

NUOVI PROFILI DI ACCOUNTABILITY NELLE P. A.

Teoria e strumenti

Q
U
A
D
R
E
N
I

40



QUADERNI FORMEZ

Il Formez-Centro di Formazione Studi ha avuto, da sempre, una particolare attenzione per le iniziative editoriali. Fin dai primissimi anni di attività si è impegnato nella produzione e divulgazione di collane e riviste su cui intere generazioni di funzionari pubblici si sono formate. In seguito al decreto legislativo 285/99, che ha individuato nel Formez l'Agenzia istituzionale che sostiene e promuove i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano, l'attività editoriale del Centro è stata rilanciata e rinnovata nella veste grafica e nei contenuti.

Sono state create quattro nuove linee editoriali: Quaderni, Strumenti, Ricerche e Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione. In queste collane vengono pubblicati soprattutto i risultati delle attività formative e di ricerca svolte dall'Istituto.

Con "Quaderni" e "Ricerche" si diffondono Rapporti e riflessioni teoriche su temi innovativi per la P.A. mentre, con due collane più specialistiche quali "Strumenti" e "Azioni di Sistema per la P.A.", si mettono a disposizione soprattutto strumenti di lavoro o di progettazione per quanti lavorano o si occupano di pubblica amministrazione e di sviluppo locale. Tutte le pubblicazioni con un breve abstract vengono presentate sul sito web (www.formez.it).

In questo Quaderno sono presentati i risultati dell'indagine "Nuovi profili di accountability nelle P.A." condotta nell'ambito della linea Osservatorio del Progetto Governance.

La ricerca, articolata in due volumi, analizza i processi di accountability nelle P.A. regionali e locali, dimostrandone l'essenzialità ai fini dell'affermazione di una buona governance pubblica.

In particolare, il primo volume ricostruisce il quadro teorico e metodologico dei processi di rendicontazione sociale, di mandato e di controllo strategico, fornendo ampi riferimenti alla letteratura e alle esperienze internazionali, concludendo con delle "linee guida" ai processi in esame, utili per amministrazioni che intendono intraprendere analoghi percorsi di innovazione.

Il secondo volume analizza in dettaglio 12 casi di buone pratiche di accountability, evidenziando per ciascuna i punti di forza, le criticità e la potenziale trasferibilità.

Carlo Flamment
Presidente Formez



40

NUOVI PROFILI DI ACCOUNTABILITY NELLE P. A.

Teoria e strumenti

A cura di

Valeria de Magistris, *Dirigente Centro di competenza Diffusione della qualità nelle P.A. e Benchmarking, Formez*

Giuseppe Gioioso, *Formez*

L'indagine è stata realizzata in collaborazione con il Dipartimento di Studi sull'Impresa dell'Università di Roma "Tor Vergata" dal seguente gruppo di lavoro:

Direzione scientifica

Luciano Hinna, *Professore straordinario di Programmazione e controllo nelle Pubbliche Amministrazioni*

Fabio Monteduro, *dottorando di ricerca in Economia e Gestione delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche*

Documentazione, analisi e redazione testi

Denita Cepiku, Alessia Fiorentini, Alessandro Hinna, Fabio Monteduro, Carmela Notaro, Marcella Russo, Fiorella Strom

Organizzazione editoriale

Roberta Crudele, Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



Con italo disincanto, qualcuno di noi sarà già pronto a sorridere per l'uso di tutte queste parole straniere: accountability, governance, public management. Ma con eguale italica rassegnazione dovrà considerare che l'inglese è diventato un po' come il latino di un tempo e che, in fondo, molte di queste parole hanno un'etimologia latina.

Prima di sgomberare il campo da queste considerazioni linguistiche, ma non solo, vale la pena sottolineare che il termine accountability, parola chiave di questa ricerca, viene da "to account" e vuol dire rendere conto a qualcuno di qualcosa.

È evidente, quindi, che se, come nel nostro caso, il qualcuno è il cittadino e il qualcosa è l'amministrazione pubblica di enti locali e regioni, stiamo parlando di una vera e propria mutazione genetica del senso dell'azione amministrativa. La data di nascita ufficiale di questa nuova cultura è stata la legge 142 del 1990, la cosiddetta legge sulla trasparenza, che all'articolo 7 demandava "a norme regolamentari l'emanazione di disposizioni atte ad assicurare il diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni in possesso delle amministrazioni locali". Dopo quindici anni di riforme, che vanno dall'entrata in vigore di questa legge all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di province e regioni, dalle riforme sull'autonomia finanziaria degli enti locali alla distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, è forse giunto il momento di dare concretezza a questo quadro normativo ed alle riforme già parzialmente in atto. Oggi, questo bisogno di concretezza si chiama proprio accountability, un processo di governance che è allo stesso tempo un mezzo ed un fine, azione dinamica e momento simbolico di un nuovo modello di amministrazione pubblica territoriale e di un nuovo rapporto con i cittadini. Un po' elettori, un po' utenti e un po' azionisti del loro territorio.

In quest'ottica, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato già alcune iniziative. In particolare, nell'ambito del Programma Cantieri è stato redatto il manuale "Rendere conto ai cittadini" che orienta le amministrazioni verso forme di rendicontazione sociale. E sempre in questa direzione, la ricerca i cui

risultati sono contenuti in questo volume trae importanti e preziose riflessioni dalle principali esperienze di rendicontazione sociale realizzate dalle amministrazioni locali in Italia.

Per raccogliere e proseguire il percorso sin qui avviato, il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez hanno recentemente elaborato delle linee guida che si propongono di indirizzare le pratiche di bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche, attraverso l'individuazione di principi generali per la costruzione e l'impiego dello strumento.

Tutto ciò per migliorare il dialogo con i cittadini, per rafforzare il processo di governance.

Carlo Conte

Vicedirettore generale Formez





Accountability e governance sono termini sempre più ricorrenti nel linguaggio amministrativo. Sinonimi di un cambiamento radicale che ha investito la pubblica amministrazione, di un passaggio da un modello di autorità basato sul principio di legalità e sulla ripartizione rigida, formale e gerarchica dei poteri e delle competenze, ad un approccio di governance, in cui diviene centrale il principio di sussidiarietà, che esclude una distribuzione rigida ed univoca dei poteri e delle competenze, prospettando, invece, una ripartizione flessibile, suscettibile di mutamento al cambiare delle condizioni – economiche, sociali, tecniche, ecc. – o delle priorità politiche.

Tale flessibilità non riguarda soltanto i rapporti tra autorità pubbliche, ma anche quelli tra queste ultime ed i soggetti privati. Non c'è solo la tendenza alla privatizzazione e all'esternalizzazione dei servizi pubblici, al ricorso al partenariato pubblico-privato, ma c'è anche l'arricchimento del processo decisionale mediante la cooperazione, l'integrazione fra più amministrazioni e la partecipazione dei soggetti destinatari delle politiche alle decisioni collettive.

Emerge, quindi, un sistema estremamente complesso ed articolato di competenze formali ed "informali" che prevede la presenza di una pluralità di livelli di governo e di soggetti portatori di interessi coinvolti nella determinazione, nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche. In questo mutato scenario, i poteri pubblici sono chiamati a guadagnare una "sostanziale legittimazione", che viene a dipendere dalla capacità di fissare obiettivi condivisi di policy e di assicurarne l'implementazione amministrativa, in altre parole, dall'efficacia e dall'efficienza delle proprie azioni. Si fa riferimento a due principi ispiratori delle riforme amministrative in atto nei Paesi occidentali: il principio di responsabilità e quello di accountability che si sviluppano di pari passo con il livello di autonomia derivante dai processi di decentramento istituzionale ed organizzativo.

La stretta connessione tra i concetti di accountability e governance è chiaramente indicata anche dall'OCSE e dalla Commissione Europea. Infatti, sia il primo, attraverso il Comitato Public Governance, che la seconda, nel suo Libro Bianco

sulla Governance europea, hanno individuato nei principi di accountability, insieme a quelli di trasparenza, efficacia e coerenza, le condizioni essenziali per l'affermazione della "buona" governance.

Tuttavia, come nel caso del concetto di governance, anche quello di accountability viene usato con una pluralità di accezioni e significati diversi. Per accountability, con riferimento all'indagine che si presenta in questo volume, si intende il dovere che hanno le organizzazioni che utilizzano risorse collettive di rendere conto della propria performance a soggetti esterni all'organizzazione, nel cui nome e interesse sono chiamate ad agire. I contenuti del "rendere conto" sono da intendere in senso ampio, ben al di là della "rendicontazione" in senso puramente contabile e del rispetto di regole e di procedure standardizzate.

La rendicontazione sottesa all'accountability riguarda il rispetto di doveri e impegni di vario genere, definiti all'interno del particolare rapporto che lega due soggetti. In un rapporto di accountability c'è solitamente una delega di responsabilità e un impegno a svolgere un certo ruolo o a realizzare certe azioni che un soggetto attribuisce ad un altro e questi si impegna a realizzare. Un rapporto di questo tipo, per funzionare in modo soddisfacente e durevole, richiede la presenza di momenti significativi di verifica. I rapporti tra il delegante e il delegato (il principale e l'agente, nella terminologia del modello di agenzia) sono spesso complicati dall'esistenza di asimmetria informativa tra le due parti (a vantaggio dell'agente) e dalla possibilità di interessi e obiettivi contrastanti. Come appare evidente, l'accountability attiene al principio della democrazia rappresentativa, investendo il rapporto fiduciario di rappresentanza e di delega che lega i cittadini/elettori ai politici/eletti. Si estende anche al rapporto tra corpo legislativo/consigli ed esecutivo/governo, al rapporto tra esecutivo e burocrazia, fino a investire i rapporti tra i vertici gerarchici delle burocrazie pubbliche e i funzionari.

Se l'esigenza di disporre di buoni strumenti di accountability è generalmente avvertita nelle società contemporanee, ciò non significa che essa sia pienamente soddisfatta. A lungo si è ritenuto che gli strumenti tradizionali di rendicontazione fossero sufficienti allo scopo. In Italia è dopo la riforma del 1993, che ha introdotto l'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia sulla base di una piattaforma programmatica, che comincia a farsi strada tra le amministrazioni locali l'idea dell'opportunità di trovare nuovi strumenti per rendicontare l'attività svolta, più trasparenti e "partecipati" che non si esauriscano nella sola rendicontazione finanziaria, ma diano vita a processi strutturati di comunicazione con i cittadini e valutazione delle attività svolte.

A questa esigenza che rappresenta un'accountability "verso il basso", nel senso di resa del conto alla collettività che dà mandato al corpo politico, alcune amministrazioni locali stanno cominciando a dare risposte sviluppando strumenti di rendicontazione sociale quali il bilancio di mandato e il bilancio sociale.



Il bilancio di mandato consente alle assemblee elettive e ai cittadini/elettori, di sapere come è stato onorato l'impegno assunto dagli organi di governo a realizzare specifici obiettivi programmatici, ovvero quali risultati effettivi sono stati conseguiti a fronte di quelli promessi. Il bilancio di mandato, infatti, nell'accezione proposta nell'ambito del XVIII forum del CNEL sulla politica di bilancio degli enti locali (CNEL, 1998), può diventare uno "strumento specifico in grado di dare una rappresentazione generale di ciò che è stato fatto, cioè del punto da dove si è partiti e di quanto cammino è stato compiuto da lì in poi", in quanto è "un documento attraverso il quale il sindaco e la giunta possono dimostrare, mediante indicatori quantitativi e indagini ad hoc sui bisogni collettivi e sullo stato dei servizi dell'ente locale, in che modo i programmi socio-economici posti all'inizio del mandato amministrativo si sono tradotti in azioni e come si sia avanzato nei settori strategici dell'ente" (Sirilli, 1998).

Finalità simili sono rinvenibili nel bilancio sociale, con una maggiore enfasi sull'eticità, sulla socialità e sulla sostenibilità ambientale delle azioni intraprese. L'idea di bilancio sociale è di derivazione aziendale (nel settore profit e no profit) e le applicazioni in ambito pubblico sono agli esordi, per cui si è lontani da un approccio univoco, basato su una metodologia consolidata. Richiamandosi agli intenti dichiarati dalle amministrazioni che vi si sono cimentate, il bilancio sociale intende illustrare non solo come sono state spese le risorse pubbliche, ma anche individuarne i beneficiari diretti e indiretti, descriverne le ricadute per la comunità, in termini di attivazione complessiva di risorse e di creazione di valore aggiunto. Il bilancio sociale è anche strumento per comunicare e spiegare cosa succede in un'organizzazione: i risultati finanziari e le risorse economiche sono analizzati secondo logiche nuove e l'attenzione è allargata all'azione complessiva dell'ente e alla sua rete di attività e relazioni. Almeno sulla carta, quindi, il bilancio sociale risponde ad una triplice funzione. È strumento di relazione tra P.A. e cittadino, in quanto risponde ad obiettivi di trasparenza amministrativa, di partecipazione e costituisce terreno di confronto con la società civile. È strumento di legittimazione, in quanto rende permeabile al giudizio dei cittadini l'attività politico-amministrativa dell'ente. È strumento di analisi utile in quanto consente l'ottimizzazione delle linee guida di mandato.

Ma in ambito pubblico sussistono anche rapporti di accountability tra dirigenti e politici di un'amministrazione, ovvero "verso l'alto", che sono tanto più rilevanti soprattutto dopo la riforma che ha introdotto una netta distinzione dei ruoli ed ha assegnato funzioni di indirizzo politico ai secondi e compiti di efficiente sviluppo gestionale degli indirizzi programmatici ai primi. In tale contesto la dirigenza deve rendere conto alla giunta delle performance e dei risultati conseguiti nella gestione e della coerenza delle scelte effettuate rispetto agli indirizzi ricevuti.



In quest'ottica è ascrivibile la nuova architettura del sistema dei controlli interni, introdotta dal D.lgs. 286/99, che, accanto alle altre tipologie di controllo, ha previsto di istituire la funzione di valutazione e controllo strategico. Ad essa è assegnato il compito di "valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti". Nel dettato normativo è chiaro l'obiettivo della nuova funzione di "valutazione e controllo strategico" di dare risposta ad una giusta esigenza di accountability, rappresentata dalla necessità di verifica da parte dei politici dell'attuazione del piano da parte dei dirigenti. Niente affatto esplicito è però il riferimento alla valutazione. Essa infatti potrebbe essere intesa ancora nel senso del controllo e della rendicontazione, se il concetto di efficacia da valutare fosse da intendersi in senso restrittivo come rapporto tra quanto realizzato e quanto previsto in sede di indirizzo politico. Oppure potrebbe essere intesa nel senso della valutazione dell'efficacia sociale, ossia nel senso dell'analisi dell'impatto, quale risposta ad un altro essenziale "fabbisogno informativo" delle P.A., vale a dire capire quanto è stata efficace una politica come risposta ai bisogni espliciti ed impliciti della collettività di riferimento. Allo stato attuale la novità dell'istituto della valutazione e del controllo strategico, la sostanziale assenza di esperienze precedenti e la generalità del dettato normativo, nel quadro dell'ampia autonomia lasciata agli enti locali, implicano che sia tuttora aperta una riflessione sui contenuti, sugli orientamenti, sugli strumenti di analisi e sui destinatari di questa funzione.

Nella pubblica amministrazione italiana diversi enti hanno iniziato ad individuare le prime configurazioni dei servizi di valutazione e controllo strategico e ad avviare i primi processi di rendicontazione sociale e di mandato. È sembrato opportuno, quindi, raccogliere dettagliate informazioni su alcune esperienze avviate, per favorire e stimolare nuovi processi di innovazione amministrativa su una problematica ancora aperta che richiede un confronto cooperativo tra amministrazioni per l'individuazione e la sperimentazione di metodologie e strumenti che, adattati alle esigenze specifiche delle singole realtà, possano contribuire a ridurre alcune delle asimmetrie informative che costellano il funzionamento delle istituzioni pubbliche.

A questa esigenza tenta di dare una risposta l'indagine sui "Nuovi profili di accountability nelle pubbliche amministrazioni" promossa dal Fornez nell'ambito del Progetto Governance realizzato per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica. L'indagine è stata svolta con un'ampia analisi documentale, interviste e visite sul campo presso alcune delle amministrazioni che hanno intrapreso interessanti processi di rendicontazione sociale e controllo strategico. I risultati, che qui si presentano, sono articolati in due volumi. Il primo, "Teoria e strumenti", si apre con un inquadramento teorico e metodologico dei proces-



si di riforma delle P.A. e dei nuovi profili di accountability pubblica, in cui si evidenzia chiaramente l'essenzialità di tali processi ai fini dell'affermazione di una "buona" governance pubblica.

La seconda parte è dedicata all'analisi dei processi di accountability in una prospettiva internazionale. Si portano ad esempio gli spunti emersi sul tema del Performance Management nell'ambito dei lavori dell'OCSE, illustrando in maggior dettaglio un nuovo strumento di gestione strategica quale la balanced scorecard. Inoltre si analizzano i contributi dell'OCSE e della Banca Mondiale su un altro aspetto emergente nell'ambito dei nuovi approcci di Public Governance: la partecipazione ed il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e nella valutazione dei risultati. Infine vengono passate in rassegna alcune esperienze internazionali in tema di rendicontazione ai cittadini delle performance delle amministrazioni pubbliche (centrali e locali).

La terza parte è dedicata invece all'analisi di 12 esperienze in tema di bilancio sociale (5 casi), bilancio di mandato (4 casi) e controllo strategico (3 casi) realizzate da pubbliche amministrazioni regionali e locali, in cui vengono esaminati in chiave comparativa gli elementi di analogia e diversità, i fattori critici e di successo dei singoli processi. Inoltre sono analizzati gli effettivi collegamenti e il grado di coordinamento tra i processi e gli strumenti di rendicontazione e quelli di programmazione e controllo.

Tali esperienze sono dettagliatamente trattate nel secondo volume "Analisi di casi".

L'indagine propone, infine, una sistematizzazione in chiave propositiva dei principali temi legati alla rendicontazione sociale e al controllo strategico nelle P.A., che costituisce un ulteriore contributo al processo di apprendimento sul tema e un utile riferimento metodologico per le amministrazioni intenzionate a intraprendere processi di innovazione simili.

Federico Basilica
Capo Dipartimento
della Funzione Pubblica

INDICE



15

INTRODUZIONE

di Luciano Hinna 19

PARTE PRIMA

**La riforma delle P.A. e i nuovi profili
di governance e accountability** 23

Premessa
di Luciano Hinna 25

1. **La riforma delle amministrazioni pubbliche:
verso la Public Governance**
di Fabio Monteduro 27

2. **L'accountability come condizione
di governance**
di Fabio Monteduro 43

3. **L'evoluzione della rendicontazione nella P.A.:
il bilancio sociale e il bilancio di mandato**
di Luciano Hinna 55

4. **Il controllo strategico negli enti locali:
situazione attuale e prospettive**
di Fabio Monteduro 99

PARTE SECONDA

**L'accountability delle P.A. in una
prospettiva internazionale** 127

Premessa
di Luciano Hinna 129

5. **Il Performance Management nell'approccio
dei Paesi OCSE**
di Fabio Monteduro 133



6. Nuove modalità relazionali tra P.A. e cittadini:
la partecipazione secondo l'OCSE e la Banca
Mondiale
di Denita Cepiku 147
7. La rendicontazione delle performance
ai cittadini nelle esperienze estere
di Fabio Monteduro 167

PARTE TERZA

Esperienze di accountability nelle regioni e negli enti locali 179

Premessa
di Luciano Hinna 181

8. I risultati della ricerca empirica
di Fabio Monteduro 183

9. Fattori di trasversalità, necessità di
coordinamento e condizioni di successo
di Fabio Monteduro 225

Le sfide da affrontare e
le opportunità da non perdere
di Luciano Hinna 275

BIBLIOGRAFIA 281

INTRODUZIONE



Introduzione

di Luciano Hinna



Questo volume è il risultato di un lavoro di ricerca realizzato in partnership tra il Formez ed un gruppo di ricerca attivato dal Dipartimento di Studi sull'Impresa dell'Università di Roma "Tor Vergata". La ricerca, inquadrata nella cornice concettuale del Progetto Governance (www.progettogovernance.it), è stata realizzata in risposta al crescente interesse da parte delle amministrazioni pubbliche ed, in particolare, delle regioni e degli enti locali riguardo ai nuovi profili ed agli strumenti innovativi dell'*accountability* pubblica, intesa come "tassello" fondamentale del più generale "mosaico" rappresentato dalla governance pubblica.

In particolare, la ricerca ha approfondito due profili di *accountability* tra loro interconnessi e cioè i processi di rendicontazione sociale e di mandato, da un lato, e quelli di controllo strategico, dall'altro.

L'interesse sui temi della rendicontazione sociale e del controllo strategico non è casuale, in quanto tali fenomeni trovano nell'attuale contesto delle amministrazioni pubbliche (soprattutto a livello locale) condizioni favorevoli alla loro manifestazione. La ricerca parte dall'assunto, poi verificato sul campo, che i fattori di contesto che favoriscono il diffondersi di esperienze in tema di rendicontazione sociale e di controllo strategico vadano ricercati nel più ampio processo di riforma del settore pubblico, partendo dalla ridefinizione dei confini tra Stato, mercato e società civile fino a giungere all'emergere di nuovi modelli di funzionamento delle amministrazioni pubbliche (sintetizzate nei paradigmi del New Public Management e della Public Governance). In questa impostazione la ricerca segnala un primo elemento di originalità e, cioè, il fatto di tenere nella dovuta considerazione la storia e la peculiarità delle amministrazioni pubbliche, stigmatizzando facili quanto inesatte impostazioni metodologiche che importano in ambiente pubblico logiche e strumenti dal settore privato, in maniera del tutto acritica. È paradossale, da questo punto di vista, che alcuni facciano discendere il tema della rendicontazione sociale nella P.A. da quello della Responsabilità Sociale d'Impresa, dimenticando che non solo parlare di responsabilità sociale delle amministrazioni pubbliche è un pleonasma, ma anche che

un approccio di questo tipo si basa su presupposti concettuali molto lontani da quelli del mondo pubblico.

In sintesi, la ricerca ha inquadrato il tema della rendicontazione e del controllo strategico delle amministrazioni pubbliche alla luce dei valori fondanti e dell'evoluzione del contesto normativo, istituzionale ed organizzativo, tenendo in debita considerazione la peculiare cultura organizzativa. Partendo da tale premessa, è stata sviluppata un'analisi sia teorica che empirica articolata in due volumi. Il primo volume, "Teoria e strumenti", rappresenta uno dei principali risultati, nonché la sintesi del lavoro di ricerca. Esso non intende essere un manuale operativo per la realizzazione di bilanci sociali o per l'implementazione di sistemi di controllo strategico, ma rappresenta un lavoro di studio ed analisi con l'obiettivo di dare una collocazione concettuale ai fenomeni della rendicontazione sociale e del controllo strategico, traendo spunti critici e formulando ipotesi applicative a partire dall'analisi ragionata delle principali esperienze nazionali ed internazionali sui temi oggetto di indagine.

