definitive di rendicontazione delle aree, completate tenendo conto delle ulteriori richieste degli stakeholder, vanno sottoposte alla loro valutazione finale attraverso la somministrazione di un questionario che prevede il pronunciamento su due aspetti:

- la “valutazione quantitativa della chiarezza e completezza informativa” della rendicontazione di ogni strategia prevista nei documenti di programmazione, per fungere quale base idonea a consentire l’espressione di una consapevole valutazione da parte dei cittadini sulla performance dell’amministrazione nel perseguire la propria mission e verificare conseguentemente il valore creato per la comunità dall’azione dell’ente;

- l’indicazione di proposte, segnalazioni e critiche da considerare nella futura programmazione dell’attività dell’ente, nell’intento di attivare il processo di miglioramento continuo della programmazione.

In questo modo si realizza un circolo virtuoso che, se gestito nel modo corretto, conduce ad una reale aderenza della programmazione comunale alle richieste, ai bisogni e alle priorità della comunità di riferimento.

Il passo conclusivo per il completamento del bilancio sociale di mandato è rappresentato dalla raccolta e riordino delle varie parti del documento che sono state predisposte nelle diverse fasi prese in considerazione. Tali parti sono rappresentate da:

- parte I : la presentazione e la premessa metodologica;
- parte II : l’identità dell’ente;
- parte III : la politica di bilancio;
- parte IV : la rendicontazione delle aree;
- parte V : gli allegati.

Una volta che le diverse parti sono state aggregate in un unico documento, questo deve essere sottoposto ad una ulteriore revisione, al fine di semplificare (eliminando i termini tecnici eventualmente utilizzati, senza però cadere nell’imprecisione) e uniformare lo stile letterale adottato da tutti coloro che hanno contribuito alla stesura del documento.

3.4 Discussione, approvazione e pubblicazione del report finale

Ultimata la bozza finale del bilancio sociale di mandato, questa deve essere portata in giunta per la discussione dei risultati del processo di rendicontazione, e poi in consiglio per l’approvazione del documento da pubblicare.

Con la presentazione del documento alla giunta, viene riconsegnato al sindaco e agli assessori il risultato del lavoro effettuato durante il periodo. In particolare, l’esame delle critiche e delle proposte emerse

nelle valutazioni fornite dagli stakeholder costituirà la base su cui gli stessi esponenti politici dovranno focalizzare la loro attenzione ai fini della programmazione del periodo successivo. La discussione del documento in giunta, con le rispettive posizioni espresse dai singoli assessori, dovrà essere verbalizzata. Il risultato di tale discussione non è configurabile come una approvazione, in quanto, come anticipato, gli esponenti politici della giunta devono rimanere al di fuori della sua formulazione, al fine di evitare qualsiasi possibile manipolazione delle valutazioni sui risultati raggiunti che sono espresse nel documento. Le risultanze della discussione così verbalizzate, unitamente al documento finale di bilancio sociale, sono, invece, sottoposte all'approvazione del consiglio prima di procedere alla pubblicazione e relativa divulgazione. Per assicurare una maggiore credibilità alle informazioni inserite nel bilancio sociale di mandato, è auspicabile che l'ente redattore richieda la verifica esterna del documento, grazie ad una asseverazione della veridicità dei dati esposti, o della correttezza del processo sviluppato. Tale verifica deve avvenire da parte di una società di revisione che, dopo aver proceduto ad una serie di controlli, emetta un'attestazione di conformità del contenuto e dei principi seguiti nelle valutazioni effettuate.

Conclusa la sistematizzazione linguistica della bozza definitiva, approvato il documento dal consiglio ed ottenuta l'eventuale attestazione di assicurazione da parte dei revisori, il report è pronto per la composizione grafica e la stampa. Questo aspetto, seppure non tocchi il contenuto, è comunque rilevante, in quanto anche l'impaginazione e la presentazione multimediale dei contenuti facilitano la trasparenza e la pubblicità, rendendo più facilmente leggibili i testi ed accattivante la lettura.