Il volume è articolato in tre parti, per un totale di nove capitoli, che sviluppano un percorso per il quale l'analisi e la ricostruzione teorica lascia progressivamente il passo all'indagine empirica di esperienze nazionali ed internazionali, ed infine alla rielaborazione critica degli spunti emersi ed, in particolare, alla evidenziazione dei fattori di "trasversalità" tra i processi di rendicontazione sociale e controllo strategico ed alla individuazione delle condizioni di successo e dei fattori di criticità.

La prima parte fissa i presupposti teorici ed introduce i primi spunti di riflessione sui temi generali che fanno da cornice ai fenomeni della rendicontazione sociale e del controllo strategico. Si prende in esame l'affermarsi della prospettiva della governance pubblica, il suo manifestarsi attraverso innovazioni nei processi di *accountability* esterna ed interna tra cui, principalmente, la rendicontazione sociale e di mandato ed il controllo strategico.

In particolare nel primo capitolo si fa il punto della situazione sulle principali dinamiche di riforma della pubblica amministrazione e sul nuovo paradigma concettuale noto come Public Governance. Il secondo capitolo è invece dedicato al concetto di *accountability* e ad una sua applicazione al contesto delle pubbliche amministrazioni, nonché ad una sua qualificazione come condizione di buona governance. Il terzo ed il quarto capitolo offrono alcuni spunti teorici e critici sui temi della rendicontazione sociale e di mandato, da un lato, ed il controllo strategico, dall'altro.

Nel complesso questa prima parte definisce i presupposti sui quali si innestano i ragionamenti maggiormente empirici delle altre due parti del volume.

La seconda parte si propone di fare il punto sul tema dell'orientamento ai risultati delle amministrazioni pubbliche e della partecipazione dei cittadini in



una prospettiva internazionale. Essa si compone di tre capitoli.

Il quinto capitolo analizza il tema del Performance Management nell'ambito dei lavori del comitato Public Management dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Nella parte conclusiva del capitolo, poi, dallo schema generale del Performance Management si passa all'analisi di alcuni esempi di *balanced scorecard*, che rappresenta uno strumento particolarmente innovativo verso un controllo bilanciato e multi-dimensionale dei risultati.

Il sesto capitolo è interamente dedicato al tema della partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini nel processo di presa delle decisioni collettive e nella valutazione dei risultati. A tale scopo vengono ripresi i contributi di due autorevoli istituzioni internazionali come l'OCSE e la Banca Mondiale.

Il settimo capitolo conclude questa seconda parte del volume. Esso ha un taglio maggiormente empirico ed illustra in maniera approfondita le principali esperienze internazionali in tema di rendicontazione ai cittadini delle performance. Tale approfondimento rappresenta la prima rassegna approfondita di esperienze internazionali di rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche e costituisce una base per un utile confronto con le esperienze realizzate in Italia.

La terza parte è dedicata alla sintesi dei principali risultati emersi da una approfondita ricerca empirica su dodici esperienze di rendicontazione sociale e controllo strategico attivate negli enti locali e nelle regioni. Questa parte del volume si compone di due capitoli.

L'ottavo capitolo sintetizza i principali risultati dell'analisi empirica condotta dal gruppo di ricerca. Il capitolo ha come oggetto l'analisi comparativa di 12 *case studies* in tema di bilancio sociale (5 casi), bilancio di mandato (4 casi) e controllo strategico (3 casi) nelle amministrazioni locali e regionali. Questo capitolo di sintesi va letto in stretto collegamento con il secondo volume "Analisi di casi" che racchiude l'analisi dettagliata di tutti e dodici i casi studio¹.

L'analisi empirica ha interessato le seguenti esperienze (che sono state oggetto di indagine nel periodo novembre 2003 – maggio 2004):

1. *Bilancio sociale*:

- Provincia di Parma,
- Comune di Copparo,
- Comune di Cesena,
- Comune di Venezia,
- Comune di Bologna.

2. *Bilancio di mandato*:

- Provincia di Torino,

¹ Altri approfondimenti sono disponibili sui supporti multimediali (cd rom e sito web) che accompagnano la presente ricerca.

- Provincia di Genova,
- Comune di Cremona,
- Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano.

3. *Controllo strategico*:

- Regione Emilia-Romagna,
- Provincia di Parma,
- Scuole Civiche di Milano FdP.

I referenti presso le amministrazioni coinvolte hanno contribuito in maniera sostanziale con le loro indicazioni ed esperienze. In particolare, hanno messo a disposizione materiali documentali e si sono sottoposti ad una approfondita intervista semi-strutturata. In alcuni casi hanno anche elaborato contributi scritti.

Ritornando all'analisi contenuta nell'ottavo capitolo, essa è stata condotta sotto un duplice profilo, orizzontale e verticale. Il primo è consistito in una comparazione trasversale delle varie realtà esaminate, cogliendo eventuali uniformità o differenze. Il secondo ha riguardato i vari aspetti caratterizzanti le specifiche realtà.

L'obiettivo è quello di verificare se le esperienze di rendicontazione sociale e di controllo strategico finora realizzate dagli enti locali facciano o meno registrare approcci ed interpretazioni uniformi o vi siano elementi di varietà e quali.

Al lavoro di analisi dell'ottavo capitolo, si affianca il tentativo di interpretazione e l'approccio maggiormente propositivo del nono ed ultimo capitolo. Esso comincia con l'individuazione di fattori di trasversalità che accomunano sia le esperienze di rendicontazione sociale che quelle di controllo strategico. In particolare si evidenzia come esse condividano due profili particolarmente innovativi: il coinvolgimento e la partecipazione degli stakeholder, da un lato, e l'enfasi sugli *outcome* (impatti sociali) delle politiche, dall'altro.

Il capitolo prosegue dimostrando l'ulteriore necessità di realizzare un effettivo collegamento tra gli strumenti di rendicontazione e quelli di programmazione, coordinandone i relativi processi. In chiusura si ricerca una sistematizzazione in chiave propositiva dei principali elementi che possano essere di supporto metodologico alle amministrazioni intenzionate ad innovare i loro processi di rendicontazione e controllo. Lungi dall'essere la definizione di un modello o di uno standard, le argomentazioni proposte intendono rappresentare una sorta di "filo rosso" che unisce le elaborazioni teoriche in tema di rendicontazione sociale e di controllo strategico ed i risultati della ricerca empirica.





PARTE PRIMA

LA RIFORMA DELLE P.A. E I NUOVI PROFILI DI GOVERNANCE E ACCOUNTABILITY

Premessa

di Luciano Hinna



Numerose e complesse sono le traiettorie di riforma disegnate negli ultimi decenni dalle amministrazioni pubbliche e ancor più complesse sono le dinamiche evolutive del loro ambiente di riferimento. Rimandando al capitolo successivo per un approfondimento maggiormente puntuale, in questa sede si vuole richiamare l'attenzione su due caratteristiche importanti: il superamento del modello della pubblica amministrazione "compatta" e il paradigma della "centralità" del cittadino, portatore nei confronti delle amministrazioni di una richiesta di partecipazione "attiva".

Lo Stato e gli enti locali fino a qualche decennio fa svolgevano direttamente la gran parte delle funzioni. Oggi a livello locale una grandissima parte delle attività vengono svolte da soggetti distinti dall'ente comunale (aziende speciali, società, fondazioni, *outsourcing*). Sorge, dunque, il problema di come supportare i vertici politici ed amministrativi nel "governo" di questo modo pluriarticolato e policentrico di svolgere le funzioni pubbliche e di erogare i servizi.

La risposta a questa nuova situazione è il concetto di governance, che in ultima istanza si può considerare come un complesso di condizioni volte al coordinamento ed al raccordo delle forme reticolari, in sostituzione alle forme di coordinamento verticale. Le tradizionali logiche gerarchiche si ibridano con forme di coordinamento orizzontale e reticolare. Il problema è allora quello di assicurare la circolazione e la condivisione delle informazioni, pre-condizione per ogni forma di raccordo e coordinamento reciproco.

Vorrei di seguito richiamare l'attenzione su due aspetti della governance: il primo è quello che va sotto il nome di valutazione e controllo strategico ed il secondo è quello delle forme di rendicontazione sociale e di mandato.

I profondi processi di riforma che hanno interessato la pubblica amministrazione nell'ultimo ventennio hanno profondamente inciso sul suo ambiente di riferimento. Per converso si è determinata la necessità di sviluppare all'interno delle amministrazioni la capacità di individuare, generare ed adattare continuamente la propria strategia per riposizionarsi rispetto ai nuovi vincoli ed alle nuove opportunità. È in questo contesto che anche il "sistema delle pubbliche amministrazioni" deve affrontare la sfida del cambiamento se vuole rispondere

tempestivamente alle esigenze che la collettività richiede.

Le pubbliche amministrazioni, in quanto organizzazioni complesse, dovrebbero “auto-apprendere” dai propri errori e “ri-orientarsi” al presentarsi di nuove situazioni. In realtà questo quasi mai accade. Quando una struttura pubblica non riesce ad adattarsi alle nuove situazioni si determina una sorta di “congelamento organizzativo”, causato dall’incapacità di adattarsi alle nuove situazioni e dall’isolamento rispetto all’ambiente di riferimento ed, in primo luogo, dai cittadini: è in questi casi che si usa il termine di “auto-referenzialità” della P.A.

Per vincere l’auto-referenzialità è necessario intervenire almeno su due aspetti. In primo luogo occorre instaurare nuove modalità relazionali tra amministrazione e cittadini improntate ad una logica di “resa del conto” e di dialogo costante. È proprio su queste premesse che si basano (o si dovrebbero basare) le iniziative di rendicontazione sociale e di mandato. In seconda istanza è necessario sviluppare la capacità delle amministrazioni di identificare le domande di cui sono portatori i cittadini, di pianificare soluzioni, di formulare politiche e di valutare gli effetti che esse generano stimolando un processo di apprendimento dinamico. È proprio questa la funzione principale che assolvono (o dovrebbero assolvere) i sistemi di controllo strategico.

Questa prima parte del volume si propone di fare il punto della situazione su quanto finora accennato. A tal fine il primo capitolo affronta il tema delle principali dinamiche di riforma che hanno interessato la pubblica amministrazione e che stanno conducendo verso la proposizione della c.d. “Public Governance” come nuovo paradigma concettuale.

Nel secondo capitolo, invece, si introduce il concetto di *accountability* specificando le caratteristiche della sua applicazione al contesto della pubblica amministrazione. Avvalendosi dei contributi offerti dalla letteratura e da importanti istituzioni internazionali, l’*accountability* viene qualificata come condizione necessaria per un buon sistema di governance. Lo studio dei meccanismi innovativi di *accountability* delle amministrazioni pubbliche dà quindi un contributo fondamentale alla costruzione del sistema di governance, che altrimenti risulterebbe privo di uno dei suoi tasselli fondamentali.

Il terzo ed il quarto capitolo sono infine dedicati ad introdurre alcuni spunti teorici e critici su due nuovi ambiti dell’*accountability* pubblica: la rendicontazione sociale e di mandato, da un lato, ed il controllo strategico, dall’altro.

Nel complesso questa prima parte del volume definisce i presupposti teorici e i primi spunti di riflessione sui quali si innestano i ragionamenti maggiormente empirici delle altre due parti: la parte seconda dedicata ad un confronto con l’esperienza internazionale e la parte terza dedicata alla sintesi dei principali risultati emersi da una approfondita ricerca empirica sulle più interessanti esperienze di rendicontazione sociale e controllo strategico negli enti locali e nelle regioni.

1. La riforma delle amministrazioni pubbliche: verso la Public Governance

di Fabio Monteduro



27

1. Introduzione

Le amministrazioni pubbliche in Italia ed all'estero sono state interessate negli ultimi venti anni da un profondo processo di trasformazione i cui presupposti sono da ricercare nelle dinamiche evolutive del contesto socioeconomico e politico delle moderne società post-industriali.

La continua evoluzione dell'ambiente di riferimento ha messo radicalmente in discussione i tradizionali principi della gestione amministrativa con importanti quanto evidenti ripercussioni sull'atteggiamento dei cittadini e delle imprese, sempre meno propensi a giocare un ruolo di destinatari passivi delle politiche pubbliche e sempre più portatori invece di una domanda di partecipazione attiva nelle scelte e nella valutazione degli esiti dell'agire pubblico.

A partire dalla fine degli anni '70 tutti i principali Paesi sviluppati (ma il fenomeno si è poi esteso anche alle economie in transizione ed ai Paesi in via di sviluppo) hanno intrapreso riforme più o meno radicali ed ininterrotte del settore pubblico e delle sue istituzioni. A queste iniziative di modernizzazione gli studiosi hanno dato denominazioni diverse, ma quella che ha riscosso maggior consenso è nota come New Public Management² o NPM.

² Cfr. tra gli altri: ANDRISANI P.J., HAKIM S., SAVAS E.S., (2002), *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Kluwer Academic Publishers, Boston; MC LAUGHLIN K., OSBORNE S., FERLIE E., (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London; BARZELAY M., (2001), *The New Public Management: Improving research and policy dialogue*. University of California Press, New York; LANE J. E., (2000), *New Public Management*, Routledge, New York; O'TOOLE JR., RAINEY H.G., BRUDNEY J.L., LAURENCE J., (2000), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*, Georgetown University Press, Washington D.C.; MINOUGE M., POLIDANO C., HULME D., (1999), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing, London; FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L., PETTIGREW A., (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York; SCHICK A., (1996), *The spirit of reform: Managing the New Zealand State Sector in a time of change. A report prepared for the State services Commission and The Treasury*, New Zealand. In lingua italiana si confronti: MENEGUZZO M., (1997), "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", in *Azienda Pubblica*, n.6; GRUENING G., (1998), "Origini e basi teoriche del New Public Management", in *Azienda Pubblica*,

Più recentemente, però, il New Public Management è stato integrato da un nuovo approccio emergente, noto come Public Governance³, che nasce come critica al primo, ritenuto troppo vicino al mondo delle imprese private e considerato, di conseguenza, scarsamente critico, meccanicistico e poco capace di mettere in chiara evidenza le specificità decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche. La Public Governance, invece, è più attenta al recupero della capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali e allo sviluppo della funzione di regolazione.

Nei paragrafi che seguono vengono approfonditi, in primo luogo, i presupposti ed i contenuti principali delle riforme ispirate al NPM; successivamente viene proposta una sintesi delle principali riforme che hanno interessato la pubblica amministrazione italiana. Il capitolo, infine, propone alcuni spunti di riflessione sulle nuove tendenze del processo di riforma alla luce delle tendenze di Public Governance.

2. La modernizzazione delle amministrazioni pubbliche: presupposti e contenuti delle riforme ispirate al NPM

Il New Public Management è la “sintesi” dei movimenti di riforma che hanno interessato alcuni sistemi amministrativi pubblici, a partire dalla fine degli anni ‘70. Esso ha avuto origine in alcuni Paesi “pilota” (Regno Unito, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda) mentre l’esperienza cumulata in questi contesti è stata via via estesa ad altri Paesi nei primi anni ‘90, per poi trovare applicazione anche nei Paesi in via di sviluppo e nelle economie in transizione, all’alba del nuovo millennio.

Il New Public Management può essere ricondotto ad una varietà di radici teoriche che possono tutte aver influenzato i riformatori⁴:

n. 6; JONES L.L., THOMPSON F., (1997), “L’implementazione strategica del New Public Management”, in *Azienda Pubblica*, n. 6.

³ Cfr. RHODES R.A.W. (1997), *Understanding Governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham; PIERRE J., a cura di, (2000), *Debating governance: authority, steering and democracy*, Oxford University Press; KOOIMAN J., a cura di, (1993), *Modern governance: New government-society interactions*, Sage, London; KOOIMAN J., (1999) “Socio-political governance”, in *Public Management*, vol. 1, n. 1, pagg. 68-69; MENEGUZZO M. (1995), “Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica”, in *Azienda Pubblica*, vol. 8, fasc. 3. Per una comparazione dei diversi approcci alla Public Governance cfr. CEPIKU D., (2005), “Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.?” in *Azienda Pubblica*, n. 1, pagg. 84-110.

⁴ Per un approfondimento si veda GRUENING G., (1998), *op. cit.*



- *Teoria delle scelte pubbliche*: le amministrazioni e le aziende pubbliche sono poste in concorrenza con quelle private ed il cittadino ha la possibilità di scegliere tra diversi offerenti.
- *Teoria dei costi di transazione*: a certe condizioni (bassi costi di transazione) la produzione e l'erogazione di servizi pubblici può essere esternalizzata a soggetti (for e no profit) diversi dalla pubblica amministrazione, con consistenti vantaggi in termini di efficienza.
- *Teoria "Principale-Agente"*: occorre realizzare una netta separazione tra politica ed amministrazione. Gli organi politici possono essere considerati i mandanti (principale) e quelli amministrativi i mandatari (agente). Ai fini di ridurre l'asimmetria informativa che si può creare tra politici ed amministratori è necessario conciliare i risultati da raggiungere in un determinato periodo.
- *Teoria del management pubblico*: nella P.A. devono essere parzialmente importati metodi di gestione e strumenti propri del management, in modo che la pubblica struttura si possa gestire in modo simile ad un'impresa.

I presupposti ed i contenuti del New Public Management possono essere schematizzati avvalendosi di tre categorie di analisi: le sue idee chiave, le modalità di attuazione e le leve manageriali poste in essere⁵.

Idee chiave

Si tratta dei temi che hanno fatto da "sfondo" alle riforme ed hanno caratterizzato la prima fase del NPM (anni '80-'90):

- esigenza di fornire la massima autonomia e discrezionalità al management pubblico,
- spostare l'asse di riflessione dal binomio politici-manager al binomio manager-utente,
- introdurre tecniche manageriali dal settore privato (for profit e no profit).

Modalità di attuazione

In alcuni Paesi la strategia di attuazione delle riforme ha seguito logiche di tipo top-down (riforma guidata dal Governo centrale), in altri casi logiche bottom-up (riforma "spontanea" che coinvolge in primo luogo i comuni e le singole amministrazioni). La Gran Bretagna e la Nuova Zelanda sono esempi di Paesi in cui la modernizzazione della P.A. ha seguito logiche top-down, i Paesi scandinavi, invece, sono esempi di modernizzazione bottom-up, in Italia, infine, le due logiche sono entrambe presenti⁶.

⁵ Cfr. MENEGUZZO M., (1999), *Managerialità, Innovazione e Governance. La pubblica amministrazione verso il 2000*, Aracne, Roma.

⁶ Cfr. POLLIT C., BOUCKAERT G., (2002), *La riforma del management pubblico*, Bocconi Editore.

Leve d'azione di tipo manageriale

Guardando in una prospettiva comparata alle varie esperienze di riforma si può notare che l'azione di modernizzazione si è fondata sull'attivazione di una serie di "leve" d'azione. In particolare si possono distinguere leve "vecchie" e "nuove" (vedi fig. I.1), a seconda che ci si riferisca al primo embrionale nucleo del NPM o ad una fase più matura in cui, accanto ai primi spunti critici, andava progressivamente emergendo l'approccio della Public Governance.

Figura I.1

Le leve d'azione del New Public Management

	Leve di manovra del New Public Management	Strumenti utilizzabili
Vecchie	Decentramento	Ridimensionamento, accorpamento, ristrutturazione degli apparati pubblici, nuovi modelli organizzativi e formule gestionali.
	Competizione nel settore pubblico	Concorrenza guidata tra organizzazioni pubbliche.
	"Meccanismi Tipo Mercato" (MTM)	Mercati interni, compartecipazione, contracting out/in, voucher, diritti di proprietà.
	Privatizzazioni	Il processo di privatizzazione e le imprese pubbliche.
	Valutazione risultati e performance	Misurazione della performance, accountability e valutazione dei programmi.
	Limiti di cassa	Sistemi PPB.S., analisi costi-benefici, programmazione di bilancio, bilanci pluriennali, budget a base zero, etc.
	Gestione delle risorse umane	Devoluzione delle responsabilità e flessibilità.
Nuove (verso la Public Governance)	Etica	Viene scoperta una intrinseca efficacia dell'efficienza.
	Contratti di performance e di risultato	Accordi di performance, patti territoriali, contratti di piano.
	Miglioramento della regolamentazione	Migliorare la qualità e la capacità di regolamentazione. Il ruolo delle Authorities.
	Gestione del cambiamento	Implementare la riforma.
	Tecnologie di informazione e comunicazione	Dall'efficienza all'efficacia. Dalle tecnologie "di informazione" alle tecnologie "di informazione e comunicazione".
	Relazioni P.A.- cittadini	Migliorare l'accessibilità e la partecipazione, definire standard di qualità e evitare clientelismi.

Fonte: Meneguzzo M., (1999), *op. cit.*

Di seguito ci si sofferma unicamente su due aspetti⁷ ripresi successivamente in altre parti del volume:

- A) valutazione delle performance e dei risultati,
- B) nuove modalità di relazione tra P.A. e cittadini.

A) Valutazione dei risultati e delle performance

In molti Paesi, la continua crescita che, a partire dagli anni '60, ha fatto registrare il rapporto tra spesa pubblica e PIL ha posto in evidenza il problema della limitatezza delle risorse in relazione ai bisogni da soddisfare, determinando, come conseguenza, un forte interesse verso la misurazione dei risultati delle politiche pubbliche. I livelli di governo centrali hanno posto una attenzione crescente alla misurazione dell'efficacia delle politiche, come strumento per governare e garantire la trasparenza nell'allocazione delle risorse tra programmi pubblici alternativi affidati alla gestione di diversi livelli istituzionali.

Le misurazioni sono state utilizzate prevalentemente in fase di bilancio di previsione con il duplice scopo di valutare il fabbisogno di risorse e i benefici attesi dagli interventi. Rientrano in questo filone la nascita delle teorie e delle esperienze sul *Planning, Programming, and Budgeting System*; sullo *Zero Base Budgeting*, la *Programme-evaluation*, l'analisi costi-benefici.

Le riforme ispirate al NPM implicano dunque il superamento della concezione "classica" di amministrazione che si disinteressa delle conseguenze prodotte dall'azione amministrativa ed enfatizza i risultati aziendali, considerati sia nella dimensione reale (*output* ed *outcome*) sia nella dimensione economico-finanziaria. La misurazione è utilizzata come strumento per orientare le relazioni tra l'organizzazione pubblica e i soggetti portatori di interessi istituzionali. Si rilevano due aspetti tra loro interdipendenti:

- una più trasparente comunicazione rappresenta la modalità con cui gli enti rendono conto all'esterno del proprio operato;
- la valutazione dei risultati costituisce il nuovo ambito di riferimento per la responsabilizzazione delle singole organizzazioni pubbliche, in alternativa al controllo accentrato delle risorse.

B) Relazioni pubbliche amministrazioni - cittadini

Se originariamente il NPM si caratterizza per un approccio volto a migliorare le amministrazioni "dall'interno", attraverso l'adozione di una serie di strumenti manageriali, successivamente si inizia a prendere coscienza dell'importanza

⁷ Per una trattazione esaustiva si rimanda a POLLIT C., BOUCKAERT G., (2002), *op. cit.*; MENEGUZZO M., (1999), *op. cit.*; MARCON G., (1998), "The New Public Management: lessons from the Italian experience", opening paper presentato alla ELASM International Conference "Accounting for the New Public Management", Venice International University, September 17-19.



del rapporto tra amministrazione ed ambiente esterno. Particolarmente rilevante sotto questo profilo è l'evoluzione delle relazioni tra P.A. e cittadini e l'emergere del tema della partecipazione.

Le riforme ispirate al NPM hanno postulato, sotto l'influenza degli schemi del management del mondo delle imprese, che il rapporto tra P.A. e cittadino dovesse essere assimilato al rapporto tra azienda e cliente. In tal modo l'enfasi era posta sugli aspetti dell'efficienza nella produzione dei servizi pubblici e sulla qualità percepita dai cittadini nella loro veste di clienti. Questo approccio, seppur funzionale, aveva però trascurato che i cittadini non sono semplici clienti, ma sono portatori di interessi generali non facilmente, né univocamente schematizzabili. Inoltre, in coincidenza con la crisi del sistema tradizionale di rappresentanza politica, si è fatta sempre più pressante la domanda di una partecipazione diretta dei cittadini e delle loro associazioni al momento della formazione delle scelte collettive ed al momento della valutazione degli esiti delle politiche pubbliche.

In molti Paesi (Canada, Danimarca, Belgio, Stati Uniti, Ungheria, Norvegia, ecc.)⁸ sono state introdotte riforme volte a rafforzare le relazioni tra P.A. e i cittadini per:

- migliorare la qualità delle politiche, consentendo alle amministrazioni di sfruttare le più svariate fonti di informazione, prospettive e potenziali soluzioni per rispondere alla sfida di un processo decisionale sempre più complesso e di tempi sempre più stringenti;
- rispondere alle sfide della emergente società dell'informazione, per prepararsi a sempre più numerose e rapide interazioni con i cittadini e per garantire una migliore gestione delle conoscenze;
- integrare le informazioni comunicate dal pubblico nel processo di presa di decisione, per soddisfare le attese dei cittadini che desiderano essere ascoltati e trovare un riscontro dei loro punti di vista nelle politiche pubbliche;
- rispondere alle esigenze di maggiore trasparenza e *accountability* delle amministrazioni, considerando che il pubblico e i media guardano con maggiore attenzione le azioni governative e che le norme della vita pubblica sono codificate e più esigenti;
- rafforzare la fiducia del pubblico nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Le recenti traiettorie di riforma evidenziano che le relazioni tra amministrazioni e cittadini stanno sempre di più evolvendo (vedi fig. I.2) da un approccio unidirezionale (informazione) ad un percorso interattivo (partecipazione).

⁸ Cfr. OECD, (2001), *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, OECD publications, Paris. Si veda inoltre in questo stesso volume il capitolo 6.

Figura I.2

L'evoluzione delle relazioni tra P.A. e cittadini

Fonte: nostra elaborazione

3. La riforma della pubblica amministrazione in Italia

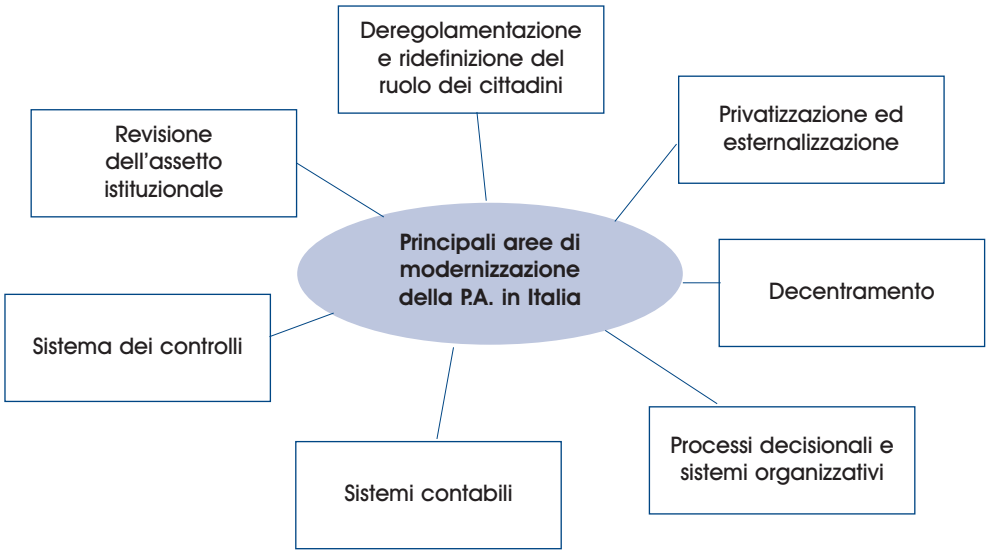
3.1 Il contenuto delle riforme

In Italia l'esigenza di modernizzare l'amministrazione pubblica ha trovato concrete risposte solo a partire dai primi anni '90, quando il legislatore – vero propulsore della modernizzazione amministrativa – ha introdotto una pluralità di norme su temi quali l'introduzione dell'autocertificazione, il decentramento amministrativo, la riforma del pubblico impiego, l'incremento dell'efficienza e della trasparenza amministrativa, la semplificazione e razionalizzazione amministrativa, il miglioramento dell'accesso ovvero del rapporto tra cittadino e amministrazione, la riforma della contabilità e del bilancio, la riforma dei controlli interni, ecc.

Le principali aree di modernizzazione della pubblica amministrazione in Italia possono essere sintetizzate come nella figura I.3.

Figura I.3

Le principali aree di modernizzazione delle P.A. in Italia



Fonte: nostra elaborazione

Per un approfondimento dei contenuti specifici di ogni campo di modernizzazione si rinvia alla letteratura di riferimento⁹. In questa sede tuttavia, una menzione a parte merita la riforma del sistema dei controlli¹⁰.

Il primo riferimento esplicito si ritrova già nella legge 142/90, che all'art. 57 ha previsto la possibilità per gli enti locali di adottare forme di controllo interno, autonomamente configurate e disciplinate. Si tratta solo di un primo accenno, ma che già configura una "rottura" con le forme classiche di controllo "esterno", basate su un esame preventivo e formale da parte di organismi posti al di fuori della struttura organizzativa dell'ente.

Successivamente, il D.lgs. 29/93, oltre a ribadire, in via generale per tutte le amministrazioni pubbliche il principio della gestione per obiettivi, ha disposto l'istituzione dei nuclei di valutazione, o servizi di controllo interno, aventi il compito di verificare la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica

⁹ Cfr. REBORA G., (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano; DENTE B., (1995), *In un diverso Stato*, il Mulino, Bologna; BASSANINI F., (2000), "Overview of Administrative Reform and implementation in Italy. organization, personnel, procedures and delivery of public services", in *International Journal of Public Administration*, vol. 23, n. 2-3. Si vedano inoltre le relazioni al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione realizzate periodicamente dal Dipartimento della Funzione Pubblica, disponibili sul sito www.funzionepubblica.it

¹⁰ Cfr. HINNA L., (2002), *Pubbliche Amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova.





gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della gestione amministrativa. Il provvedimento stabilì, inoltre, che i nuclei o servizi dovessero porsi in condizioni di autonomia, rispondendo unicamente agli organi di direzione politica.

Con riferimento esplicito agli enti locali, nel 1995 è stato introdotto il D.lgs. 77, che all'art. 39 ha previsto l'introduzione obbligatoria del controllo di gestione.

È solo con il D.lgs. 286/99 che si è arrivati ad una sistematizzazione sul piano logico e concettuale della materia, risolvendo alcuni degli elementi di confusione presenti nel D.lgs. 29/93 ed avvicinando il sistema dei controlli pubblici a logiche aziendalistiche.

Il disposto normativo ha introdotto parecchi elementi innovativi, tra i quali:

- l'introduzione del controllo strategico;
- la collocazione della funzione controllo di gestione in staff ai dirigenti e non più agli organi di indirizzo politico;
- la distinzione tra controllo di gestione e controllo di regolarità amministrativo e contabile;
- il superamento della sovrapposizione tra funzioni di controllo di gestione e valutazione della dirigenza.

In base al D.lgs. 286/99, le pubbliche amministrazioni devono dotarsi di strumenti adeguati a:

- garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (art. 2) attraverso il controllo di regolarità amministrativo e contabile;
- verificare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (art. 4, controllo di gestione). Il controllo di gestione è affidato ad una apposita unità organizzativa in posizione di staff rispetto al direttore generale ed operativamente e stabilmente raccordata con le strutture dirigenziali di *linea*;
- valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (art. 5, la valutazione del personale con incarico dirigenziale);
- controllare e valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti (art. 6, la valutazione ed il controllo strategico). Il controllo strategico è affidato ad organo in posizione di staff rispetto all'organo di indirizzo politico.

Secondo il decreto le pubbliche amministrazioni in sede di progettazione del sistema dei controlli interni, devono rispettare i seguenti principi:

- l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di program-



mazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo ed è svolta da parte di strutture e/o organismi che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo (servizi di controllo interno). Di norma essi svolgono anche l'attività di valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo (capi dipartimento o direttori generali);

- lo svolgimento del controllo di gestione è attribuito a strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata;
- i risultati del controllo di gestione sono utilizzati anche per l'attività di valutazione dei dirigenti, che deve essere svolta da strutture, soggetti e/o organismi diversi da quelle cui è demandato il controllo di gestione medesimo;
- l'integrazione delle funzioni di controllo;
- il divieto di affidamento delle verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione della dirigenza, al controllo strategico.

Tabella I.1

Le diverse tipologie di controlli interni

Scopo	Valutazione e controllo strategico	Controllo di gestione	Valutazione dei dirigenti
	Valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione degli indirizzi politici in termini di congruenza tra risultati e obiettivi	Verificare efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, anche attraverso interventi di correzione	Valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale
Ulteriori scopi previsti*	Supportare l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico	Fornire informazioni per la valutazione dei dirigenti	
Organi*	Struttura che risponde direttamente al vertice politico	Struttura che risponde al dirigente posto al vertice dell'organizzazione	Struttura diversa da quella che svolge controllo di gestione; di norma, stessa struttura che svolge controllo strategico
Criteri e oggetto di valutazione	Effettiva attuazione delle scelte di indirizzo politico	Efficacia, efficienza, economicità a livello di unità organizzative	Prestazioni e competenze organizzative dei dirigenti
Frequenza	Annuale nelle Amministrazioni dello Stato	Da stabilire da parte di ogni pubblica amministrazione	Annuale

* principi derogabili dagli enti locali

Il TUEL n. 267 del 2000 ha esteso molte delle previsioni del D.lgs. 286/99 anche agli enti locali.

3.2 Osservazioni critiche sulla riforma

La descrizione delle principali traiettorie di modernizzazione della pubblica amministrazione, effettuata nelle pagine precedenti, non è esente da un rischio “congenito”: quello di enfatizzare in positivo la trattazione, cadendo nella “trappola” di scambiare quelli che erano gli obiettivi della riforma con i risultati che, invece, sono tutti da ottenere.

Come affermano ironicamente due autorevoli studiosi dei processi di modernizzazione delle P.A.¹¹: «In paradiso i cittadini godranno di servizi di elevata qualità ma di basso costo, facilmente accessibili e rispondenti alle loro esigenze. Essi saranno più soddisfatti dei loro governi. Nello stesso tempo i dipendenti pubblici acquireranno una nuova cultura, comprendente i valori dell'economicità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'orientamento al cliente. I cittadini avranno maggiori poteri, i dipendenti pubblici godranno della fiducia di politici e cittadini ed i politici stessi forniranno *leadership* e guida strategica».

Non si può non essere d'accordo con gli autori quando affermano che alcuni punti di vista sulla riforma della P.A. hanno una “componente utopica”.

Se però si sposta la prospettiva di osservazione dagli obiettivi delle riforme ad i risultati sostanziali che le stesse sono state in grado di conseguire, l'analisi diviene molto più complessa e certamente meno ottimistica.

In realtà il processo di riforma ha significato solo se è in grado di avere un effetto sostanziale in termini di modificazione dei comportamenti amministrativi. Come osserva Borgonovi¹² i processi di cambiamento possono seguire due principali logiche:

- si agisce prioritariamente sulla “cultura dell'amministrazione” e poi si sostanzia il cambiamento culturale con adeguati strumenti tecnici;
- si introducono strumenti nuovi facendo leva sul fatto che il loro uso contribuisca a cambiare la cultura di gestione.

Nel primo caso è molto più importante agire sui valori delle persone e sulla formazione di nuove professionalità dato che gli aspetti tecnici possono essere facilmente appresi e adattati alle esigenze. Nel secondo caso è invece molto importante (si può dire essenziale) definire con precisione, puntualità e rigore

¹¹ Cfr. POLLIT C., BOUCKAERT G., (2002) *op. cit.*

¹² Cfr. BORGONOV E., (1999), intervento al Convegno della Banca d'Italia sui controlli delle gestioni pubbliche, in “Atti del convegno sui Controlli delle gestioni pubbliche”, Perugia 2-3 dicembre, Banca d'Italia, pagg. 63-69.



gli aspetti tecnici, perché se essi non sono chiari si corre il rischio di “cambiare tutto per non cambiare nulla”.

La “terza via”, quella di cambiare contestualmente e sincronicamente la cultura e gli strumenti, rappresenta la soluzione ottimale suggerita dalle teorie, ma difficilmente realizzabile poiché in genere di fatto il *focus* e la priorità degli interventi sono posti su uno o sull’altro dei due aspetti.

Guardando con occhio critico all’attuale scenario determinato dai processi di modernizzazione si nota che esiste:

- un elevato e pericoloso semplicismo (si pensa troppo spesso che cambiando gli strumenti sia automaticamente cambiata l’amministrazione pubblica);
- una crescente confusione (concettuale e terminologica) con riferimento all’adozione di strumenti e principi aziendali;
- la prevalenza di approcci “modellistici” o di “razionalità astratta” che suggerisce soluzioni “in sé” coerenti e corrette ma “poco aderenti” alla concreta realtà;
- un eccessivo, irrazionale, schizofrenico uso delle norme che si rincorrono, si eliminano o si sommano in tempi brevi determinando una enorme incertezza sul piano interpretativo.

Naturalmente «è altrettanto erroneo concludere che il processo di riforma sia una sciarada senza significato, giocata solo da cinici o stupidi»¹³. Al contrario è assolutamente chiaro che molti cambiamenti introdotti hanno portato risultati precisi anche se gli effetti a lungo termine restano relativamente oscuri.

4. L'emergere delle logiche di Public Governance

Rispetto al New Public Management gli studi sulla Public Governance¹⁴ si caratterizzano per una maggiore attenzione al tema della capacità di governare sistemi e reti di soggetti ed alle “relazioni di sistema”.

Un utile schema per comprendere le peculiarità del concetto di governance è quello proposto da Borgonovi, secondo il quale «l’esercizio delle funzioni e dei poteri dell’amministrazione pubblica può concretamente attuarsi secondo due logiche e due modalità definite rispettivamente [...]:

- di *government*, ossia di esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale;

¹³ Cfr. POLLIT C., BOUCKAERT G., (2002) *op. cit.*, pag. 177.

¹⁴ Sul tema cfr. СЕРИКУ D., (2005), *op. cit.*

- di governance, ossia di esercizio dei poteri formali e/o informali con l’obiettivo di “creare consenso” attorno a determinate scelte»¹⁵.

La logica di *government* è legata ad un modello di P.A. che esercita poteri sovra-ordinati. Il modello del *government* si caratterizza per l’uso di strumenti formali (leggi, decreti, regolamenti, ecc.); per contenuti decisionali rigidi; per le conseguenze nei confronti di soggetti esterni che sono obbligati a rispettare le decisioni a prescindere dalla loro volontà (vedi figura I.4).



Figura I.4

Government e Governance

	Government	Governance
Definizione	Esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale	Esercizio dei poteri formali e/o informali con l’obiettivo di “creare consenso” attorno a determinate scelte
Attori	Un numero contenuto di partecipanti, prevalentemente pubblici	Elevato numero di partecipanti, pubblici e privati
Focus	Strutture organizzative e istituzioni	Processi, politiche e <i>outcome</i>
Struttura	Sistemi chiusi, limiti territoriali alle competenze, partecipazione obbligatoria gerarchica	Sistemi aperti, confini funzionali, partecipazione volontaria Reti e partnership
Funzioni	Scarsa consultazione, nessuna cooperazione nella definizione e attuazione delle politiche	Maggiore consultazione, possibilità di cooperazione tra gli attori nella formulazione e attuazione di politiche settoriali
Strumenti	Prevalentemente formali (leggi, decreti, regolamenti, circolari)	Spesso informali che “creano condizioni favorevoli” all’accettazione di strumenti e di atti formali
Modalità di interazione	Autorità gerarchica, relazioni conflittuali e interazioni ostili, contratti informali e segretezza Comando e controllo, diretta erogazione di servizi	Consultazione orizzontale, intermobilità, relazioni collaborative e consenso su norme tecnocratiche, contatti estremamente informali ed apertura Ruolo abilitante (<i>enabling</i>) della P.A.
Contenuti decisionali	Specifici e rigidi	Indicazione di criteri per decidere e per valutare la validità delle decisioni
Conseguenze verso i soggetti esterni	Obbligatorie (giuridicamente o perché esiste un forte condizionamento), divieti o obblighi ad agire anche contro la propria convenienza	Creare per i soggetti esterni la convenienza a fare o a non fare ottenendo l’adesione convinta e sostanziale agli obiettivi posti dall’amministrazione pubblica

Fonte: tratto da CEPISU D., op. cit.

¹⁵ Cfr. BORGONOV E., (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 3° ed., Egea, Milano, pag. 40.

La logica di governance, invece, implica che l'amministrazione pubblica eserciti una funzione di regolazione, privilegiando i principi del consenso, della funzionalità e della fattibilità tecnica, organizzativa, economica e sociale. Il modello della governance si caratterizza per l'uso di strumenti molto spesso informali che "creano le condizioni favorevoli all'accettazione di strumenti e di atti formali"; per contenuti che consistono nella definizione delle "regole del gioco" (si indicano i criteri per valutare la validità delle decisioni); per l'obiettivo che si propone nei confronti dei soggetti esterni: non si dettano obblighi, ma si generano incentivi tali da determinare un'adesione convinta agli obiettivi posti dall'amministrazione pubblica (vedi figura I.4).

Gli elementi di scenario che hanno fatto emergere la Public Governance sono molteplici e fra loro collegati. Di seguito se ne riportano alcuni ritenuti tra i principali:

- la globalizzazione dei mercati;
- la diversificazione dei bisogni nelle società evolute;
- la riqualificazione dei confini tra Stato e mercato.

Il processo di globalizzazione in atto ha comportato che, nella ricerca delle determinanti della capacità competitiva delle imprese, si siano progressivamente affermati come variabili critiche i fattori legati alla dimensione territoriale. Di conseguenza la competitività non si gioca più solamente tra singole imprese ma fra diversi Sistemi-Paese o differenti aree territoriali. Nel conseguimento di un elevato grado di livello di competitività del Sistema-Paese, è determinante la capacità della sua classe dirigente, pubblica e privata, di cooperare efficacemente nello sviluppo e nella realizzazione di un disegno strategico comune.

Un ulteriore elemento propulsivo della Public Governance è costituito dalla crescita diversificata dei bisogni registrata negli ultimi venti anni nei sistemi economici più avanzati. In particolare, da un lato, si è assistito ad una forte accelerazione nella dinamica evolutiva dei bisogni della popolazione, favorita dal progresso tecnologico; dall'altro, ad una maggiore e crescente diversificazione dei bisogni stessi nell'ambito della stessa comunità di riferimento. La risposta a queste istanze sembra essere la promozione di un "sistema misto" in cui l'organizzazione della produzione e dell'offerta di servizi pubblici è incentrata su una pluralità di attori (pluralità che non è solo numerosità ma anche varietà di tipologie organizzative).

Un terzo ed ultimo aspetto è costituito dal processo di riposizionamento dei confini tra Stato e mercato. Il ruolo dello Stato nell'economia e nella società si è profondamente modificato nel tempo, passando da un approccio caratterizzato da meccanismi improntati ad una razionalità assoluta, ad altri definibili di tipo sistemico, in cui il processo decisionale si caratterizza per la presenza di stru-



menti e modalità di concertazione tra attori socioeconomici. Lo Stato, quindi, da imprenditore e produttore diretto di servizi diviene “Stato-regolatore” ossia esercita la funzione di governo dei comportamenti economici di altri soggetti.

Per rispondere alle esigenze determinate dai cambiamenti di scenario di cui sopra, la pubblica amministrazione è chiamata sempre più ad attivare modalità innovative di governo e coordinamento dei sistemi socioeconomici basate sull’interazione tra Stato, mercato e società civile e sull’affermarsi di una diversa relazione tra interventi decisi e gestiti a livello politico-amministrativo e forme di auto-organizzazione a livello sociale.

È proprio un simile approccio quello che il termine *governance* vuole richiamare. Per *governance* infatti si intende la struttura che assume un sistema sociale e politico a seguito dello sforzo e degli interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti. In questo senso i contenuti distintivi del *public management* nella prospettiva della *governance*¹⁶ sono:

- la centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli nel contesto politico e sociale;
- il governo ed il coordinamento di reti complesse nel sistema sociale;
- l’orientamento all’esterno, in particolare verso l’ambiente economico e sociale.

L’attività di governo che viene attribuita alle pubbliche amministrazioni consiste nell’attivare e coordinare i diversi attori del sistema socioeconomico in modo tale che gli interventi pubblici e non pubblici siano in grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità. Il ruolo primario della pubblica amministrazione è migliorare la performance del Sistema-Paese. Il management pubblico deve assumere un ruolo di promozione del consenso e gestione delle relazioni, e di crescita delle forme di auto-organizzazione della società civile.

¹⁶ Cfr. MENEGUZZO M., (1999), *op. cit.*

2. L'accountability come condizione di governance

di Fabio Monteduro



1. L'accountability all'interno dei processi di riforma delle amministrazioni pubbliche

Le innovazioni che interessano i sistemi di governance e di *accountability* delle amministrazioni pubbliche appaiono – se collocati nell'ambito delle più ampie dinamiche di riforma del settore pubblico – come fenomeni non casuali.

Nel settore pubblico, complessivamente considerato, la ridefinizione dei confini tra Stato, mercato e società civile ha determinato fenomeni di esternalizzazione, di privatizzazione, di depubblicizzazione ed è, infine, alla base del processo di decentramento tra livelli di governo. Sono inoltre emersi nuovi modelli di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, sintetizzabili nel paradigma della Public Governance che si affianca ed integra le modernizzazioni già introdotte sulla base sullo schema concettuale del New Public Management¹⁷.