Le principali modalità operative con cui può avvenire la promozione e la distribuzione del documento sono:

- l'effettuazione di una conferenza e di un comunicato stampa che coinvolgano i quotidiani e le televisioni locali, in cui il sindaco informa sulla pubblicazione del documento, mentre i consulenti esterni espongono la metodologia di elaborazione adottata;
- la realizzazione di una presentazione rivolta al personale dell'ente;
- l'organizzazione di un convegno (rivolto alla comunità locale e aperto alla comunità scientifica, nonché agli operatori di altri enti) a cui partecipano gli organi politici dell'ente, per presentare le motivazioni

che hanno portato all'adozione del documento e commentare i principali risultati desunti dallo stesso;

- l'intervento degli organi tecnici e dei consulenti che illustrano la metodologia di formulazione adottata;
- l'elaborazione di un estratto dei principali temi trattati da allegare al giornalino comunale inviato alla residenza dei cittadini del comune;
- la pubblicazione del documento integralmente scaricabile sul sito internet dell'ente;
- la distribuzione presso gli uffici di relazione con il pubblico del comune ai cittadini che vi si rivolgono per chiedere informazioni;
- l'invio di copie da lasciare in distribuzione presso i diversi stakeholder;
- la realizzazione di un CD rom.

4. I rischi da evitare

Il documento così concepito potrebbe comportare, in sede di applicazione, una serie di rischi conseguenti ad una sua non corretta attuazione e comprensione²⁶.

Nello specifico, i principali inconvenienti nei quali l'ente può incorrere sono:

- *l'ingerenza politica*; sebbene, infatti, spetti all'organo politico la decisione di elaborare il documento, esso deve delegarne *in toto* la composizione alla tecnostruttura e ai consulenti esterni (componenti il gruppo di lavoro). In caso contrario, la partecipazione attiva dell'organo politico al processo di realizzazione, quand'anche costruttiva, potrebbe essere interpretata all'esterno come un fattore limitante della "neutralità" dei dati e delle informazioni contenute nel documento, mentre all'interno diminuirebbe l'elemento di novità e di valorizzazione che è proprio del progetto. La presenza di esponenti politici alle riunioni con gli stakeholder, inoltre, è sconsigliata in quanto potrebbe portare ad un aumento e inasprimento delle situazioni di conflitto da gestire, a causa delle possibili divergenze di opinioni fra politici e stakeholder, aspetto che finirebbe per eliminare i potenziali benefici del processo di dialogo instaurato.

²⁶ A.A.V.V., *Nuovi profili di accountability nelle P.A., teoria e strumenti*, Quaderni Formez, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2005

- *La formulazione del progetto delegata esclusivamente ai consulenti*; l'affidamento incondizionato del lavoro ai consulenti esterni, sebbene possa essere indice di una maggiore imparzialità delle valutazioni contenute, presenta diversi limiti. In primo luogo, esso non consente di incrementare la conoscenza interna dell'ente, né tantomeno di fare accettare il progetto come "proprio" all'amministrazione, in quanto non coinvolge, in esso, il personale dell'ente. In caso di integrale elaborazione da parte dei soggetti esterni, poi, risulta più probabile che tale progetto venga vissuto come una sorta di controllo esterno di tipo "ispettivo", e come tale venga ostacolato dai dipendenti dell'ente. Infine, anche laddove i consulenti possedessero una adeguata preparazione e conoscenza tecnica dei temi trattati (sebbene sia difficile, vista la vastità e differente natura dei compiti di cui è investito l'ente locale), essi non posseggono comunque la conoscenza di come realmente si è svolta la gestione. Costoro possono, infatti, vedere le premesse (programmi) ed i risultati (attuazioni, lavori in corso, mancate realizzazioni), ma non conoscere le motivazioni che hanno condotto dalle prime ai secondi (ostacoli incontrati, nuove necessità emerse che hanno portato a rendere prioritari altri programmi o diverse forme di risposta ai medesimi bisogni, criticità ancora presenti, bisogni rimasti insoddisfatti, ecc.).