Le traiettorie di riforma delle amministrazioni pubbliche individuate, a livello internazionale, e, a livello nazionale, dagli studiosi delle discipline economico-aziendali, sono numerose e complesse. In questa sede ci si concentra solo sugli aspetti centrali del fenomeno: l'autonomia (e l'aziendalizzazione) ed il decentramento (istituzionale ed organizzativo). L'obiettivo è quello di evidenziare la centralità del tema dell'*accountability* in questo rinnovato contesto.

Il termine autonomia può evocare differenti ragionamenti e schemi concettuali in relazione alla matrice culturale di chi ne parla. Dal punto di vista economico-aziendale l'autonomia rappresenta un carattere immanente al concetto di

¹⁷ Per un approfondimento si rimanda *supra* al capitolo 1. Cfr. inoltre la seguente letteratura in lingua italiana: MENEGUZZO M., (1995), *op. cit.*; MENDOZA MAYORDOMO X., (1997), "Le trasformazioni del settore pubblico nelle democrazie avanzate: dallo Stato del benessere allo Stato relazionale", in *Azienda Pubblica*, n. 5.; GRUENING G., (1998), "Origini e basi teoriche del New Public Management", in *Azienda Pubblica*, n. 6.; POLLITT C., BOUCKAERT G., (2002), *op. cit.* Ed in lingua inglese: BARZELAY M., (2001), *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*, University of California press; CHRISTENSEN T., LAEGREID P., (2002), *New Public Management: the transformation of ideas and practice*, Ashgate Publishing Limited, London.

azienda pubblica o privata che sia. In ogni caso negli studi economico-aziendali l'autonomia non viene letta in chiave assoluta, ma relativa. L'autonomia non implica isolamento, ma è condizione che permette al complesso di operare discrezionalmente entro mutevoli scenari ambientali.

Per le amministrazioni pubbliche, soprattutto se pensate come gruppo di aziende e/o di unità economiche, assai rilevante appare il concetto di autonomia gestionale o funzionale¹⁸. Essa non significa autosufficienza economica, ma piuttosto presuppone l'applicazione di una logica di responsabilizzazione economica di chi dirige l'unità economica rispetto al rispettivo interlocutore istituzionale. Ne consegue che la logica è quella della definizione e del perseguimento di obiettivi a fronte di assegnazione di risorse di cui si deve rendere conto. In questo caso si può notare come la rendicontazione sui risultati raggiunti si ponga come una sorta di "contrappeso" rispetto all'incremento dei livelli di autonomia.

Con il processo di aziendalizzazione si cerca di pervenire ad una situazione di equilibrio tra bisogni e risorse, enfatizzando quindi la strumentalità economica rispetto ai fini dell'istituto¹⁹.

Un secondo elemento cardine di riforma è costituito dall'affermazione del principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale) che è alla base del decentramento istituzionale ed organizzativo.

Il primo fenomeno è consistito in processi di decentramento sia delle funzioni che del potere decisionale sulle fonti di finanziamento a favore degli istituti pubblici territoriali più vicini al momento di formazione e manifestazione del bisogno (in particolare comuni, province e loro aggregazioni). Inoltre alcuni passi sono stati compiuti verso forme di "federalismo fiscale", il quale implica la decentralizzazione delle scelte anche sulle modalità di acquisizione delle risorse.

Il decentramento organizzativo, invece, è strettamente connesso alle politiche di riduzione dei grandi apparati pubblici, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la responsabilizzazione delle singole unità economiche sui risultati del proprio operato. Ciò è avvenuto suddividendo le funzioni di ministeri, regioni e grandi enti locali in aree di attività e di funzioni e affidando ciascuna di esse ad

¹⁸ Osserva Anselmi che «nelle aziende e nelle imprese pubbliche statali il soggetto economico non può essere che lo Stato e l'autonomia espressamente stabilita è "autonomia funzionale", certamente dialettica ed anche al limite conflittuale ma non certo autonomia nei fini e nelle strategie. Queste certo spettano allo Stato o agli Enti Locali, ma la gestione spetta ai manager». ANSELMI L., (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino, pag. 87. Sul punto vedi anche BORGONOVÌ E., (1984), "La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche", in BORGONOVÌ E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.

¹⁹ Cfr. BORGONOVÌ E., (2002), *op. cit.*



unità economiche (nella terminologia anglosassone denominate comunemente *agencies*²⁰) dotate di gradi più o meno ampi di autonomia²¹.

Occorre notare che, con riferimento tanto ai processi di managerializzazione/aziendalizzazione, quanto ai processi di decentramento, si evidenzia un'accresciuta centralità dei sistemi di responsabilizzazione e di *accountability*.

Il passaggio da un sistema di amministrazioni pubbliche accentrato e verticalmente integrato ad un modello fondato su logiche di autonomia e decentramento (nel quale le relazioni sono di tipo interistituzionale e non solo intra-organizzativo) implica il passaggio da una logica di coordinamento e integrazione basato sulla imposizione di norme e su sistemi di programmazione di tipo top-down, a un sistema di coordinamento e integrazione nel quale è essenziale e critica la capacità di creare consenso, condivisione, convergenza di interesse sulle soluzioni proposte.

Sul punto Borgonovi afferma: «le condizioni che consentono di governare la complessità sono a loro volta così riassumibili:

- trasparenza data dall'identica opportunità di accedere alle informazioni, ma correlata anche al medesimo grado di rispetto delle regole [...];
- assunzione di responsabilità da parte dei vari soggetti, ossia diffusione del senso di "*accountability*" [...];
- avere strumenti di "misurazione" dei risultati riferibili all'efficacia degli interventi (dei singoli soggetti e a livello di rete complessiva), di efficienza nell'impiego delle risorse, di economicità della gestione (dei singoli enti e della rete nel suo complesso)»²².

A fronte di incrementi nel livello di autonomia delle aziende o delle unità economiche che producono e collocano beni o servizi pubblici (o meritori), si genera quindi un'esigenza di "compensazione" attraverso i sistemi di *accountability*.

La valenza di questi ultimi può essere pienamente compresa se si recupera una concezione sistemica anche in ambito pubblico. La caratteristica della prospettiva sistemica è quella dell'apertura, intesa come capacità di instaurare relazioni con l'ambiente di riferimento che determinano un reciproco condizionamen-

²⁰ Sul punto un rapporto OECD afferma: «Public Agencies and authorities form what we call the "wider state sector" - which includes all bodies which are part of local or national government and have been given some autonomy and/or some independence from ministries to which they report, and/or are subject to a completely or partially different set of management and financial rules from traditionally vertically integrated ministries», OECD, (2001), *The governance of the wider state sector: definitions and issues*, Forum on Modernising Government, Château de la Muette, Paris. Cfr. sul punto anche OECD, (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other government bodies*, OECD publications, Paris.

²¹ In altri casi si è proceduto alla esternalizzazione verso privati dei servizi o alla privatizzazione.

²² Cfr. BORGONOV E., (2000), "Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete", in *Azienda Pubblica*, n. 5, pag. 487.



to sistema-ambiente. Occorre osservare che la capacità di relazionarsi con l'ambiente può risultare compromessa se (nelle e tra le unità del sistema e nel sistema nel suo complesso) l'autonomia degenera in "isolamento" ed auto-referenzialità. È questo il caso in cui si generano dei gap informativi e di responsabilità nei confronti di coloro che:

- hanno doveri di indirizzo e controllo sull'unità e devono rispondere ai cittadini dell'uso delle risorse;
- partecipano alla soddisfazione dei bisogni della comunità di riferimento (organizzazioni no profit, altre aziende e amministrazioni pubbliche, ecc.), usufruiscono dei servizi offerti (utenti) o sono in generale destinatari dell'attività (cittadini).

I sistemi di *accountability* interna ed esterna intendono colmare tali gap, ristabilendo un equilibrato e necessario condizionamento reciproco tra sistema e ambiente.

2. Governance e accountability: i concetti

2.1 Il concetto di governance

La parola *governance* ha origini etimologiche lontane che diversi autori identificano nel verbo governare che risale alla parola latina "gubernare" ed ancor prima al greco "kubernaw", parola che Platone identifica con l'arte di guidare tipica dei timonieri di navi nell'antichità.

In ambiente pubblico, il termine *governance*²³ è utilizzato con sempre maggior frequenza per indicare le nuove modalità con cui le aziende e le amministrazioni pubbliche costruiscono e realizzano politiche, strategie e azioni per descrivere il passaggio da modelli di government ad approcci di governance.

Le condizioni che portano a preferire un modello di governance rispetto ad uno di *government* sono identificate nella trasformazione della realtà sociale ed economica, del sistema istituzionale e politico. La logica di governance significa «tener conto delle diversità degli interessi per adottare politiche, indirizzi e scelte capaci di far convergere gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili» e «può essere riferita sia al funzionamento interno dell'amministrazione (modello organizzativo di tipo partecipativo), sia nei rapporti tra diversi enti pubblici (governance di sistema pubblico), sia nei rapporti con soggetti esterni,

²³ Sui vari approcci a livello internazionale e per un approfondimento della letteratura sul tema della Public Governance cfr. CEPIKU D., (2005), *op. cit.*

specie imprese e forze sociali (sistema di governance globale tramite programmazione concertata e/o negoziata)»²⁴.

2.2 Il concetto di accountability

Il termine *accountability* è di derivazione anglosassone e parte del suo “successo” e diffusione nel vocabolario di ricercatori ed operatori delle discipline aziendali è riconducibile all’assenza di una traduzione diretta in italiano.

Nei Paesi anglosassoni il concetto di *accountability* ha spesso assunto le caratteristiche di uno slogan, in quanto «è stato impiegato negli ultimi anni da chi lo considera uno strumento di centrale importanza per la realizzazione di obiettivi altamente desiderabili. In questo processo, il concetto è divenuto via via più ambiguo al punto che alcuni commentatori lo hanno definito come “camaleontico”, mentre altri come “notoriamente impreciso” e “in continua espansione”»²⁵.

Attualmente il concetto di *accountability* assume molteplici forme e dimensioni. Ha superato le sue origini di tenuta dei libri contabili diventando un simbolo di buona governance, sia nel settore pubblico che in quello privato. Nonostante l’elusività che il concetto di *accountability* rappresenta, in esso è intrinseco un “nucleo” intorno al quale costruire una definizione: l’*accountability* è costituita da quell’insieme di azioni che svolgono la funzione sociale di “dar conto” (*giving accounts*) da parte di un individuo o organizzazione ad un altro/a.

Sebbene questo nucleo concettuale sia chiaro, la letteratura estera ha più volte avuto modo di evidenziare che nel linguaggio corrente «la funzione centrale di “dar conto” sembra ben offuscata da quantità enormi di documenti in cui il termine è volutamente travisato ed abusato»²⁶. L’*accountability*, per esempio, è utilizzata come sinonimo di termini che possono distrarre dall’idea del “dar conto”. Il suo rapporto con il concetto di responsabilità è particolarmente problematico in quanto entrambi i termini sono stati utilizzati come una forma particolare dell’altro²⁷. Infine a confondere definitivamente il concetto di *accountability* ha contribuito notevolmente la retorica politica e manageriale che ha utilizzato il concetto come una sorta di “icona” della buona amministrazione, grazie alla quale si possono ottenere i principali *desiderata* politici quali «equità e

²⁴ Cfr. BORGONOV E., (2002), *op. cit.*

²⁵ Cfr. DUBNICK M.J., (2003), “Accountability and the promise of performance: in search of the Mechanisms”, paper presentato alla Conferenza dell’European Group of Public Administration, 3-6 settembre, Lisbona, pag. 6.

²⁶ Ivi, pagg. 6-7.

²⁷ Bovens, per esempio, considera l’*accountability* quale tipologia di responsabilità, cfr. BOVENS M., (1998), *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organizations*, Cambridge University Press. Dubnick, invece, posiziona la responsabilità come specie all’interno del *genus* dell’*accountability*.



giustizia, apprendimento e miglioramento, trasparenza e democrazia, integrità ed etica».

Il problema della definizione di *accountability*²⁸ è centrale anche nella letteratura relativa alle aziende ed amministrazioni pubbliche, ed in particolare negli studi sulla misurazione delle performance economiche e sociali.

In tali studi si nota come il termine *accountability* richiami almeno due accezioni o componenti fondamentali: da un lato, il dovere di dar conto al cittadino, in modo esaustivo e comprensibile, del corretto utilizzo delle risorse e della produzione di risultati commisurati all'entità delle risorse stesse ed in linea con le missioni istituzionali; dall'altro, l'esigenza di introdurre logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione interna alle aziende ed alle reti di aziende relativamente all'impiego di tali risorse ed alla produzione dei correlati risultati.

L'*accountability* può essere distinta tra interna ed esterna, a seconda che si rivolga ad interlocutori sociali interni (manager, dipendenti, ecc.) oppure esterni (cittadini, utenti, opinion leader, ecc.) all'azienda. L'*accountability* interna ha come scopo quello di supportare le decisioni di allocazione ed impiego delle risorse con riferimento alle scelte operate dal management nonché quello di individuare e definire spazi di autonomia e di responsabilizzazione sui risultati. L'*accountability* esterna invece ha come scopo quello di supportare il controllo sociale della collettività sulle decisioni di allocazione ed impiego delle risorse, sul livello di risultati, economici e non, raggiunti ed infine sulla loro coerenza rispetto alla missione istituzionale.

Il termine *accountability* ha significati differenti in diversi Paesi, riflettendo differenti tradizioni amministrative. I meccanismi ed i sistemi di *accountability* all'interno di un Paese possono variare a seconda dello status e della forma dell'organizzazione, della natura delle attività e del livello di governo. Ad esempio, a livello di enti locali, si nota che la vicinanza tra cittadini e rappresentanti eletti rende l'*accountability* un elemento più tangibile.

Nel complesso, accanto ad alcune differenze tra Paesi (o all'interno di un Paese tra varie amministrazioni), ci sono anche importanti similitudini ed in particolare il fatto che, implicitamente o esplicitamente, la quasi totalità delle amministrazioni pubbliche a livello internazionale si sta orientando verso una concezione di *accountability* basata sulle performance conseguite (*performance-based accountability*) in luogo di quella "tradizionale" basata sulla conformità alle norme (*compliance-based accountability*).

Come descritto nella fig. I.5, in molti Paesi OCSE stanno mutando le "traietto-

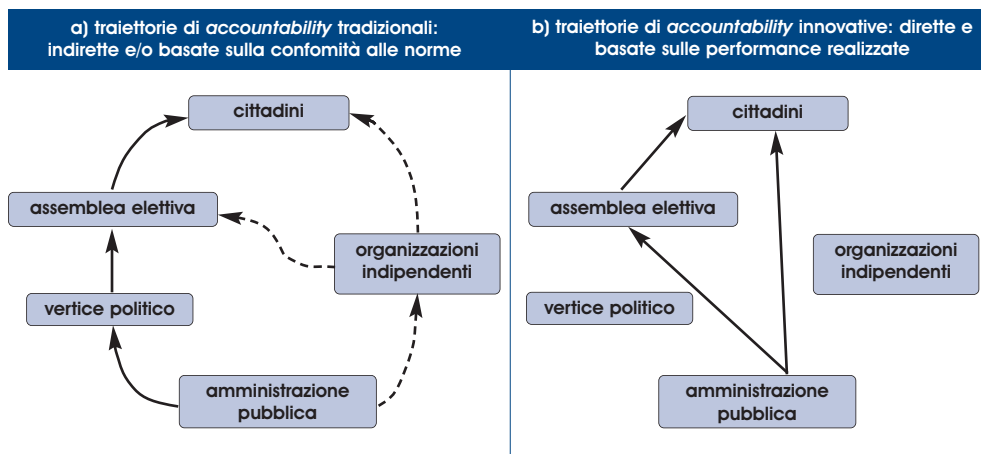
²⁸ Cfr. VALOTTI G., (2001), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano; PEZZANI F., (2003), a cura di, *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano; GUARINI E., (2000), "Ruolo dell'ente locale e *accountability*: l'impatto sui sistemi di misurazione e controllo", in *Azienda Pubblica*, n. 6.

rie” di *accountability*. Nuove e più dirette forme di *accountability* stanno sostituendo o integrando la tradizionale catena di “resa del conto” che, nei sistemi democratici, lega l’amministrazione al vertice politico (ministro, sindaco, ecc.), quest’ultimo alle assemblee elettive (parlamento, consiglio comunale, ecc.) ed infine queste ultime ai cittadini.



Figura I.5

Vecchie e nuove traiettorie di accountability e tipologie di attori coinvolti



Fonte: nostra elaborazione su base di OECD (1997), *Towards Performance-Based Accountability: Issues for discussion*, PUMA/OECD, Paris

3. Governance e accountability

I concetti di governance e di *accountability* sono fortemente e reciprocamente interconnessi. I lavori di alcune importanti istituzioni internazionali²⁹ aiutano a chiarire tale relazione.

Tra le istituzioni internazionali più impegnate a studiare la governance vi è l’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ed in particolare il Comitato Public Management (PUMA). Nei suoi lavori il PUMA ha evidenziato chiaramente il collegamento tra governance ed *accountability*, qualificando l’*accountability* come una condizione necessaria perché si realizzi una “buona” governance. Secondo il PUMA i pilastri della governance sono³⁰:

1. *Accountability*, che si riferisce alla capacità della P.A. di verificare, attraverso

²⁹ Cfr. CEPKU D., (2005), *op. cit.*

³⁰ Cfr. PUMA/OECD (2001), *Strategy for OECD statement on governance*, disponibile sul sito web www.oecd.org/gov

- meccanismi di rendicontazione e di feedback, la coerenza delle sue azioni e decisioni con obiettivi predefiniti e condivisi.
2. *Trasparenza* delle azioni, delle decisioni e dei processi di definizione delle politiche dell'amministrazione pubblica, aperti ad un attento esame di altri livelli di amministrazione, cittadini e società civile.
 3. *Efficienza ed efficacia* che si verificano quando la P.A. produce servizi e realizza politiche di qualità, al miglior costo, e si assicura che i risultati ottenuti siano coerenti con le intenzioni dei decisori politici.
 4. *Responsiveness*, ossia la capacità e la flessibilità dell'amministrazione pubblica di far fronte ai cambiamenti sociali, di tenere in considerazione le aspettative della società civile nell'identificare l'interesse generale e la volontà di esaminare criticamente il ruolo del pubblico nel soddisfare i bisogni dei cittadini.
 5. *Capacità di anticipare i problemi* e gli eventi futuri (*forward vision*), siano essi demografici, economici, ambientali, ecc., in base alle informazioni e le tendenze presenti.
 6. *Stato di diritto*, ossia leggi e regolamentazioni trasparenti e applicate in modo giusto.

Un ulteriore contributo alla qualificazione dell'*accountability* come condizione della governance è fornito dall'Unione Europea, che nel Libro Bianco sulla Governance europea ha delineato i principi della governance e gli strumenti per rafforzarla nei Paesi membri e non solo. Il Libro Bianco propone una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni nella definizione di tali politiche.

Come afferma l'UE: «cinque principi sono alla base della buona governance e dei cambiamenti proposti nel presente Libro Bianco: apertura, partecipazione, *accountability*, efficacia e coerenza. Ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una governance più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale»³¹.

I principi di governance individuati dall'UE sono i seguenti:

1. *Apertura*: implica un impegno a spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico decisioni ed azioni. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.

³¹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, (2001), *La Governance Europea. Un Libro Bianco*. Bruxelles.



2. *Partecipazione*: la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche.
3. *Accountability*: i ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione deve spiegare qual è il suo ruolo e deve assumerne la responsabilità.
4. *Efficacia*: le politiche devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.
5. *Coerenza*: le politiche e gli interventi devono essere coerenti e di facile comprensione. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Come giustamente si osserva nel Libro Bianco: «ciascuno di questi principi è importante di per sé stesso. Ma nessuno di essi può essere conseguito con azioni separate». Non è possibile infatti garantire l'efficacia delle politiche senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione ed attuazione, ecc.

Nell'ambito dei lavori sulla governance il Dipartimento della Funzione Pubblica ha recentemente attivato il Progetto Governance, che riprende e sviluppa alcuni concetti emersi nel Libro Bianco della Commissione Europea. Molto ampia risulta la definizione di *accountability* proposta nell'ambito del progetto: «Rendicontazione, i cui contenuti possono differire tra un Paese e l'altro, in relazione alle differenti tradizioni amministrative.

Nell'*accountability* possono confluire il concetto sia di responsabilità di amministratori e funzionari che utilizzano risorse finanziarie pubbliche, sia di rendicontabilità (nel senso della dimostrabilità e documentabilità) nell'utilizzo di danaro pubblico, sotto il profilo non solo della regolarità e affidabilità dei conti, ma anche della più impegnativa verifica dell'efficienza e dell'efficacia delle gestioni. Accanto alle differenze tra i diversi ordinamenti nazionali, rileva anche una comunanza di esigenze, tra le quali l'esigenza di perfezionare la transizione da una *accountability*, basata sulle sole verifiche di conformità (*compliance-based accountability*), ad una fondata sulle verifiche e valutazioni delle performances (*performance-based accountability*) o dei risultati dell'azione amministrativa».

In tutti gli approcci proposti, dunque, l'*accountability* (interna ed esterna) è qualificata come una condizione fondamentale per realizzare una “buona” governance pubblica.



4. Osservazioni conclusive

Nonostante la qualificazione dell'*accountability* come condizione di governance appaia ampiamente condivisibile, dal punto di vista operativo rimane ancora in larga parte insoddisfatta la necessità di individuare strumenti di *accountability* che al contempo siano coerenti con gli altri principi della governance (ad esempio nell'approccio dell'UE: apertura, partecipazione, efficacia e coerenza).

Inoltre tali strumenti devono essere coerenti rispetto al contesto dell'ente. È proprio il particolare contesto istituzionale ed organizzativo dell'ente, infatti, che costituisce un *humus* favorevole al nascere ed al consolidarsi di esperienze innovative di *accountability*. Gli elementi principali di tale *humus* sono³²:

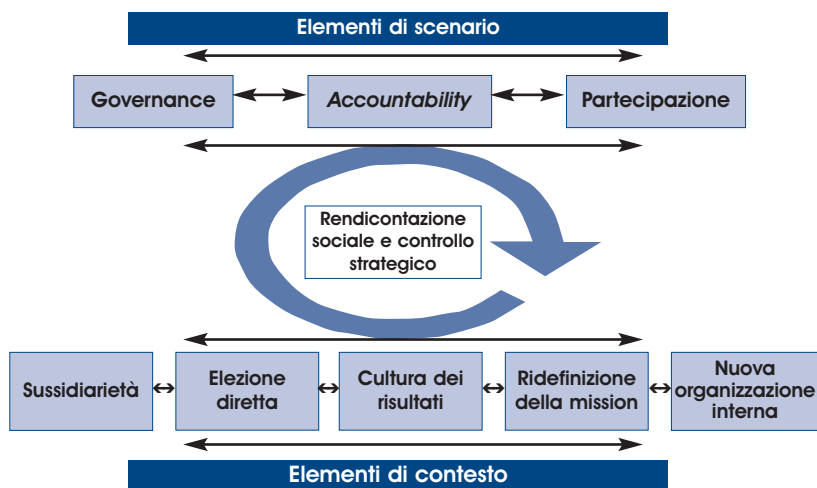
- il principio di sussidiarietà;
- il nuovo rapporto tra cittadino ed amministrazione scaturito dall'elezione diretta del sindaco/presidente della provincia/regione;
- l'emergere della cultura del risultato rispetto al prevalere della forma;
- la ridefinizione della mission di cui sono stati oggetto molti enti locali;
- un nuovo assetto organizzativo.

Nel complesso gli elementi di scenario e di contesto sono riassunti nella figura I.6.

³² Per un approfondimento si rimanda al capitolo 1 in questo stesso volume.

Figura I.6

Elementi di scenario e di contesto per la rendicontazione sociale ed il controllo strategico



Fonte: nostra elaborazione

Tra le iniziative più interessanti nelle analisi dei nuovi approcci di governance pubblica, in quanto tentativi sperimentati dalle pubbliche amministrazioni per dare risposta alle esigenze di *accountability* vi sono il controllo strategico e la rendicontazione sociale. I due capitoli che seguono approfondiscono le caratteristiche di tali strumenti innovativi.

3. L'evoluzione della rendicontazione nella P.A.: il bilancio sociale e il bilancio di mandato

di Luciano Hinna



1. Il bilancio sociale in ambiente pubblico³³

1.1 Il bilancio e la rendicontazione sociale: una definizione

Allorquando si utilizzano congiuntamente i termini “rendicontazione o bilancio” affiancandoli al termine “sociale”, si genera immediatamente una sorta di “reazione tra opposti”, ma tra opposti che si attraggono.

Nell’accezione comune, per “bilancio” si intende un documento strutturato che un’azienda presenta alla fine di un esercizio e che rendiconta, in maniera sintetica, i risultati ottenuti. Il bilancio, inteso come documento, è uno “strumento” di rendicontazione. Osservato in una prospettiva dinamica, il bilancio è “l’ultimo atto” del processo di rendicontazione, ossia dell’insieme di azioni e strumenti con i quali si “dà conto” ad una pluralità di destinatari dei risultati raggiunti e della loro coerenza con le finalità dell’istituzione.

Il termine “sociale” accostato a quello di “bilancio” o di “rendicontazione” merita un approfondimento. In particolare ad esso possono essere attribuite due differenti dimensioni concettuali:

- da un lato, il termine “sociale” è stato utilizzato per segnalare che la dimensione della rendicontazione supera i tradizionali aspetti finanziari ed economici, ma si estende agli impatti o ricadute sociali (*outcome*) delle azioni poste in essere dall’azienda o dall’amministrazione pubblica³⁴;
- dall’altro lato, “sociale” può essere definito il bilancio costruito attraverso la partecipazione della società civile, o comunque degli stakeholder di un’azienda o ancora delle varie categorie dei cittadini di un istituto pubblico territoriale. In questo senso la rendicontazione o il bilancio sono “sociali” solo

³³ Per un approfondimento dell’argomento e per la bibliografia di riferimento si rinvia a HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche. Processi, strumenti, struttura e valenze*, Franco Angeli; HINNA L., (2002), a cura di, *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano.

³⁴ In questo senso si suggerisce di denominare il bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche come “bilancio di ricaduta sociale”. Cfr. HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

se costruiti attraverso la partecipazione al processo di rendicontazione da parte dei destinatari della rendicontazione stessa.

Occorre precisare i limiti entro i quali ricondurre ciò che abbiamo definito partecipazione della società civile o degli stakeholder. In altri termini il problema che si pone è quello di stabilire se la partecipazione si limiti al solo processo di rendicontazione sociale o più in generale alle scelte politico-allocative dell'amministrazione pubblica. La questione, soprattutto in ambito pubblico, non è irrilevante visto il diffondersi dei c.d. "bilanci partecipativi". Essi incorporano una prospettiva molto ampia ed inclusiva di partecipazione dei cittadini, la quale si estende alle scelte e non solo ai risultati delle amministrazioni pubbliche. Nel presente contributo adottiamo una definizione ampia di partecipazione e ciò anche al fine di non sottovalutare che una delle spinte al bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche è riconducibile alla crisi di rappresentanza democratica, crisi la cui estensione ha attraversato la dimensione istituzionale, arrivando a lambire anche l'area aziendale e degli strumenti di rendicontazione e comunicazione.

Figura I.7

Le dimensioni della rendicontazione sociale

	Nessuna partecipazione di stakeholder	Partecipazione della società civile e/o degli stakeholder
Rendicontazione delle sole dimensioni economico-finanziarie		X
Rendicontazione anche di impatti sociali (<i>outcome</i>)	X	XX

Fonte: nostra elaborazione

La figura I.7 evidenzia come l'area della rendicontazione sociale sia piuttosto ampia. Essa incorpora strumenti la cui finalità prevalente è quella di migliorare la partecipazione della collettività o degli stakeholder all'azione dell'amministrazione, ai suoi valori ed alle sue scelte. Si pensi, ad esempio, agli strumenti di dialogo ed ascolto o di *stakeholder relationship* più volte richiamati nel

modello della *Copenhagen Charter*³⁵. L'area della rendicontazione sociale incorpora inoltre altri strumenti il cui *focus* principale è quello della rendicontazione delle performance (con particolare riferimento agli *outcome*). Rientrano in questa categoria una ampia gamma di strumenti dalla pubblicazione di set di indicatori, agli schemi di riclassificazione contabile, alle carte di servizi, ecc.

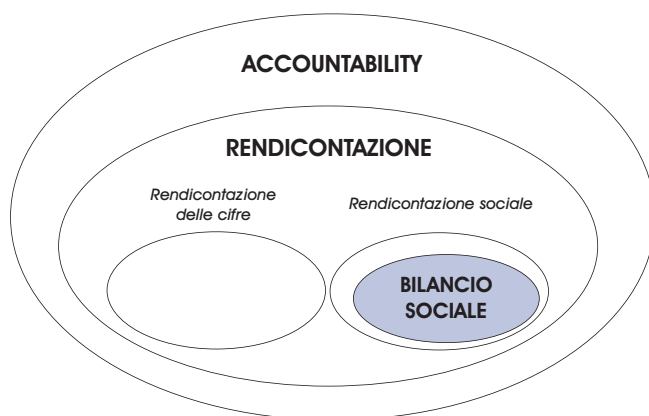


1.2 Accountability e rendicontazione sociale: i concetti

Tra i concetti di *accountability*, rendicontazione sociale e bilancio sociale esiste una precisa gerarchia concettuale (fig. I.8).

Figura I.8

La gerarchia dei concetti



Fonte: nostra elaborazione

Il termine *accountability* richiama almeno due accezioni o componenti fondamentali:

- da un lato, il dovere di dar conto al cittadino, in modo esaustivo e comprensibile, del corretto utilizzo delle risorse e della produzione di risultati commisurati all'entità delle risorse stesse ed in linea con le missioni istituzionali;
- dall'altro, l'esigenza di introdurre logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione interna alle aziende ed alle reti di aziende relativamente all'impiego di tali risorse ed alla produzione dei correlati risultati.

³⁵ La *Copenhagen Charter* è stata proposta al convegno dal titolo "Building Stakeholder Relations – the third international conference on social and ethical accounting, auditing and reporting". Il convegno, tenutosi a Copenhagen, dal 14 al 16 novembre 1999, è stato ospitato ed organizzato da varie organizzazioni (the Institute of Social and Ethical Accountability, Novo Nordisk A/S, The Copenhagen Centre, Copenhagen Business School e the House of Mandag Morgen).

La rendicontazione rappresenta una delle dimensioni del concetto di *accountability*. La rendicontazione in ambito pubblico si compone, a sua volta, di due dimensioni principali: la rendicontazione delle cifre (rivolta soprattutto agli organi di controllo) e la rendicontazione delle “ricadute sociali” rivolta invece ai cittadini.

La figura I. 9 rappresenta in uno schema estremamente semplificato come i cittadini e le imprese paghino le tasse allo Stato, il quale a sua volta trasferisce fondi ad altre pubbliche amministrazioni delegate ad erogare servizi ai cittadini ed alle imprese. Il differenziale tra ciò che incassa e ciò che eroga è il costo di mantenimento della struttura, elemento, questo, sul quale si concentra sempre più spesso l’attenzione dell’opinione pubblica. A questo punto si originano due tipologie di rendicontazione: una legata alle cifre che racconta delle somme impiegate o assorbite e l’altra che rende conto dell’attività svolta dalla struttura delegata ad erogare i servizi (fig. I.10).

Figura I.9

Rendicontazione delle cifre e rendicontazione sociale

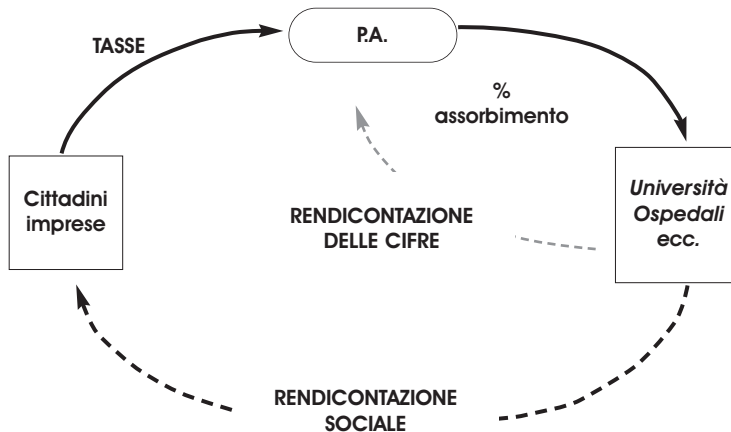


Figura I.10

Le caratteristiche della rendicontazione delle cifre e della rendicontazione sociale

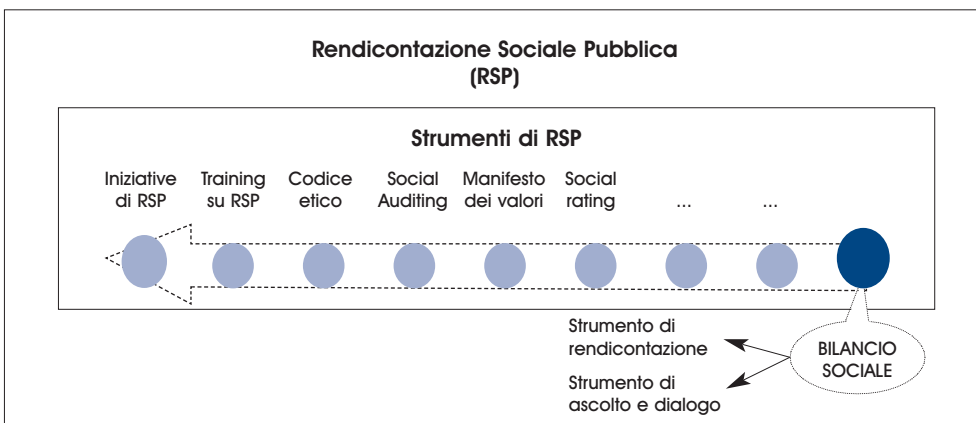
Tipo di rendicontazione	Rendicontazione delle cifre	Rendicontazione del sociale
Oggetto della rendicontazione	Efficienza	Efficacia sociale
Elementi di misurazione	Indicatori economico-finanziari	Misure di ricaduta sociale
Obiettivo	Misurazione dell'output conseguito (controllo di gestione)	Misurazione dell'outcome (ricaduta sociale)
Destinatari	Lo stesso ente o ente vigilante	Stakeholder interni ed esterni



Fonte: nostra elaborazione

È evidente che una pubblica amministrazione che voglia essere trasparente e legittimarsi presso l'opinione pubblica e voglia ispirare la propria gestione alla comunicazione, all'informazione non solo verso gli enti vigilanti, ma nei confronti di tutti coloro che hanno interesse alla sua attività, non può che migrare da una rendicontazione "arida" delle cifre verso una rendicontazione che misuri la ricaduta sociale della propria attività istituzionale. L'esigenza è quella di una "Rendicontazione Sociale Pubblica" o RSP³⁶, di cui il bilancio sociale, o meglio il "bilancio di ricaduta sociale" costituisce uno, ma non l'unico, degli strumenti (vedi figura I.11).

Figura I.11

I differenti strumenti della RSP

Fonte: tratto da HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

³⁶ Cfr. HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

1.3 Il bilancio sociale nelle differenti tipologie di aziende

Il bilancio sociale persegue finalità e valenze diverse a seconda delle tipologie aziendali che lo adottano: aziende for profit, aziende no profit, aziende ed amministrazioni pubbliche. In ogni caso il bilancio sociale svolge una funzione comune a tutte e tre le tipologie aziendali: la gestione del consenso.



60

Nelle aziende for profit, il bilancio sociale è soprattutto uno strumento di comunicazione con gli stakeholder. Esso ha come finalità principale quella di contribuire positivamente ad accreditare l'azienda come una struttura socialmente responsabile rispetto alle tematiche ambientali, dello sviluppo sostenibile e dell'etica. Si tratta di un importante elemento che il mercato valuta allorquando si effettuano le scelte di investimento o di acquisto dei prodotti e servizi che l'azienda offre. In altri termini, la responsabilità sociale di impresa (o *Corporate Social Responsibility*) testimoniata e riportata dal bilancio sociale, serve a garantire sia i finanziatori (orientamento al finanziamento etico), che i consumatori (orientamento al consumo consapevole) sulla qualità etico-sociale dell'azienda. In conclusione il bilancio sociale delle aziende for profit si pone come strumento di CSR (*Corporate Social Responsibility*).

Nelle aziende no profit le finalità del bilancio sociale sono diverse. A differenza di quelle for profit le aziende no profit sono socialmente responsabili "per definizione". Esse non hanno bisogno di raccontare e dimostrare la propria responsabilità sociale ma hanno bisogno, invece, di vedersi riconosciuta dalla propria comunità di riferimento una "legittimazione sociale" ad operare. Solo un'azienda "legittimata socialmente" può attrarre risorse economiche (*fund raising*) ed umane (volontari). Il bilancio sociale di un'azienda no profit ha come finalità principale quella della "legittimazione sociale".

Anche le aziende ed amministrazioni pubbliche sono "geneticamente" responsabili socialmente. Per esse quindi l'esigenza non è quella di dimostrare un pleonasmo (la responsabilità sociale) ma invece quella di migliorare il livello di fiducia e legittimazione da parte dei cittadini ed il livello di *accountability* alla comunità di riferimento. Il problema di fondo delle P.A. è dunque quello di "ri-legittimarsi socialmente" elemento questo strettamente connesso alla considerazione che, in ambito pubblico, è l'insieme dei cittadini ad avere un diritto generalizzato ad essere informati e a conoscere le modalità e l'andamento della gestione. Il bilancio sociale nelle pubbliche amministrazioni serve a misurare e comunicare ai cittadini la "ricaduta sociale" (*outcome*) degli interventi delle strutture pubbliche siano esse amministrazioni locali, enti pubblici, agenzie o amministrazioni centrali.

In conclusione, se per le aziende for profit il bilancio e la rendicontazione sociale costituiscono una opzione etica, per le aziende no profit e per le ammi-

nistrazioni pubbliche la rendicontazione sociale costituisce l'unica rendicontazione in grado di dar conto alla comunità di riferimento dei risultati ottenuti (vedi figura I.12).

Figura I.12

Rendicontazione sociale: confronto tra strutture profit, no profit e pubbliche amministrazioni



	Publiche Amministrazioni	Strutture profit	Strutture no profit
Esigenza	Ri-legittimazione	Dimostrazione della responsabilità sociale	Legittimazione sociale
Risposta	Rendicontazione sociale	Rendicontazione sociale	Rendicontazione sociale
Orientamento	Misurare la ricaduta sociale	Testimoniare l'assunzione di una responsabilità sociale	Misurare la coerenza rispetto alla missione
Strumenti	Bilancio di ricaduta sociale	Bilancio sociale	Bilancio di Missione

Fonte: tratto da HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

1.4 Le spinte alla rendicontazione sociale delle P.A.

Molteplici sono gli elementi che inducono una struttura pubblica ad intraprendere un processo di rendicontazione sociale. In questa sede si ritiene opportuno soffermarsi in chiave critica su:

- gli elementi del contesto politico e sociale;
- l'insufficienza degli strumenti contabili;
- l'effetto “moda” della *Corporate Social Responsibility*.

1.4.1 Il contesto economico, politico e sociale

Soffermandosi sulle dinamiche del contesto politico e sociale delle amministrazioni pubbliche, le iniziative di rendicontazione sociale si innestano in una serie di cambiamenti generatisi più o meno di recente e che di seguito si riassumono.

La differente aggregazione dei voti

L'elezione diretta del sindaco ha portato ad uno sconvolgimento del sistema politico, cambiamento che è stato amplificato dal differente modo di pensare dei cittadini, degli elettori, e di tutti coloro che nell'ambito del processo di rendicontazione si definiscono stakeholder.

Come spesso accade, al cambiamento del contesto politico e sociale di riferimento non è seguito, almeno nelle prime fasi, un adeguamento degli atteggiamenti da parte di tutti gli attori politici. Sono, infatti, molte le strutture pubbliche che ancora non declinano i valori e le finalità perseguite in una “dichiarazione di missione”, facendo leva semplicemente sulle tradizioni/convinzioni storiche, sui valori del passato trascurando quelli del presente.

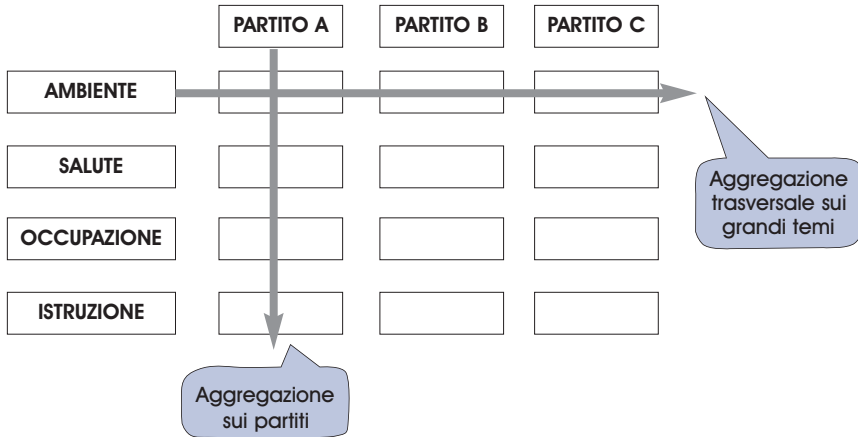
In un momento in cui la gente si comporta e vota aggregandosi sulla soluzione dei problemi e non su stilemi culturali o “standardi politici” di un tempo, se si comunica male ed il contenuto della comunicazione non è efficace e puntuale, si rischia l’insuccesso elettorale. Il periodo delle ideologie sembra tramontato, la gente confonde la politica con la partitocrazia e tende ad allontanarsi dall’una e dall’altra.

Se il nuovo sistema di aggregazione del consenso sia giusto o sbagliato è difficile dirlo, ma certamente è cambiato qualche cosa ed è cresciuta la domanda di fatti ed il rifiuto delle parole.

Dall’osservazione della figura I.13, che sintetizza due diversi sistemi di aggregazione politica sui valori, è possibile rendersi immediatamente conto di quanto sia importante per una struttura pubblica, ed in particolare quando i vertici sono eleggibili, individuare una corretta strategia di comunicazione.

Figura I.13

l’aggregazione sui temi invece che sui partiti



Fonte: tratto da HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

Il nuovo sistema di aggregazione di voto necessita comunque di una precisa rendicontazione per gestire il consenso e questo nuovo scenario che si è venuto

a determinare crea una domanda di *accountability*. Raccontare i risultati ottenuti in questa nuova forma rappresenta una spinta al bilancio sociale che può divenire una leva forte della comunicazione pre e post elettorale.

L'elezione diretta del sindaco

Così come il manager di un'impresa sottoscrive un contratto di agenzia con la compagine azionaria della stessa, così un sindaco, un governatore di una regione o un qualsiasi soggetto pubblico eleggibile, riceve dai cittadini un mandato – sulla base del programma politico presentato durante le elezioni e formalizzato nel documento di “indirizzi generali di governo” approvato poi dal consiglio comunale/provinciale – sull'esito del quale deve rendicontare.

Se è vero che al primo mandato i cittadini votano solo una faccia e delle promesse, è altrettanto vero che al secondo mandato votano i risultati ottenuti, ed allora per essere rieletti non bastano più le parole, ma servono i fatti, gli indicatori, le cifre, una serie di elementi che non debbono lasciare spazio ad interpretazioni. In sintesi serve il bilancio sociale.

Il cittadino al centro del processo amministrativo

A partire dai primi anni '90, si è cercato di porre il cittadino al centro dell'attenzione della P.A., nel tentativo di interrompere un lungo periodo di auto-referenzialità, cercando di renderlo partecipe alla vita pubblica ed alla gestione delle pubbliche amministrazioni.

Uno slogan che vedeva il cittadino al centro di uno snodo importante affermava: un cittadino che paga (le tasse) e pretende (servizi), che vede (i risultati) e che vota, necessita di uno strumento di rendicontazione chiaro ed efficace, scritto in maniera semplice, a lui comprensibile e non redatto per i “contabili”. Si intuisce immediatamente che quello di cui si sta parlando è un qualche cosa che assomiglia molto ad un bilancio sociale.

La privatizzazione di aziende municipalizzate e speciali e ridisegno del welfare

Molte delle aziende di pubblico servizio, le public utilities, sono state privatizzate, alcune sono state addirittura quotate in borsa e quindi si è posto il problema di realizzare del vero e proprio marketing e quindi di rendicontare anche sotto gli aspetti qualitativi. D'altro canto è sorta pressante l'esigenza di tranquillizzare l'opinione pubblica sul fatto che, anche se le strutture si stanno privatizzando e si stanno accingendo a conseguire profitti che prima non venivano richiesti, il tutto non avverrà a scapito dei principi di socialità e solidarietà che ne avevano ispirato un tempo la creazione.

Analogamente può dirsi per la nuova definizione del welfare: in un momento in cui il *welfare state* per ovvie ragioni finanziarie viene ad essere ridisegnato o affi-



dato alla *welfare society*, diviene pressante l'esigenza di spiegare gli effetti sociali di certe decisioni assunte in riferimento alla natura economica e finanziaria.

Il bilancio sociale può servire anche a questo scopo e non è un caso che, tra i primi bilanci sociali italiani, si contino i bilanci di società un tempo pubbliche ed ora o privatizzate o in corso di privatizzazione.



La pressione fiscale locale

Il processo di avvicinamento al c.d. federalismo fiscale, ha comportato anche la necessità in alcuni casi di rimettere mano alle aliquote fiscali locali. Le reazioni dei cittadini, se non controbilanciate da informazioni precise e puntuali sono ovviamente negative. Il ragionamento tecnico, ma inconscio del cittadino che vota è quello di misurare o meglio mettere a confronto “quanto paga per quello che riceve” come servizi.