- *L'insufficiente formazione dei soggetti coinvolti*; il processo di redazione proposto prevede, terminata la fase di condivisione delle finalità e della metodologia adottata nella redazione del bilancio sociale, una attività di formazione interna del personale, soprattutto operativo, che viene impegnato nella stesura dei testi. Nel caso in cui tale attività fosse assente o carente, è possibile che vengano omessi dei passaggi importanti nello sviluppo del lavoro, o non venga seguito il rigore metodologico necessario (che prevede per ogni area di rendicontazione l'esposizione delle strategie, dei programmi attuativi, del grado di conseguimento dei risultati in termini qualitativi e quantitativi, degli indicatori e relative fonti, della valutazione degli stakeholder).

- *La mancata condivisione del progetto*; uno degli aspetti fondamentali, che influenza la qualità del bilancio di mandato elaborato da un'amministrazione, è la condivisione che tale progetto deve raccogliere tra tutti i soggetti che entrano a far parte della sua

elaborazione (personale dell'ente e stakeholder). Tale condivisione deve comprendere le finalità e la metodologia.

In questo senso è essenziale che la decisione di redigere il report sociale venga anzitutto approvata all'interno dell'ente. La condivisione deve avvenire in primo luogo a livello direzionale, in quanto si tratta proprio dei soggetti che devono accettare di rendersi *accountable*, prima nei confronti degli altri colleghi e degli organi politici (accountability interna) e poi dell'intera comunità (accountability esterna), accettando di sottoporre il loro operato a valutazione²⁷. Per accettare di sottoporre il loro lavoro al giudizio (interno ed esterno) attraverso il bilancio di mandato, i dirigenti devono dunque considerarne giuste le ragioni e approvarne le finalità. Affinché ciò avvenga è necessario che gli organi politici si dimostrino seriamente intenzionati a seguire i risultati che il processo di programmazione e rendicontazione sociale produrrà. Oltre alle finalità, gli organi direttivi devono anche ritenere corretta la metodologia adottata; in caso contrario si perde il valore della condivisione delle stesse finalità. Per ottenere la condivisione della metodologia occorre che il processo venga proposto e impostato in modo corretto, prevedendo una rendicontazione che parte dai programmi, per evidenziare tanto le realizzazioni quanto i risultati non raggiunti.

- *La struttura della rendicontazione secondo l'ottica del cittadino*; al fine di rendere più comprensibili al lettore gli interventi effettuati e i risultati raggiunti dall'ente, la complessiva attività posta in essere dall'ente durante il periodo deve venire suddivisa per aree strategiche di rendicontazione. Le aree strategiche di rendicontazione a loro volta, devono essere organizzate secondo "l'ottica del cittadino" destinatario degli interventi e fruitore dei servizi prestati dall'ente.

²⁷ Il concetto di accountability è complesso e presenta varie dimensioni differenti. Un primo profilo dell'accountability è quello esterno, inteso come comunicazione esterna dei risultati economico-finanziari raggiunti e degli effetti sociali generati dalla gestione. La seconda dimensione è quella interna, connessa alla responsabilizzazione dei soggetti interni sui risultati raggiunti e sulle risorse utilizzate. La terza dimensione è quella contabile. In questo caso l'utilizzo della contabilità economico-patrimoniale ed analitica rappresenta la metodologia più adatta per rendere conto. Romolini A., *L'accountability*, in Mulazzani M., *Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche*, Vol. II, Cedam, Padova, 2006

- *La sottovalutazione della dimensione di processo*; il bilancio di mandato, come più volte affermato, è il frutto di un ampio processo di programmazione e controllo. La valenza di “processo” si traduce nel circolo virtuoso che si instaura fra i risultati della programmazione (piani programmatici derivanti da un processo decisionale inclusivo degli stakeholder), della gestione (realizzazioni dei programmi e revisione degli stessi in base al monitoraggio delle nuove necessità emerse) e della rendicontazione (verifica dei risultati raggiunti e richiesta di proposte agli stakeholder). Grazie al costante rinnovarsi del ciclo proposto, si realizza una programmazione efficace, che considera il rapporto esistente tra le effettive necessità, le priorità esistenti nella popolazione e una rendicontazione veritiera. Nel caso in cui tale circuito fosse caratterizzato dall'autoreferenzialità, il documento rischierebbe di tradursi in un'operazione di marketing fine a se stessa, senza che essa comporti dei riflessi positivi sulla gestione dell'ente.

- *Il mancato coinvolgimento degli stakeholder*; la realizzazione di un bilancio di mandato non fondato su un processo di coinvolgimento degli stakeholder, può presentare solo una valenza di tipo “informativo” e non “comunicativo”. In tale ipotesi, l'amministrazione fornisce una informazione unidirezionale di carattere autoreferenziale (perché non messa in relazione agli effettivi fabbisogni conoscitivi richiesti dagli stakeholder) che si presenta come una descrizione delle attività realizzate e dei risultati ottenuti, i quali, se non sono collegati alla programmazione, non consentono di verificare il conseguimento della mission dell'ente, ovvero la realizzazione dei programmi proposti in sede elettorale.

Seguendo questa logica “limitata”, l'amministrazione informa il cittadino sulle nuove realizzazioni e/o sui servizi potenziati, ma non instaura un rapporto di feed-back che gli consenta di prestare un servizio sempre più coerente con le necessità della comunità di riferimento.

- *La mancanza di commitment politico verso gli stakeholder*; per aumentare le possibilità del corretto funzionamento del processo di rendicontazione sociale e in linea generale dell'intero processo di programmazione e controllo, è necessario che si realizzi un reale impegno (commitment) degli organi politici nei confronti degli stakeholder.

Questi ultimi, infatti, saranno disposti a utilizzare il loro tempo nella formulazione del bilancio di mandato, solo se sono convinti che gli esponenti politici sono disposti a tener conto, in sede di programmazione, delle loro critiche, osservazioni e proposte. Per mantenere nel tempo la fiducia e la partecipazione degli stakeholder al processo, gli organi politici si devono, per questo, impegnare non solo a parole, ma nei fatti, dimostrando, attraverso la gestione, di aver recepito (laddove ritenute giuste e fattibili) le proposte formulate, o di rigettarle motivatamente. Nel caso in cui il commitment promesso verbalmente dagli esponenti politici non venga mantenuto e implementato durante il mandato, gli stakeholder perderanno la fiducia nel processo di programmazione e controllo “partecipato”, rinunciando a continuare a prendervi parte. In questa logica, invece, la partecipazione continuativa degli stakeholder al processo sviluppato, può venire interpretata come una sorta di *assurance* rivolta ai cittadini, che garantisce l’affidabilità e l’impegno reale e concreto dimostrato dall’amministrazione nell’ascoltare, cercare di recepire e soddisfare le questioni sollevate degli stakeholder, sollecitando i cittadini a continuare a comunicare i propri disagi e le necessità presso i loro rappresentanti di interesse diffuso.

- *I tempi di elaborazione insufficienti*; il lavoro di elaborazione richiede un impegno di diversi mesi. Tempi troppo ristretti finirebbero per penalizzare la struttura, non consentendole, da un lato, di interiorizzare la metodologia e il valore della prestazione svolta, dall’altro, di procedere alla necessaria riflessione sui risultati (grado di attuazione delle strategie e dei programmi, criticità incontrate e ancora presenti, proposte per il futuro, ecc.). Un tempo di redazione progettuale troppo limitato, d’altro canto, non permette agli stessi stakeholder la necessaria riflessione sulle richieste informative da formulare e sulle critiche, sulle proposte e le osservazioni da presentare.

- *L’assenza del confronto e dell’indicazione delle fonti dei dati*; l’esposizione delle attività e dei risultati raggiunti in relazione alla programmazione deve avvenire nella maniera più oggettiva e completa possibile, al fine di consentire ai cittadini di esprimere una valutazione sulla performance dell’ente nel periodo oggetto di rendicontazione. Per questo motivo il bilancio di mandato contiene, oltre alle descrizioni qualitative delle attività svolte, i risultati e la loro quantificazione

esposti in serie temporali, che consentono al lettore di cogliere immediatamente l'andamento del fenomeno (in senso migliorativo o peggiorativo) influenzato dall'azione amministrativa. La valutazione del lettore è facilitata anche dall'inserimento di dati quantitativi che consentono una immediata percezione del posizionamento scelto dall'amministrazione rispetto ad enti simili. Per attribuire trasparenza e credibilità agli indicatori esposti, è fondamentale l'indicazione delle fonti presso cui i dati sono disponibili per la loro consultazione integrale e la loro verifica.