L'ammontare degli esborsi per far fronte all'imposizione fiscale è ben noto al cittadino, mentre più difficile gli resta valutare la qualità dei servizi ricevuti in cambio, proprio perché non sono semplici da quantificare. Si rende necessario, quindi, regolare i rapporti sociali, culturali e politici sul noto concetto anglosassone del “*value for money*” e di conseguenza diventa essenziale l'attivazione di nuove forme di comunicazione mirate e puntuali per evitare chiavi di lettura errate.

La P.A. scopre la comunicazione

È noto a tutti che la pubblica amministrazione, almeno fino a poco tempo fa, forte della sua autoreferenzialità non sentiva la necessità di comunicare e di conseguenza non aveva affinato gli strumenti propri di una strategia di comunicazione. È solo recentemente che la P.A., capito il ruolo e l'importanza, sta avviando strategie di comunicazione, ancora in maniera improvvisata, attraverso uffici stampa e relazioni esterne non sempre strutturati ed organizzati.

I progetti di *e-government* hanno sbalzato anche la P.A. nell'arena della “*Internet society*”, nella quale l'informazione è fondamentale per qualsiasi tipo di gestione, ponendo in primo piano il tema della comunicazione, che rappresenta un elemento caratterizzante della democrazia.

Certamente la pubblica amministrazione non ha azionisti, almeno in senso strettamente giuridico, ma ha nei cittadini degli “azionisti di fatto” che pagano le tasse invece che versare capitale e che “incassano” servizi ed informazioni piuttosto che dividendi; ora, se si pensa al numero degli stakeholder interessati alle vicende e all'operato della pubblica amministrazione e lo si confronta con quello degli interessati alle sorti di una qualsiasi impresa, anche di grandi dimensioni, si percepisce immediatamente il gap di comunicazione che esiste e che deve essere necessariamente colmato. In questo senso il bilancio sociale diventa uno strumento potente di comunicazione.

Conclusione

La conclusione è che i vari scenari, culturale, politico e sociale tendono ad influenzarsi l'un l'altro e la combinazione dei mutamenti registrati negli ultimi anni hanno fatto crescere una domanda, non ancora strutturata, di informazione e di rendicontazione sui fatti, che incontra un'offerta da parte delle pubbliche amministrazioni, sintetizzabile con il termine tecnico di bilancio sociale.



1.4.2 I limiti del bilancio come strumento di rendicontazione

Sebbene la struttura dei bilanci della pubblica amministrazione sia cambiata negli ultimi anni³⁷, il sistema contabile delle pubbliche amministrazioni presenta notevoli limitazioni con riferimento alla rilevazione ed alla rendicontazione delle performance extra-contabili.

Cambia l'oggetto di misurazione e cambiano le metriche

I sistemi contabili tradizionali non rilevano le grandezze “intangibili” (come ad esempio il patrimonio intellettuale, le idee, la creatività, la fiducia ed il consenso) che però oggi sono fattori indispensabili e assolutamente rilevanti per la gestione.

Oggi si stanno introducendo nuovi sistemi di rilevazione, favoriti anche dall'utilizzo di supporti informatici potenti, e così sono stati adottati modelli di rilevazione che “catturano” contemporaneamente la dimensione qualitativa e quantitativa della gestione, come il sistema di “balanced scorecard” utilizzato anche da comuni ed istituzioni di grandi dimensioni.

Il tentativo di avvicinare le strutture di bilancio a quelle del settore privato

La pubblica amministrazione è sottoposta da tempo ad un processo di “aziendalizzazione culturale” intesa come l'adozione di metriche e strumenti tipici del settore privato. Anche il bilancio non è sfuggito a tale processo. Nel tentativo disperato di recuperare in economicità ed efficienza sono stati introdotti sistemi contabili ispirati al codice civile ed utilizzati per le società di capitali.

Simili pressioni, tuttavia, hanno avuto il solo effetto di creare una spinta alla emulazione di comportamenti osservabili nel settore privato e così, nel tentativo di apparire “più privati ed aziendali”, si è pensato bene di adottare strumenti di *Corporate Social Responsibility* sulla scia di un “effetto moda”.

1.4.3 L'effetto moda della CSR

Per una pubblica amministrazione la *Corporate Social Responsibility* non dovrebbe essere la spinta ad intraprendere un processo di rendicontazione sociale. Si tratta di un concetto che non si attaglia, infatti, alle caratteristiche

³⁷ Per un approfondimento si rinvia al paragrafo 3 del capitolo 1.

culturali del mondo pubblico, socialmente responsabile per definizione e non per scelta. In realtà “di fatto” la CSR ha giocato un ruolo fondamentale come trainer culturale di tutto il discorso, favorendo lo spirito di emulazione del settore pubblico nei confronti del settore privato.



66

I rischi dell'effetto moda per le P.A.

La tematica della rendicontazione e del bilancio sociale è di estrema attualità tanto con riferimento alle sue applicazioni nel settore privato quanto con riferimento alla domanda crescente di appositi strumenti da parte delle aziende ed amministrazioni pubbliche.

Con la pubblicazione del Libro Verde dalla Commissione Europea sulla Responsabilità Sociale dell'impresa ed i suoi strumenti³⁸, il dibattito sulla responsabilità sociale di impresa e sulla rendicontazione sociale ha valicato i confini del dibattito ristretto al solo mondo accademico e di alcuni professionisti, per incontrare un interesse diffuso da parte di una pluralità di soggetti tra cui esponenti politici, amministratori pubblici, sindacalisti, professionisti, ed esponenti del mondo dell'informazione.

Come spesso accade per i fenomeni che diventano attuali troppo repentinamente, il bilancio sociale corre un serio rischio “inflativo” con la possibile, ma non auspicata, conseguenza che esso venga “usato e consumato” prima ancora di arrivare alla sua fase di maturazione. Se ciò dovesse accadere – ed il pericolo è reale – sarebbe inevitabile una fase di depressione che mortificherebbe ciò che di positivo ed innovativo è stato da più parti realizzato.

Il processo di traslazione ed il ruolo dei consulenti nello sviluppo del bilancio sociale in pubblica amministrazione

I promotori e gli animatori del dibattito internazionale sulla rendicontazione sociale sono stati diversi: il legislatore, il mondo accademico, le esperienze delle singole aziende, le società di consulenza chiamate a supporto. Questa classificazione è valida anche per il caso italiano ed anche per il comparto pubblico.

Con particolare riferimento alle società di consulenza, esse possono essere considerate come i “fornitori” delle soluzioni tecniche per realizzare la rendicontazione sociale. Come tali esse possono offrire un contributo positivo soprattutto nei primi anni in cui un'amministrazione pubblica redige il bilancio sociale: in questa fase di start-up, infatti, può risultare assai importante un'assistenza sotto il profilo tecnico e metodologico. Tuttavia affinché ciò si verifichi, è necessario che si presti attenzione al fatto che il partner consulenziale possieda una idonea professionalità, un solido substrato culturale sulle specifiche problematiche della

³⁸ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, (2001), *Libro Verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, COM (2001).



rendicontazione sociale in ambiente pubblico nonché la credibilità necessaria per avvicinarsi ad un tema etico e legato ad un settore che richiede conoscenze e sensibilità particolari. È opportuno inoltre evitare modelli di bilanci sociali eccessivamente standardizzati che vanificano le molteplici valenze dello strumento (di governance, strategiche, di management, organizzative, di comunicazione, ecc.) le quali non possono che combinarsi in maniera diversa da amministrazione ad amministrazione nonché da situazione a situazione.

1.5 I possibili approcci al bilancio sociale: osservazioni critiche

Gli approcci al bilancio sociale possono essere di due tipi: approccio minimale orientato al documento ed approccio più ampio orientato al processo.

1.5.1 Approccio minimale al documento

Il primo approccio al bilancio sociale è “a cono stretto”. Partendo da un’impostazione di tipo contabile o di semplice comunicazione si evidenziano le incertezze e le disomogeneità riguardo alla forma espositiva dei dati e dei valori, al contenuto informativo e alle funzioni svolte dal documento informativo “bilancio sociale”.

Per rispondere a tale deficit ci si concentra solo sul miglioramento del documento, attraverso l’individuazione di principi di redazione. L’ipotesi sottostante è che standardizzando le caratteristiche del documento di rendicontazione sociale si possa realizzare una strategia di comunicazione diffusa, trasparente e, soprattutto, confrontabile.

Si trascurano, invece, elementi di tipo strategico e comunicativo oltre che contabili, quali il processo di ascolto e dialogo con gli stakeholder. Inoltre, non si considera il processo di interiorizzazione dei valori e non si capitalizza sui suggerimenti di miglioramento che possono provenire dagli stakeholder.

Il rischio è che da un anno all’altro cambino solo le cifre del documento-bilancio sociale, proprio come nel bilancio economico tradizionale.

Senza rincorrere una coerenza con la mission, la strategia aziendale, i valori e, in ultima istanza, l’ambiente di riferimento e, soprattutto, senza aver fatto tesoro dei suggerimenti di miglioramento che provengono dall’“assemblea degli stakeholder” (strategia dell’ascolto), il documento assume una rigidità che con il tempo si trasforma nella freddezza di un rito di cui si perde la motivazione ed il significato originario.

Ovviamente l’approccio minimale al documento presenta degli indubbi vantaggi:

- è abbastanza veloce e semplice da adottare;
- consente di confrontarsi sui risultati ottenuti, grazie alla standardizzazione del documento.

1.5.2 Approccio più ampio orientato al processo

Secondo questa impostazione non è sufficiente adottare un qualsiasi modello di bilancio sociale per essere socialmente responsabile, ma è necessario che l'impresa interiorizzi tutta una serie di valori. Come afferma Viviani³⁹, il bilancio sociale è come uno "specchio", riflette una situazione e allo stesso tempo fa riflettere e questo dà l'idea della dinamicità del processo che ovviamente si perde se quello specchio è statico, freddo, senza profondità.

Una scarsa attenzione al processo è culturalmente pericolosa e rischia di spingere a predisporre bilanci sociali tutti uguali per aziende diverse, per finalità diverse ed in momenti storici diversi. Tra i vari modelli che enfatizzano il "processo" di rendicontazione sociale, quello noto come "*The Copenhagen Charter*" inquadra il "documento" bilancio sociale come una fase di un più ampio processo di rendicontazione e dialogo con gli stakeholder aziendali (figura I.14).

Figura I.14

Il processo di rendicontazione e di dialogo con gli stakeholder



Fonte: *The Copenhagen Charter*, 1999

³⁹ VIVIANI M., *Specchio magico. Il bilancio sociale e l'evoluzione delle imprese*, il Mulino, Bologna, 1999.

Il modello della *Copenhagen Charter* permette di evidenziare le singole fasi del processo che tende a gestire il passaggio delicato dallo *stakeholder reporting* alla *stakeholder relationship*.

Per *stakeholder reporting* si intende una “semplice” comunicazione – *reporting* – agli stakeholder, dove, di fatto, questi ultimi rimangono passivi rispetto al messaggio i cui contenuti, indicatori, dati, attività, sono scelti dall’attore principale della comunicazione, l’ente pubblico, ovvero la struttura che comunica; trattasi, quindi, di una relazione a senso unico, senza negoziazione con il destinatario dell’informazione dei contenuti della comunicazione stessa. Fino a quando il flusso di comunicazione rimane a senso unico, il rischio dell’auto-referenzialità resta alto. Chi comunica, infatti, ha la possibilità di scegliere sia ciò che ritiene opportuno divulgare, sia gli indicatori che più gli fanno comodo.

Dal momento che il solo *reporting* “è sordo”, occorre attivare una *relationship* che sia in grado di “ascoltare”. Se si vuole costruire una relazione duratura e permanente con gli stakeholder è indispensabile intraprendere un processo in cui il bilancio sociale sia considerato anche come uno strumento di ascolto e di interiorizzazione delle aspettative degli stakeholder nella strategia e nella gestione.

1.6 Il bilancio sociale come documento di rendicontazione sociale nelle P.A.

Con riferimento alla struttura ed ai contenuti del documento “bilancio sociale”, occorre evidenziare che, ad oggi, non esiste un modello consolidato per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni. Ciò non va necessariamente considerato in chiave negativa anzi, in una fase di start-up (come quella che oggi vive la rendicontazione sociale delle P.A.), può costituire una situazione favorevole all’innovazione ed al miglioramento continuo. In effetti per una pubblica amministrazione, ancor più che per un’impresa, l’aspetto centrale e più importante è quello del processo di rendicontazione così come descritto nel paragrafo precedente.

In ogni caso il bilancio sociale deve essere articolato secondo una struttura che consenta di rilevare i risultati o le ricadute sociali generate per classi di stakeholder evidenziando la coerenza degli stessi rispetto alla missione istituzionale. Un ulteriore elemento è quello di evidenziare la coerenza tra i risultati effettivi dell’amministrazione ed i bisogni espressi dalla comunità di riferimento, elemento questo che è alla base del concetto di efficacia sociale.

In linea di massima la struttura ed i contenuti del bilancio sociale variano a seconda della tipologia di amministrazione considerata (vedi tabella I.2).



Tabella I.2

La struttura ed i contenuti del bilancio sociale nelle diverse tipologie di amministrazioni pubbliche

	Ente locale	S.p.A. Pubblica	Ente Pubbl. Ec.
DENOMINAZIONE:			
Ambientale	X	X	X
Sociale	X	X	X
Sostenibilità		X	
PARTE 1: INTRODUTTIVA			
Lettera del vertice: Presidente, Direttore, Sindaco, ecc.	X	X	X
Glossario		X	X
Premessa metodologica	X	X	X
Gruppo di lavoro	X	X	X
Definizione di stakeholder		X	
E loro attese	X	X	
Scheda di sintesi		X	
Descrizione del processo		X	
Riferimenti legislativi		X	
PARTE 2: IDENTITÀ AZIENDALE			
Storia	X	X	X
Contesto, scenario riferimento	X	X	X
Attività	X	X	X
Mercato		X	
Valori	X	X	X
Missione	X	X	
Indicatori per missione			
Aspetto istituzionale ed organizzativo	X	X	
Partecipazioni ed alleanze	X		
Disegno strategico	X		
Piani, programmi, obiettivi	X	X	X
Scelte qualificanti	X		
PARTE 3: RELAZIONE E SCAMBIO SOCIALE			
Scambio sociale	X	X	
Ente e collettività	X		
Relazione con gli stakeholder			
• Per stakeholder			
Risorse Umane	X	X	X
Capitale intellettuale	X		
Clienti		X	X
Fornitori		X	X
Azionisti e finanziatori		X	
Imprese		X	
Tipologia di cittadini	X		
Rapporti con P.A.		X	X
Collettività	X		X
Categorie deboli		X	
• Per attività aree settori /progetti			
Commercio			X





	Ente locale	S.p.A. Pubblica	Ente Pubbl. Ec.
Ambiente e cultura	X		
Ambiente urbano/urbanistica		X	X
Pol. Sociali e serv. alla persona	X		
Sicurezza	X		
Trasporto/viabilità	X		
Sviluppo urbano	X		
Assoc. e volontariato	X		
Recupero patr. Storico art.	X		
Siti industriali	X		
Acqua e risorse idriche	X		
Rifiuti	X		
Energia	X		
Protezione civile	X		
Asili nido	X		
Scuola materna e non	X		
Scuole di musica	X		
Sport	X		
Università	X		
Anziani	X		
Handicap	X		
Interventi sociali	X		
Quartieri	X		
Verde pubblico	X		
Opere Pubbliche	X		
Eventi culturali	X	X	
Sistema musei	X		
Mostre e manifestazioni	X		
Cinema	X		
Biblioteche	X		
Impianti sportivi	X		
Servizi cimiteriali	X		
Aule informatiche	X		
Lavoro occupazione	X		
Polizia comm. Municipale	X		
Attività produttive	X		
Piano regolatore	X		
Integrazione e relazioni	X		
Servizi a domanda individuale	X		
Calcolo del valore aggiunto		X	X
PARTE 4: CERNIERA CON LE CIFRE			
Rendiconto Conto Econ. Stato Patr.	X	X	X
Rendiconto per destinazione P.E.G.	X		
Conto consuntivo allargato	X		
Dati significativi		X	
Financial Highlights		X	
Indicatori	X	X	
Indicatori di sostenibilità		X	
Rif. al bilancio di mandato	X		
Prog. di mandato	X		
Rif. al bilancio partecipativo	X		



	Ente locale	S.p.A. Pubblica	Ente Pubbl. Ec.
PARTE 5: MIGLIORAMENTI ED EVOLUZIONE			
PROSSIMA VENTURA			
Miglioramenti	X	X	
Esito focus group			X
Dialogo stakeholder	X		
Obiettivi ed impegni			X
Sistemi di ascolto per stakeholder	X		

Fonte: tratto da HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

Come ricordato in precedenza, l'approccio al bilancio sociale maggiormente adatto alle caratteristiche delle amministrazioni pubbliche è quello che lo qualifica come una fase del più generale processo di rendicontazione sociale che l'organizzazione deve attuare al suo interno, al fine di stabilire un dialogo ed una relazione duratura con tutti gli stakeholder.

Le informazioni che devono essere comunicate all'esterno sono di tre tipologie: rendicontazione dei valori, rendicontazione dei fatti ed, infine, rendicontazione delle cifre. Pertanto gli strumenti per realizzare il bilancio sociale sono⁴⁰:

- *Il manifesto dei valori*: costituisce l'esplicitazione dello scopo sociale che caratterizza l'operatività della struttura; rappresenta quindi la dichiarazione della missione istituzionale e dei valori etico-sociali di riferimento nello svolgimento dell'attività.
- *La matrice attività/stakeholder (detta anche filigrana)*: consiste in una matrice a doppia entrata che, da un lato, identifica i diversi stakeholder opportunamente selezionati e classificati; dall'altro, individua le differenti attività, iniziative e progetti promossi nel corso dell'esercizio.

Figura I.15

La matrice attività/stakeholder

Stakeholder		Settori di intervento/attività					
		A	B	C	D	E	N
Persone fisiche	a	x		x		x	
	b		x				
	c				x	x	
Persone giuridiche	a		x				x
	b			x		x	
	c	x	x				x
...	a	x			x		
	b			x		x	
	c	x					x

Fonte: nostra elaborazione

⁴⁰ Il modello è stato sviluppato dal gruppo SocialMetrica, per un approfondimento si rinvia al sito www.socialmetrica.com



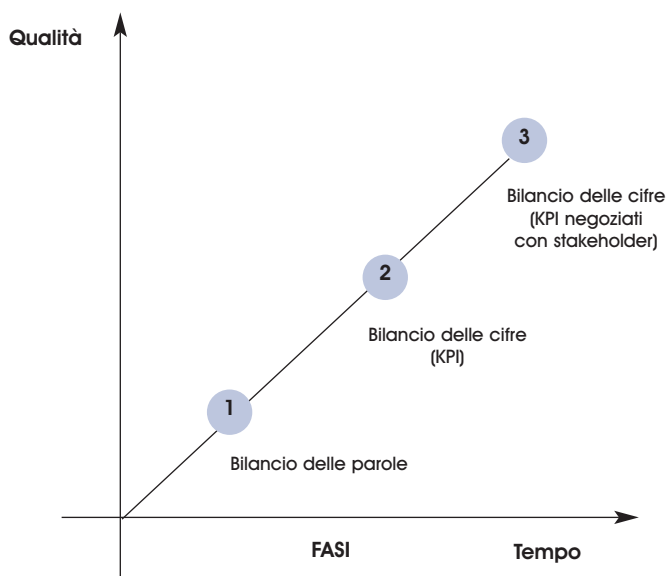
- *Il bilancio delle cifre*: comprende una riclassificazione delle informazioni economico finanziarie, ri-aggregate ad esempio per tipologie di spesa (ambiente, sicurezza, ...) o per categorie di stakeholder (giovani, anziani, imprese, ...). In questa sezione inoltre sono contenuti opportuni set di indicatori di performance⁴¹.

Occorre osservare che la qualità della rendicontazione può migliorare e perfezionarsi nel tempo. Nella figura I.16 si evidenziano le tre fasi tipiche del bilancio sociale:

- nella prima fase il contenuto è prevalentemente di tipo qualitativo (bilancio delle parole);
- nella seconda si individuano i *Key Performance Indicator* (indicatori chiave), che però sono proposti e non ancora condivisi;
- nella terza fase, infine, gli indicatori vengono condivisi con gli stakeholder e nella condivisione/negoziazione si può intravedere un *audit* esterno al processo.

Figura I.16

L'evoluzione del bilancio sociale nel tempo



Fonte: tratto da HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

⁴¹ Per un approfondimento del tema degli indicatori di performance si rinvia all'appendice contenuta nel cd rom allegato al volume.

Oltre al modello di rendicontazione precedentemente descritto, esistono ulteriori modelli di rendicontazione sociale sviluppati, però, con riferimento alle aziende for profit. Tali modelli sono qui offerti per completezza di analisi ed occorre osservare che la metodologia sulla quale essi si basano (il valore aggiunto) risulta scarsamente applicabile alla realtà delle amministrazioni pubbliche che non operano in condizioni di mercato concorrenziale⁴², eccetto forse le S.p.A. a capitale pubblico.

Tra i modelli più conosciuti nella rendicontazione sociale delle imprese for profit vi sono:

- il modello del Gruppo di studio sul bilancio sociale (GBS)⁴³,
- il modello di redazione del bilancio sociale di Comunità e Impresa,
- il modello dell'Istituto Europeo per il bilancio sociale (IBS).

Tutti e tre questi modelli si basano sul metodo del valore aggiunto, il cui scopo è quello di reinterpretare i risultati economici dell'azienda al fine di far emergere gli aspetti sociali della gestione. Esso evidenzia la ricchezza prodotta e quella distribuita ai vari interlocutori dell'azienda, costruendo un prospetto per l'analisi economica del valore aggiunto (VA), partendo dallo schema di conto economico e reinterpretando in chiave sociale i risultati economici. Lo schema di calcolo del valore aggiunto, utile per interpretare calcoli algebrici⁴⁴, è riportato nella figura I.17.

⁴² In questo caso infatti i costi ed i ricavi delle amministrazioni pubbliche, anche allorquando forniti dal sistema contabile, non approssimano bene l'utilità dei fattori impiegati nel processo produttivo né l'utilità assegnata ai prodotti tramite il sistema dei prezzi di vendita.

⁴³ Attualmente un gruppo di lavoro all'interno del GBS, sta mettendo a punto un modello di bilancio sociale ispirato alle linee guida GBS ed applicabile alle aziende del settore pubblico.