- *La mancata indicazione del gruppo di lavoro*; la composizione del gruppo (interno ed esterno all'ente) che ha elaborato il documento costituisce un'informazione che va esposta nel bilancio di mandato per attribuire trasparenza e credibilità al processo e conferire un giusto riconoscimento a chi si è impegnato nel lavoro. In questo senso, anche l'indicazione degli stakeholder che hanno partecipato al processo è importante, sia ai fini del riconoscimento dell'impegno da essi profuso, sia per consentire ai cittadini il controllo, anche nei loro confronti. Per questo motivo occorre che vengano indicati distintamente gli stakeholder invitati a prendere parte al processo di rendicontazione sociale e quelli, tra loro, che hanno accettato di essere coinvolti.

- *Le valutazioni degli stakeholder*; un rischio da evitare è l'influenza che le idee politiche personali degli stakeholder possono avere sulle valutazioni espresse. Tale rischio produce, da un lato, un difetto di rappresentanza (perché gli stakeholder esprimono valutazioni fondate sulle opinioni personali e non quelle dell'organizzazione rappresentata), dall'altro determina la mancata attivazione del successivo processo di programmazione. Il rischio evidenziato può, tuttavia, essere contrastato in primo luogo attraverso una attività di formazione accurata anche degli stakeholder, che mostri loro le potenzialità del processo attivato (la possibilità di rendere concretamente influente il loro ruolo di rappresentanti di interessi diffusi). Inoltre, con la pubblicazione delle valutazioni e dei suggerimenti espressi, gli stakeholders diventano consapevoli che i cittadini potranno "controllare" anche il loro impegno ed operato, verificando se hanno agito realmente per tutelare gli interessi rappresentati, separando gli interessi privati da quelli collettivi.

Conclusioni

In sostanza, l'obiettivo fondamentale che ci si propone attraverso il bilancio sociale di mandato, è quello di dotare il sindaco e la giunta di uno strumento da utilizzare lungo tutta la durata del mandato elettorale e finalizzato a verificare lo stato di attuazione, in itinere e finale, del programma, nonché la misurazione dei suoi effetti concreti.

I risultati delle analisi così realizzate potranno a loro volta costituire:

- a) uno strumento interno per la verifica della validità delle azioni compiute e per l'eventuale nuovo orientamento degli interventi;
- b) un supporto documentato e organico per l'elaborazione del complesso dei documenti di analisi e programmazione richiesti dalle diverse normative;
- c) la base per le iniziative di comunicazione e di confronto con il Consiglio Comunale, le forze economiche e sociali, le altre istituzioni e la cittadinanza.

Il bilancio sociale di mandato può essere quindi definito come il documento attraverso il quale il sindaco e la giunta possono dimostrare, mediante indicatori quantitativi e indagini ad hoc sui bisogni collettivi, in che modo i programmi socio-economici posti all'inizio del mandato amministrativo si siano tradotti in azioni, soddisfacendo tra gli altri, i seguenti bisogni:

- garantire lo sviluppo della persona, assistendola nel suo percorso formativo e garantendo condizioni di accesso al mondo del lavoro;
- valorizzare i modelli economici locali, agevolando la partecipazione di capitali privati e coordinandoli con l'intervento degli enti pubblici;
- promuovere lo sviluppo socio-economico garantendo un'efficace mobilità territoriale;
- tutelare l'ambiente come risorsa primaria della collettività e garantire la sostenibilità ambientale dei progetti,
- programmare e riorganizzare i servizi pubblici fondamentali e le infrastrutture ad essi connessi.