⁴⁴ Le determinazioni del VA derivano da flussi informativi mutuati dalla contabilità generale, potendo quindi, come detto, operare riordinando la classi di valori contenuti nei prospetti di Conto Economico (C/E), integrati dai flussi informativi sulla destinazione del risultato scaturenti dalla Relazione sulla gestione. Valgono infatti le seguenti relazioni:

$$[1] VA = VGP - CI$$

$$[2] VA = \sum \text{remunerazione degli interlocutori interni}$$

dove: VGP = valore globale della produzione CI = consumi intermedi

Il risultato della trasposizione degli elementi di C/E e di riparto del reddito sono due distinti prospetti: quello di determinazione del valore aggiunto [1] e quello di riparto del VA [2], tra loro equivalenti. Tale equivalenza viene dimostrata dalle seguenti relazioni algebriche che esprimono la determinazione del reddito e il suo riparto:

$$[3] R. Car. - (CI + RP + RPA + RCC) \pm CO. Acc. e Str. - AMM = U$$

$$[4] U = Div + Acc. Ris. + DL + IR$$

dove: R. Car. = ricavi caratteristici

CO.Acc. Str.= componenti accessori e straordinari

RP = remunerazioni del personale

RPA = remunerazione della P.A.

RCC = remunerazione del capitale di credito

IR = imposte sui redditi

CI = consumi intermedi

AMM = ammortamenti

Div = dividendi

Acc. Ris. = accantonamenti a riserva

DL = distribuzioni liberali

Congiungendo a sistema le due relazioni ed operando le necessarie trasposizioni si ottiene la

Più in dettaglio, il bilancio sociale proposto dal GBS si compone di tre parti distinte, ma strettamente interrelate:

- l'identità dell'azienda;
- il calcolo e la distribuzione del valore aggiunto;
- la relazione sociale.

Lo stesso GBS indica poi i principi che presiedono alla formazione del bilancio sociale e che garantiscono completezza e attendibilità alle informazioni in esso contenute, nonché la trasparenza del procedimento seguito per la sua redazione, in riferimento alla sfera dell'etica, alla dottrina giuridica e alla prassi della professione contabile.

Il modello di redazione del bilancio sociale di Comunità e Impresa si articola in cinque sezioni: mission e vision aziendale in relazione ai rapporti con la società e la cultura d'impresa; il calcolo della distribuzione del valore aggiunto; la mappatura degli stakeholder significativi e delle interazioni strategiche con l'impresa; il budget sociale; la valutazione della qualità sociale (VQS). Momento centrale e qualificante di questo tipo di bilancio è la mappatura degli stakeholder e l'influenza nella vita dell'azienda, utilizzando criticamente diversi schemi di valutazione del comportamento d'impresa nei confronti dei vari interlocutori.

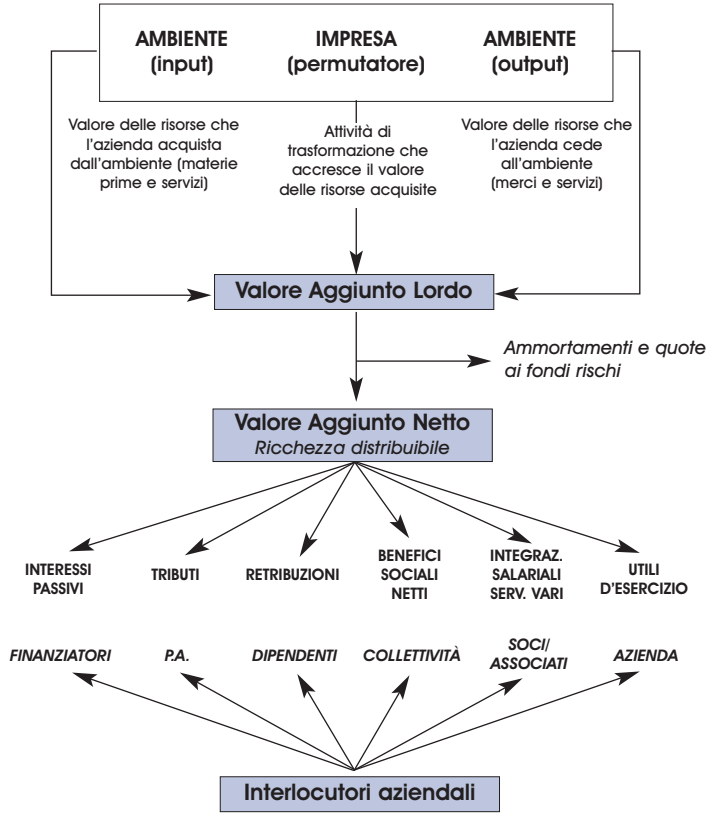


seguito uguaglianza, la quale esprime l'equivalenza numerica tra il VA determinato nei due progetti:

$$\begin{aligned} (R. Car. - CI) \pm CO.Acc. e Str. - AMM &= RP + RPA + RCC + Acc. Ris. + Div + DL \\ \text{sezione di determinazione} &= \text{sezione di riparto} \end{aligned}$$

Figura I.17

Formazione del valore aggiunto e sua distribuzione, schema esemplificativo



Fonte: nostra elaborazione

Il modello IBS è volto alla gestione dello sviluppo sostenibile e si fonda sugli standard GBS (ampliati ed articolati da altri due principi). Si basa su un processo di redazione articolato in diverse fasi (introduzione metodologica, identità, rendiconto di valore, relazione sociale, sistema di rilevazione, proposta di miglioramento, attestazione di conformità procedurale), tutte volte al miglioramento delle prestazioni sociali nei confronti degli interlocutori aziendali.

1.7 Gli strumenti di rendicontazione in ambito pubblico affini al bilancio sociale

Oltre al bilancio sociale esistono ulteriori strumenti di rendicontazione sociale che hanno una certa affinità e che spesso vengono con questo confusi. Tra i più noti si ricordano:

- il bilancio (sociale) di mandato,
- il bilancio di missione,
- il bilancio partecipativo,
- il bilancio ambientale,
- il bilancio di sostenibilità,
- il bilancio di genere.



1.7.1 Il bilancio (sociale) di mandato

Il bilancio di mandato ed, in particolare, il bilancio sociale di mandato sono strumenti particolarmente affini al bilancio sociale⁴⁵. Volendo tracciare una linea di demarcazione tra questi tre strumenti si può affermare che:

- il bilancio di mandato ed il bilancio sociale di mandato si riferiscono all'intero arco del mandato amministrativo (quinquennio), mentre il bilancio sociale è annuale;
- il bilancio di mandato si distingue dal bilancio sociale di mandato e dal bilancio sociale in quanto il primo ha un *focus* che si concentra sulla verifica di attuazione degli obiettivi del programma di mandato, mentre i secondi hanno un raggio d'azione più ampio che si estende alla rendicontazione delle ricadute sociali complessive dell'agire pubblico;
- il bilancio di mandato, a differenza del bilancio sociale e del bilancio sociale di mandato, prevede in genere un minore livello di partecipazione degli stakeholder nell'ambito del processo di rendicontazione.

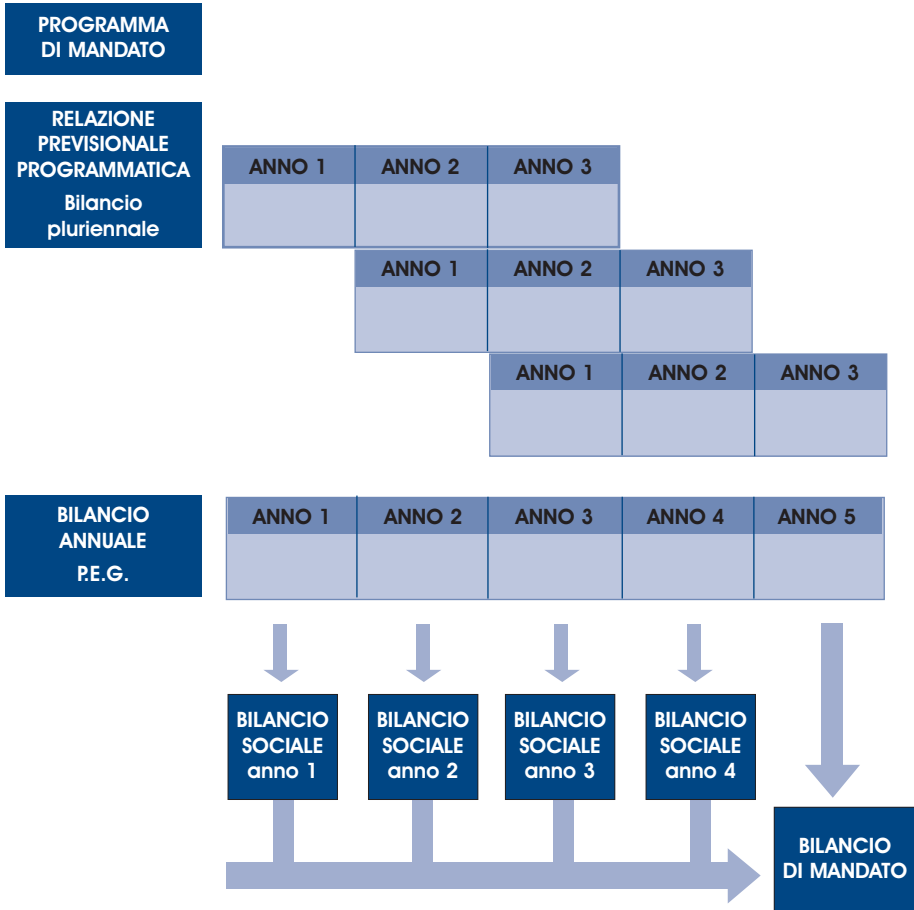
La figura I.18 riassume il rapporto tra bilancio sociale di mandato, bilancio sociale ed altri documenti di programmazione.

⁴⁵ Le caratteristiche del bilancio di mandato saranno approfondite in questo stesso capitolo al paragrafo 2.



Figura I.18

Il bilancio sociale ed il bilancio sociale di mandato



Fonte: tratto da TANESI A., (2004), a cura di, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica-UIPA, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, pag. 62

1.7.2 Il bilancio di missione

Il bilancio di missione può essere definito come uno strumento che attraverso una opportuna selezione e combinazione di elementi quantitativi e qualitativi, descrive il grado di efficacia raggiunto dall'azienda nel perseguire la propria mission sociale.

Il bilancio di missione è tipicamente utilizzato nelle aziende no profit ed è uno strumento caratterizzato da contenuti, sistemi di rilevazione, e modalità di rappresentazione assolutamente nuovi, il cui fine è quello di comunicare la mis-

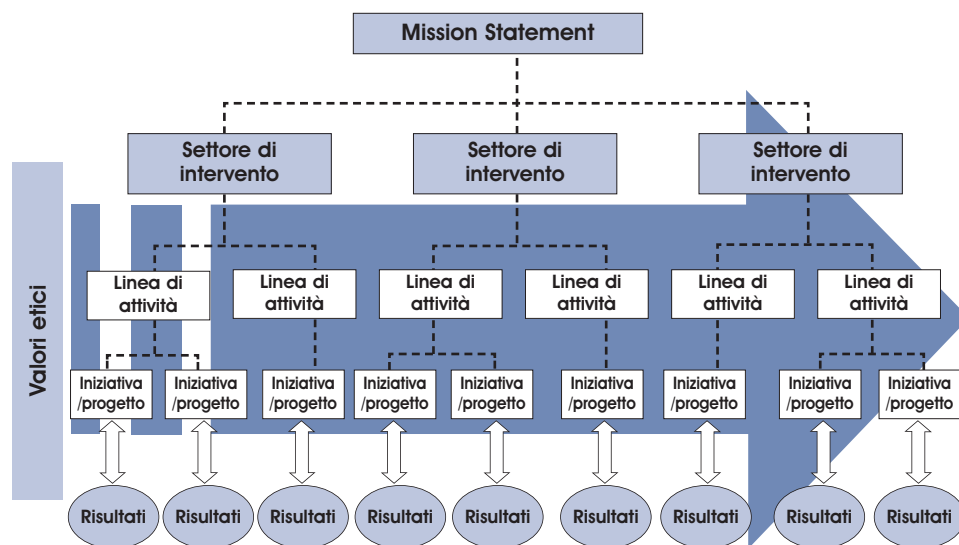
sione perseguita, rendicontare i risultati conseguiti e le azioni poste in essere per raggiungerli ed infine dimostrare la coerenza tra gli elementi detti.

Il bilancio di missione è un documento a “schema aperto” e, pur essendo pienamente integrato nel sistema di bilancio tradizionale, appare dotato di una propria autonomia⁴⁶. La figura I.19 schematizza l’assetto informativo e la struttura di un bilancio di missione.



Figura I.19

Assetto informativo e struttura di un bilancio di missione



Fonte: tratto da HINNA A., (2002), *Il bilancio di missione*, cit.

Il bilancio di missione si distingue dal bilancio sociale perché è prevalentemente utilizzato dalle strutture no profit ed enfatizza l’aspetto di valutazione della coerenza dell’attività svolta rispetto alla missione istituzionale che l’organizzazione si è “autonomamente” data.

1.7.3 Il bilancio partecipativo

Il bilancio partecipativo più che uno strumento di rendicontazione, è uno strumento di partecipazione dei cittadini nelle scelte politico-allocative dell’amministrazione, nella definizione delle strategie e nella cogestione. Esso vede un numero limitato di applicazioni in Italia⁴⁷, anche vista la difficoltà di coinvol-

⁴⁶ Cfr. HINNA A., (2002), “Il bilancio di missione: il bilancio sociale delle organizzazioni no profit”, in HINNA L., a cura di, *Il bilancio sociale*, cit.

⁴⁷ Per un approfondimento delle esperienze attualmente in corso in Italia si rinvia ai contributi rea-

gere con efficacia i cittadini e gli altri stakeholder nel processo decisionale⁴⁸.

Il box I.1 riassume le principali caratteristiche di una delle poche esperienze di bilancio partecipativo realizzate in Italia.



80

Box I.1

Il bilancio partecipativo nel Comune di Pieve Emanuele (Provincia di Milano)

Nell'esperienza di Pieve Emanuele, il bilancio partecipativo è visto come uno strumento per dare concretezza e canalizzare le proposte e le indicazioni della cittadinanza, stimolando i processi di partecipazione attiva alla vita politica cittadina. Non si tratta però di una semplice dilatazione del meccanismo di consultazione popolare, ma di un intervento diretto ad incidere sui meccanismi decisionali ed allocativi dell'ente. Il bilancio partecipativo si configura come un modello ciclico articolato in più fasi che nell'arco di un anno portano la cittadinanza a esprimersi sulla destinazione di una parte del bilancio comunale. Il ciclo del bilancio partecipativo, nella forma sperimentale che è stata proposta, si compone di tre fasi fondamentali: emersione del bisogno, costruzione partecipata del piano delle risposte e consuntivo.

Emersione del bisogno (marzo/giugno)

- **Analisi questionari:** elaborazione dei dati raccolti e sintesi su grafici al fine di definire per macro-aree le classi di bisogno che la comunità locale ha espresso nei diversi ambiti (cultura, ambiente, servizi sociali, urbanistica, ecc.).
- **Creazione griglia delle priorità:** definizione di una griglia per la rilevazione, la lettura e la messa in priorità dei bisogni espressi dalla Comunità di Pieve Emanuele.
- **Circolazione interna e verifica griglia:** fase di circolazione interna all'ente. È necessario un primo riscontro "preventivo" negli ambiti competenti, sulla praticabilità delle proposte che potrebbero emergere all'interno delle macro-aree individuate.

lizzati dalla Assemblea Nazionale degli enti locali che sperimentano il bilancio partecipativo ed altre politiche di partecipazione, disponibili su <http://www.comune.piacenza.it/partecipazione/assemblea/index.htm>

⁴⁸ I bilanci partecipativi invece sono piuttosto diffusi all'estero ed in particolare nelle realtà dei Paesi in via di sviluppo. Essi sono particolarmente incentivati dalla Banca Mondiale, che vede in tale strumento una modalità attraverso la quale rafforzare i processi democratici e di *accountability* sociale delle pubbliche amministrazioni.

- Assemblee di quartiere: il giro di consultazioni nelle assemblee territoriali servirà a definire nel dettaglio le priorità specifiche (generali e di quartiere), individuate all'interno delle macroaree.

Costruzione partecipata del piano delle risposte (settembre/dicembre)

- Analisi e progettazione: attivazione dei tavoli di progettazione partecipata al fine di definire in coerenza con le indicazioni della fase precedente un piano di risposte ai bisogni emersi da attivare e potenziare. L'obiettivo è trasformare ogni priorità in una traccia di Piano Operativo.
- Concertazione: i progetti costruiti nella fase di analisi e progettazione affrontano il problema centrale delle risorse, vengono confrontati con la politica delle entrate e delle uscite definita dall'amministrazione comunale e contrattati con il sistema dei servizi socio-sanitari pubblici e del privato sociale. Laddove si verificheranno le condizioni, verranno attivati tavoli di lavoro specifici a cui parteciperanno gli attori coinvolti nel problema in oggetto. Obiettivo di questa fase è la definizione delle risorse necessarie alla concretizzazione di ogni progetto.
- Assemblee di quartiere: i Piani Operativi che rientrano nei criteri di fattibilità tornano al vaglio delle assemblee di quartiere che selezionano i progetti per l'anno in corso.

Consuntivo (gennaio/febbraio)

- Relazione consuntiva: l'ufficio partecipazione redige una relazione consuntiva pubblica per l'anno trascorso, indicando quali progetti troveranno immediata attuazione, quali vengono postposti all'anno successivo e quali avanzano al livello degli indirizzi condivisi, motivando le scelte e gli eventuali casi di rifiuto.
- Assemblea municipale: la relazione viene presentata e discussa pubblicamente in un'assemblea municipale, alla presenza del consiglio comunale e della giunta. Vengono discusse le modifiche al regolamento e definite le priorità che slittano sul piano degli indirizzi condivisi.

Fonte: tratto con alcuni adattamenti da COMUNE DI PIEVE EMANUELE, (2003), Programma di applicazione del bilancio partecipativo a Pieve Emanuele.
Per approfondimenti si rinvia a <http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>





Il bilancio partecipativo, più che uno strumento di rendicontazione, è uno strumento di partecipazione dei cittadini nel processo decisionale; nel bilancio sociale, invece, la partecipazione degli stakeholder si riferisce al solo processo di rendicontazione e non a tutte le scelte strategiche o politico-allocaive dell'amministrazione.

1.7.4 Il bilancio ambientale

Il tema della comunicazione ambientale si sviluppa alla fine degli anni '70 come evoluzione del filone della comunicazione sociale delle imprese nord-americane⁴⁹. Una serie di catastrofi ambientali sollevano con forza il problema dell'impatto ambientale dell'attività di impresa. Se negli anni '80 i rapporti ambientali sono richiesti alle imprese dalle autorità pubbliche (e cioè sono obbligatori), negli anni '90 le imprese iniziano a produrre volontariamente i primi rapporti ambientali, concependoli come destinati ad un largo pubblico.

Parallelamente alla proliferazione dei bilanci ambientali si sono sviluppate molteplici iniziative per standardizzarne le caratteristiche ed i contenuti. Tra le iniziative di standardizzazione più note vi sono:

- l'iniziativa della *Coalition for Environmentally Responsible Economics* (CERES)
- l'iniziativa dell'*United Nations Environment Programme* (UNEP).

La CERES è una organizzazione costituita da investitori sociali e ambientalisti ed ha di recente generato la *Global Reporting Initiative*. Si tratta di un progetto concepito su scala mondiale per consentire alle imprese multinazionali di avere un riferimento per i propri rapporti ambientali. Le linee guida comprendono riferimenti alla politica, agli indicatori chiave, alle performance finanziarie, agli aspetti gestionali, alle relazioni con gli stakeholder, alle prestazioni manageriali, operative, di prodotto.

L'iniziativa dell'UNEP ha invece individuato ben 50 elementi di base che caratterizzano un bilancio ambientale. Questi elementi di base sono raggruppati in sei sezioni: sistemi e politiche gestionali, prospetto input-output, aspetti economico-finanziari, rapporti con gli stakeholder, sviluppo sostenibile, architettura del report ambientale.

Nel complesso il bilancio ambientale è un documento informativo nel quale sono descritte le principali relazioni tra l'impresa e l'ambiente, pubblicato volontariamente allo scopo di comunicare direttamente con il pubblico interessato.

⁴⁹ Cfr. FREY M., (2002), "Il bilancio socio-ambientale e di sostenibilità", in HINNA L., a cura di, *Il bilancio sociale*, cit.

In esso sono contenuti:

- indicatori di gestione ambientale, che valutano l'impegno profuso nel controllo degli aspetti ambientali;
- indicatori ambientali assoluti, che misurano l'entità dei fattori d'impatto generati dall'impresa;
- indicatori di prestazione ambientale, che valutano l'efficienza ambientale svincolandola dalle fluttuazioni del livello di produzione;
- indicatori di effetto potenziale, che danno valutazione dell'effetto che potrebbe produrre l'attività dell'impresa sull'ambiente;
- indicatori di effetto ambientale, che valutano le variazioni effettive dell'ambiente dovute all'attività dell'impresa.



Rispetto al bilancio sociale, il bilancio ambientale si occupa di una parte determinata dell'attività aziendale, analizzandola con dei parametri specifici e seguendo linee guida definite da diverse organizzazioni internazionali.

Con riferimento alla pubblica amministrazione, la questione ambientale è un problema molto concreto: si tratta del controllo dell'inquinamento e della qualità del territorio, delle politiche di protezione, della disponibilità delle risorse e della loro distribuzione sociale. Eppure non esistono molti strumenti per valutare gli effetti ambientali delle politiche territoriali. I tradizionali documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio sono insufficienti e non sono strutturati per tenere conto dei costi dell'ambiente.

Il bilancio ambientale nasce proprio per essere uno strumento pratico di supporto per gli amministratori locali nell'ambito della complessità del processo decisionale pubblico.

In ambito pubblico l'iniziativa di rendicontazione ambientale più nota è il *City and Local Environmental Accounting and Reporting* (CLEAR) le cui caratteristiche salienti sono riassunte nel box I.2.

Box I.2 CLEAR

CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting) è il primo progetto europeo di contabilità ambientale applicata agli enti locali, che prevede la realizzazione e l'approvazione di "bilanci verdi" da parte di un campione significativo di comuni e province italiani. Diciotto enti locali si sono coordinati per mettere a punto un metodo di lavoro comune. Capofila è il Comune di Ferrara. Partecipano i Comuni

di: Bergeggi, Castelnovo ne' Monti, Cavriago, Grosseto, Modena, Pavia, Ravenna, Reggio Emilia, Rovigo, Salsomaggiore, Varese Ligure; e le Province di Bologna, Ferrara, Reggio Emilia, Modena, Napoli, Torino.