Non una "tela del ragno", dunque, in cui imbrigliare l'attività amministrativa rallentandone l'attuazione, ma un complesso di momenti di autocontrollo, promozione, concertazione e integrazione,

determinanti per garantire maggiore trasparenza delle procedure e una buona governance locale (fig. 4).

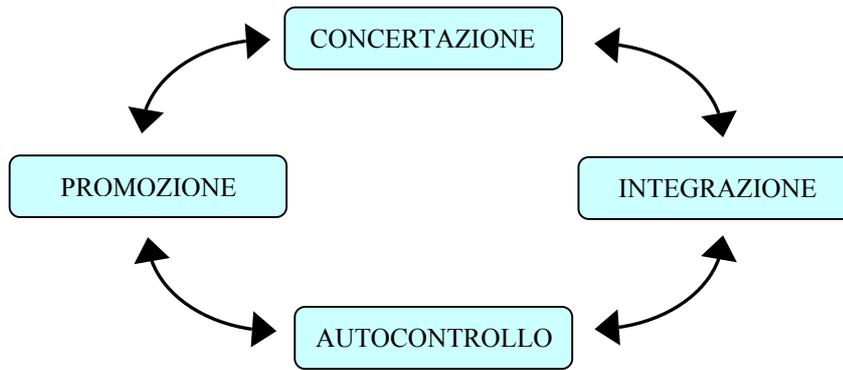


Figura 4: il circolo virtuoso della governance locale

Riferimenti bibliografici

- A.A.V.V., *Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali*, Quaderni Formez, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2003
- A.A.V.V., *Nuovi profili di accountability nelle P.A., teoria e strumenti*, Quaderni Formez, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2005
- A.A.V.V., *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*, Presidenza del Consiglio, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2005
- Bassi M.L. (a cura di), *Dai patti di stabilità alla legge di stabilità*, Cedam, Padova, 2004
- Bobbio L., *E' possibile valutare il mandato di un'amministrazione locale?* Paper presentato al II Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Napoli 15-17 aprile 1999
- Borghi A., *Rendiconto, cittadini grandi assenti*, Italia Oggi, luglio 2003
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004
- Candiano V.C., *L'azienda pubblica, gestione, rilevazione, programmazione, controllo*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz), 2004
- De Fabritiis F., *Il bilancio sociale per il comune e la provincia*, F. Angeli, Milano, 2004
- Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche*, pubbl. sulla Gazz. Uff. n°63 del 16 marzo 2006
- Farneti G., Pozzoli S., *Bilancio sociale di mandato, il ciclo integrato di strategia e controllo sociale*, Ipsoa, Milano, 2004
- Galgano A., Susio B., *La pubblica amministrazione snella*, Guerini e Associati, Milano, 2004
- Legge 7 giugno 2000 n°150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, pubbl. in Gazz. Uff. suppl. ord. del 13 giugno 2000 n°136
- Marcuccio M., Steccolini I., Valotti G., *La rendicontazione sociale per gli enti locali in ottica strategica: un modello di riferimento*, Aziendapubblica n°3-2004, Maggioli, Rimini
- Mazzara L. (a cura di), *Il bilancio di mandato: uno strumento per migliorare la trasparenza della comunicazione tra ente locale e collettività*, Azienda Pubblica n°4-2003, Maggioli, Rimini
- Melandri V., *L'accountability nelle aziende nonprofit*, Guerini e Associati, Milano, 2005

- Mulazzani M., *Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche* Vol. II, seconda ed., Cedam, Padova, 2006
- Pezzani F., *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003
- Rogate C., *Il bilancio sociale negli enti locali*, Maggioli, Rimini, 2004
- Romolini A., *L'accountability*, in Mulazzani M., *Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche*, Vol. II, Cedam, Padova, 2006
- Sarti A., *Valutazione sui processi di riforma. Il perché dei bilanci di mandato*. Intervento presentato al XVIII Forum sulla politica di bilancio degli enti locali, 1998
- Sirilli G., *La metodologia e la forma del bilancio di mandato. L'esperienza di Albano Laziale*. Intervento presentato al XVIII Forum sulla politica di bilancio degli enti locali, CNEL, 1 ottobre 1998