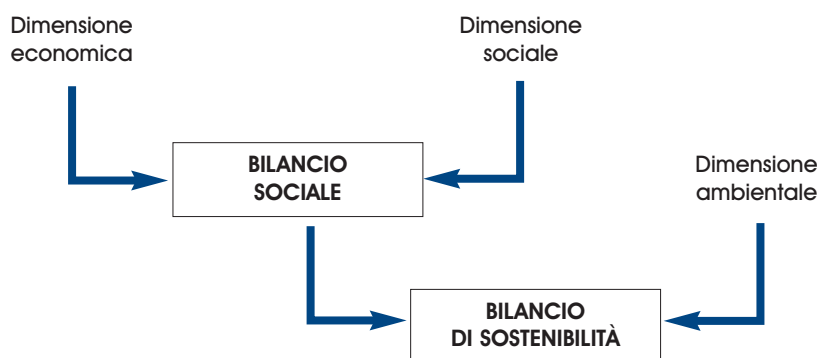
Per approfondimenti si rinvia al sito istituzionale del progetto CLEAR <http://www.clear-life.it>

1.7.5 Il bilancio di sostenibilità

Rispetto al bilancio ambientale il bilancio di sostenibilità costituisce una forma di comunicazione “più completa” che comprende tutte le dimensioni del concetto di sostenibilità: sostenibilità ambientale come capacità di mantenere la qualità e riproducibilità delle risorse naturali; sostenibilità sociale come capacità di garantire condizioni di benessere e opportunità di crescita nel rispetto dei diritti umani e del lavoro; sostenibilità economica come capacità di generare reddito, profitti e lavoro (vedi figura I.20).

Figura I.20

Bilancio di sostenibilità e bilancio sociale



Fonte: nostra elaborazione

Si possono definire come caratteristiche distintive del bilancio di sostenibilità rispetto al bilancio sociale⁵⁰:

- la piena valorizzazione della dimensione ambientale, oltre che di quelle economiche e sociali,
- l’attenzione al benessere delle generazioni future quali stakeholder cui è necessario “dare voce”;

⁵⁰ Cfr. FREY M., (2002), *op. cit.*, pag. 215.



- la capacità di coniugare dimensione globale e dimensione locale dello sviluppo;
- la capacità di essere il risultato di un complessivo processo di interazione nelle politiche di gestione delle variabili socio-ambientali all'interno dell'organizzazione.

1.7.6 Il bilancio di genere

Il presupposto dell'utilizzo di strumenti volti all'analisi dei bilanci pubblici per genere quali il *gender budgeting* ed il *gender auditing* è che le politiche pubbliche non siano neutrali nei confronti del genere: le scelte dei governi locali o nazionali hanno diverse conseguenze sugli uomini e donne perché diverso è il loro ruolo nelle famiglie e quindi nella economia e nella società.

L'analisi dei bilanci pubblici in un'ottica di genere si basa, oltre che sulle elaborazioni di alcune economiste⁵¹, anche su una serie di raccomandazioni prodotte dall'ONU.

La formulazione dei bilanci pubblici in ottica di genere richiede:

- Un'idea "nuova" di bilancio e di riclassificazione della spesa che descriva e valuti la diversa relazione tra fatti economici e dimensioni sociali, secondo l'approccio cosiddetto dello sviluppo umano.
- Una particolare enfasi sulle tecniche e modalità di partecipazione della società civile nel processo di costruzione degli obiettivi.
- La creazione di un processo di definizione di obiettivi, indicatori e parametri di controllo che non solo descrivano le azioni, ma che spieghino (o tentino di farlo) anche gli esiti di un impegno di politica diretta o indiretta dell'ente.

La prima esperienza di *Gender Budget Analysis* si è sviluppata negli anni '80 in Australia. Da allora molteplici iniziative in vari Paesi hanno contribuito alla definizione di questa teoria di analisi apportando ogni volta nuovi spunti e riflessioni: i Paesi anglosassoni e del Commonwealth, il Canada, il Sudafrica, diversi Paesi africani (Tanzania, Uganda, Mozambico). In Europa, grazie all'impulso della Comunità Europea, si stanno moltiplicando le iniziative, tra le quali l'Inghilterra, la Scozia, la Svizzera, e i Paesi Baschi. Nella maggior parte dei casi le analisi sono condotte su scala nazionale o regionale, con strumenti di tipo macroeconomico⁵².

⁵¹ Cfr. ELSON D., (1998), "Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options", in *Journal of International Development*, vol.10, 929-941; SHARP R., BROOMHILL R., (1990), "Women and government budgets", in *Australian Journal of Social Issues*, 25(1), 1-14; SHARP R., (2000), "The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts", University of South Australia, Magill, South Australia, Hawke Institute Working Paper Series, n. 3.

⁵² Cfr. SERVIZIO POLITICHE DEL LAVORO-UFFICIO PARI OPPORTUNITÀ, (2002), a cura di BADALASSI G., *Gender*

In Italia l'interesse per i bilanci di genere sembra essere principalmente a livello di regioni ed enti locali. Applicazioni attualmente in corso riguardano la Regione Emilia-Romagna, le Province di Modena, Siena, Genova, i Comuni di Modena e Ferrara (vedi box I.3).



86

Box I.3

Il progetto per la realizzazione di un bilancio di genere a Ferrara

Il Comune di Ferrara ha realizzato un progetto volto ad introdurre un sistema di rendicontazione relativo alle politiche per le pari opportunità. Il progetto ha l'obiettivo di costruire il primo bilancio di genere del Comune di Ferrara che dovrà permettere di leggere i dati di bilancio (politiche, interventi, obiettivi a medio termine, spese, entrate, ecc.) in un'ottica di politiche per le pari opportunità. In questo modo si intende contribuire ad una maggiore trasparenza e partecipazione nella programmazione pubblica, nonché ad un miglioramento dei sistemi di governo locali.

Per approfondimenti si rinvia al seguente link sul sito istituzionale del Comune di Ferrara http://comune.fe.it/eraeva/bilancio_di_genere.html

Il metodo del *Gender Budget Analysis* si basa su:

1. Analisi della popolazione per genere secondo variabili demografiche, lavorative, disoccupazionali e reddituali, mirata a evidenziare le disparità di genere nel territorio.
2. Riclassificazione e analisi di bilancio secondo l'ottica di genere, e individuazione delle aree tematiche *gender sensitive*.
3. Analisi dei servizi offerti dal comune articolata in:
 - domanda di servizio: analisi della domanda potenziale di servizio da parte dell'utenza,
 - offerta di servizio: descrizione quantitativa-qualitativa dei servizi offerti dal comune,
 - analisi entrate-spese del servizio.
4. Analisi del bilancio per genere espressa attraverso indici di efficacia e di efficienza di genere per aree tematiche.

budgeting: analisi di genere dei bilanci pubblici per scelte a favore di donne e uomini lo studio applicato al comune di Sestri Levante, Provincia di Genova. Disponibile sul sito web <http://www.provincia.genova.it/pal>



In questo modo vengono rilevate le differenze di genere e le esigenze di servizi della popolazione, si verifica come l'ente risponda a tali necessità attraverso i propri servizi, se ne analizzano i costi e le modalità di finanziamento. Infine appositi indici rappresentano l'incontro in termini di efficacia ed efficienza tra la domanda di servizi *gender sensitive* e la risposta dell'ente competente in termini di offerta di servizi.

2. Il bilancio di mandato nelle amministrazioni pubbliche

Nella prospettiva di un progressivo decentramento di funzioni e risorse ed in seguito al nuovo rapporto con la cittadinanza scaturito dalla riforma del sistema di elezione del sindaco (presidente della provincia), è divenuta sempre più rilevante per gli enti locali la necessità di “dar conto” delle scelte gestionali, delle risorse utilizzate e dei risultati conseguiti.

Per chi guida una città di dimensioni medio-grandi è ormai divenuto indispensabile dotarsi di strumenti che consentano di seguire in modo efficace il complesso delle attività che fanno capo all'ente locale e di comunicare ai cittadini il loro sviluppo. Tra i possibili strumenti (bilancio sociale, rapporti, iniziative di comunicazione pubblica, ecc.) un posto rilevante è ricoperto dal bilancio di mandato.

2.1 Il bilancio di mandato: definizione, finalità e aspetti problematici

L'attuale ordinamento finanziario e contabile degli enti locali non disciplina in modo diretto il tema della rendicontazione di mandato né fa riferimento in modo esplicito allo strumento del bilancio di mandato. Ciò non sorprende visto che tradizionalmente l'orientamento della pubblica amministrazione è sugli strumenti della programmazione, mentre il momento della rendicontazione (tanto delle performance economico-finanziarie quanto di quelle sociali) è completamente trascurato.

In questo scenario di arretratezza degli strumenti di rendicontazione⁵³, alcuni “pionieri” sono però riusciti a sperimentare una forma originale di rendicontazione dei risultati ottenuti nel quinquennio amministrativo. A tale sperimentazione è stata attribuita la denominazione di “bilancio di mandato”.

In base alla normativa vigente il sindaco o il presidente della provincia non solo sono eletti “direttamente” dai cittadini, ma lo sono sulla base di una piat-

⁵³ È da notare infatti che benché il “rendiconto della gestione” (in base al D.lgs. 77/95) renda obbligatoria una rendicontazione a consuntivo degli aspetti finanziari, economici e patrimoniali in realtà ancora la cultura della rendicontazione economica fatica a radicarsi in molti enti.

taforma programmatica ben definita. In base all'art. 46 comma 3 del TUEL: «Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato». Il programma di mandato costituisce l'input per il processo di pianificazione strategica e gestionale dell'ente e costituisce la "pietra angolare" per l'azione della "resa del conto" nei confronti del consiglio comunale (provinciale) e dei cittadini.

Se si vuole tentare una possibile definizione del bilancio di mandato, si può dire che esso è «un documento che, con riferimento ad un periodo quinquennale di governo di un'amministrazione locale, intende "rendere il conto" del proprio mandato alla collettività amministrata (ed in modo particolare a tutti i c.d. stakeholder dell'ente locale) in termini di priorità di realizzazione degli intenti contenuti nel programma amministrativo. Tale documento fornisce inoltre la conoscenza dei principali meccanismi finanziari di spesa che hanno permesso il conseguimento di determinati traguardi e che hanno modificato la situazione economico-patrimoniale e sociale durante il periodo considerato. Il fine, come ovvio, è quello di creare le premesse per rendere costruttivo il confronto con i cittadini in merito alla capacità avuta da un'amministrazione nello sviluppare e portare a termine i macro-obiettivi sui quali si era ricevuta inizialmente la fiducia»⁵⁴.

L'opportunità di disporre di un bilancio di mandato è connaturale alla democrazia rappresentativa: la "resa del conto" segna, fin dalla loro nascita, il funzionamento delle assemblee elettive nei loro rapporti con l'esecutivo. Più in generale, l'esigenza di una corretta rendicontazione si propone in tutti i casi in cui i rapporti tra le parti assumono i contenuti di un rapporto di agenzia (vedi fig. I.21), in cui un soggetto (agente), sulla base di un rapporto fiduciario, svolge funzioni per conto e nell'interesse di un altro (principale), in un ambiente caratterizzato da informazione imperfetta e distribuita in modo asimmetrico⁵⁵. Secondo la teoria "principale-agente", dal momento che l'agente potrebbe cercare di sfruttare a suo vantaggio l'asimmetria informativa di cui gode, occorre adottare adeguati strumenti di riscontro dell'operato dell'agente (rendicontazione dei risultati).

Se si applica la teoria "principale-agente" alla realtà degli enti locali, il principale può essere identificato con il cittadino-elettore e l'agente con il rappre-

⁵⁴ Cfr. MAZZARA L., (2003), "Il bilancio di mandato: uno strumento per migliorare la trasparenza della comunicazione tra ente locale e collettività", in *Azienda Pubblica*, n. 4.

⁵⁵ Cfr. BONDONIO P., (2001), *Verso programmi amministrativi rendicontabili? Il documento di indirizzi e il suo periodico aggiornamento: le sfide del bilancio di mandato*, materiali didattici elaborati per il Laboratorio di programmazione e controllo del Formez, disponibile su www.laboratoriopcc.net

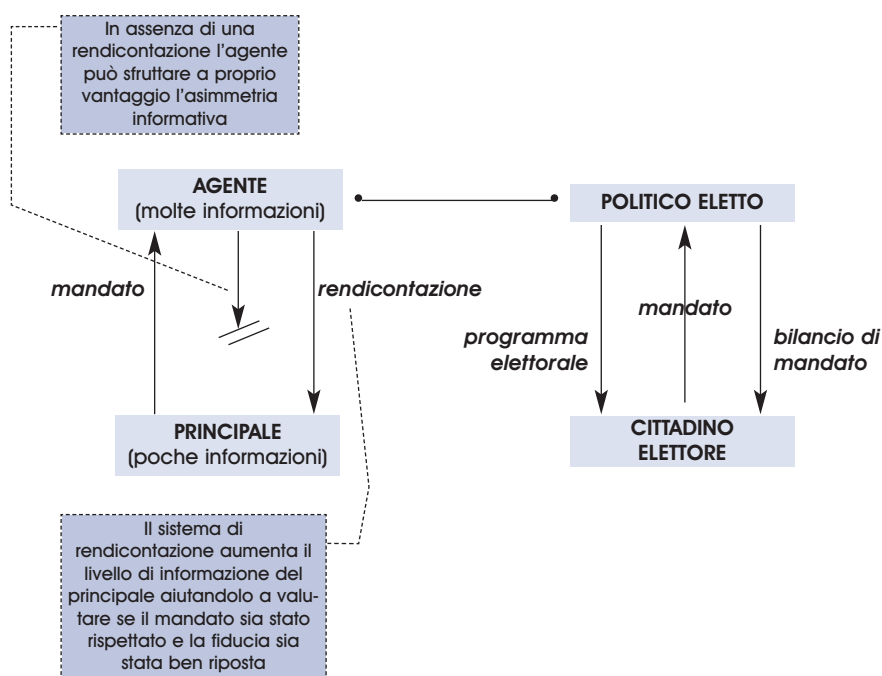


sentante politico eletto⁵⁶ (sindaco, giunta). Anche in questo contesto si riscontrano problematiche di asimmetria informativa con particolare riferimento alla capacità di realizzazione del programma elettorale. In questo contesto, quindi, particolarmente pressante è l'esigenza dei cittadini-elettori di conoscere come sia stato onorato l'impegno assunto a orientare l'azione amministrativa, a realizzare specifici impegni programmatici, azioni e politiche amministrative, a conseguire risultati effettivi a fronte di quelli promessi.

Il bilancio di mandato si pone come strumento utile ai fini di rendicontare “come” e “quanto bene” l'amministrazione abbia operato durante l'intero arco del mandato amministrativo.

Figura I.21

Il bilancio di mandato e la teoria “principale-agente”



Fonte: nostra elaborazione

Se le finalità del bilancio di mandato sono abbastanza chiare persistono invero anche una serie di punti oscuri e nodi irrisolti. Tra i principali aspetti problematici si possono considerare i seguenti:

⁵⁶ Ulteriori rapporti di agenzia possono essere identificati “a cascata” tra il rappresentante politico e il dirigente pubblico, e tra la dirigenza pubblica di vertice e gli ulteriori livelli burocratici.

- *Auto-referenzialità*: la prossimità della rendicontazione di mandato con il periodo della campagna elettorale può indurre a trascurare gli aspetti negativi ed esaltare quelli positivi (“vetrina dei risultati”), oppure ad “annacquare” la rendicontazione delle informazioni realmente necessarie con un’elencazione estenuante di tutte le cose realizzate senza alcun collegamento con il programma amministrativo. Perché la rendicontazione di mandato risulti efficace è invece necessaria una ferma volontà politica da parte dei vertici politico-amministrativi unitamente ad un’ampia collaborazione della struttura dell’ente. Inoltre ai fini di ridurre l’auto-referenzialità giova coinvolgere i principali stakeholder nel processo di rendicontazione, internalizzandone le esigenze informative.
- *Collegamento tra rendicontazione di mandato e strumenti di programmazione*: la redazione del bilancio di mandato necessita di un quadro programmatico ben definito. Qualora invece – come non infrequentemente accade – i programmi risultino generici e gli impegni assunti siano malleabili, diventa opinabile ogni confronto tra le iniziative adottate e le intenzioni dichiarate, vanificando di fatto l’*accountability*. Il paragrafo 2.2 seguente tenterà di mappare il *continuum* che unisce, negli enti locali, la fase di programmazione con quella di rendicontazione.
- *La coerenza*: non è affatto detto che il programma iniziale debba essere seguito punto per punto. La coerenza non è necessariamente una virtù⁵⁷. Può essere sensato abbandonare progetti che risultino sbagliati o impraticabili. Può essere necessario confrontarsi con problemi sopravvenuti o con nuove opportunità. Anzi si potrebbe sostenere che governare non significa tanto tradurre programmi generali in comportamenti effettivi – questa è piuttosto la prerogativa dei manager – quanto confrontarsi con le emergenze e gli imprevisti e non lasciarsi sfuggire le opportunità. In conclusione, è necessario trovare soluzioni che consentano di aggiornare i documenti di programmazione di lungo periodo senza però svilirne la funzione di *accountability*. A tal fine, una possibile soluzione può essere quella di affidare questo ruolo di “aggiornamento” del quadro degli obiettivi alla Relazione Previsionale e Programmatica in sede di presentazione alla giunta e di approvazione da parte del consiglio comunale/provinciale. Una seconda possibilità è quella di prevedere un analogo percorso di aggiornamento relativamente al Piano Generale di Sviluppo (PGS) ex art. 42 comma 3 del TUEL.
- *La strutturazione del bilancio di mandato*: l’individuazione di quali aree di contenuti dovrebbero comparire nel bilancio di mandato dipende dalle specificità di ogni realtà. In ogni caso occorre contemperare l’esigenza di mantene-

⁵⁷ Cfr. BOBBIO L., (1999), “È possibile valutare il mandato di un’amministrazione locale? Riflessioni su un’esperienza di bilancio di mandato”, relazione presentata al II Congresso nazionale dell’Associazione Italiana di Valutazione, Napoli, 15-17 aprile.

re un taglio sintetico con la necessità di garantire l'esaustività e la trasparenza delle informazioni rendicontate. Il paragrafo 2.3 tenterà di offrire alcuni spunti per l'individuazione dei possibili contenuti del bilancio di mandato.

- *La valutazione dei programmi e l'idoneità degli indicatori*: un aspetto particolarmente problematico è quello delle modalità di valutazione dei programmi e dei progetti dell'ente. Ad esempio, valutando l'andamento dei progetti, si finisce per prendere in considerazione solo quello che l'amministrazione ha dichiarato esplicitamente di voler fare e non quello che ha omesso o trascurato. Ci si dovrebbe invece chiedere: sono emersi problemi che l'amministrazione ha mancato di affrontare? Sono affiorate opportunità che l'amministrazione non è riuscita o non ha voluto cogliere? Un ulteriore problema è quello dell'individuazione degli indicatori di performance. Al fine di un'adeguata valutazione del periodo di mandato occorre considerare gli effetti (*outcome*) direttamente derivanti dall'azione diretta dell'amministrazione in termini di impatto sul territorio amministrato, distinguendoli da quelli causati da accadimenti congiunturali esterni all'ente⁵⁸.
- *Il rapporto tra il bilancio di mandato ed il bilancio sociale*: il bilancio di mandato evidenzia alcune aree di sovrapposizione con il bilancio sociale e, spesso, le due forme di rendicontazione vengono confuse. Il paragrafo 2.4 tenta di tracciare una linea di confine tra i due strumenti.



2.2 Il continuum tra programmazione e rendicontazione di mandato

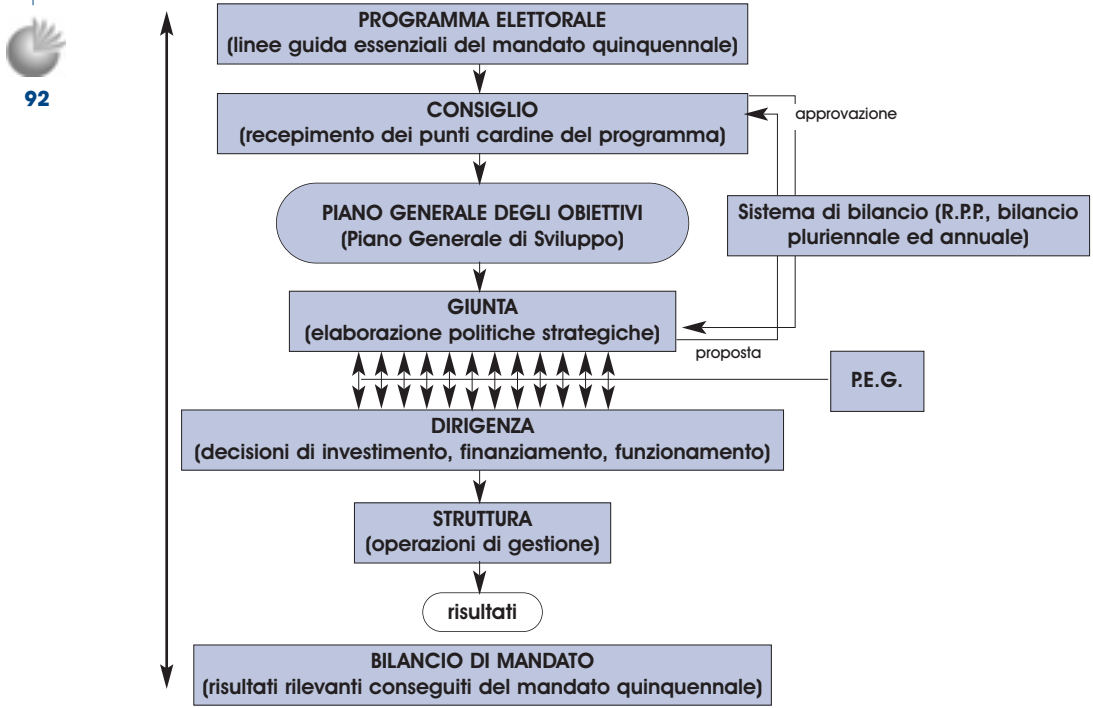
In base all'attuale ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, sono molteplici e ben definiti gli strumenti di programmazione che a partire dal programma elettorale conducono sino alla fase di rilevazione e rendicontazione dei risultati. Nella figura I.22 è raffigurato il *continuum* tra gli strumenti di programmazione e quelli di rendicontazione di mandato.

Osservando la figura I.22 si nota che il primo passo è quello di procedere ad una elaborazione dei contenuti del programma elettorale nel Piano Generale di Sviluppo. L'articolo 42, comma 3, del TUEL prevede espressamente che il consiglio nei modi disciplinati dallo statuto, partecipi alla definizione, all'adeguamento ed alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco (o del presidente della provincia) e dei singoli assessori. Le linee di indirizzo contenute nel PGS rappresentano il quadro di riferimento dell'intero processo di pianificazione strategica dell'ente.

⁵⁸ Per un inquadramento in chiave sia problematica sia metodologica della tematica degli indicatori di performance si rinvia all'apposita appendice contenuta nel cd rom allegato al presente volume.

Figura I.22

Il continuum tra programmazione e rendicontazione



Fonte: tratto da MAZZARA L., (2003), *op. cit.*, pag. 314

Una volta stabilite le linee di fondo dell'amministrazione, la giunta individua le necessarie politiche strategiche atte ad alimentare, anno dopo anno, le decisioni e le operazioni le cui connotazioni programmatiche, quantitative e monetarie saranno contenute e descritte nella Relazione Previsionale e Programmatica e nel bilancio pluriennale⁵⁹.

Il bilancio annuale, il Piano Esecutivo di Gestione ed il Piano degli Obiettivi rappresentano gli ultimi tasselli del quadro programmatico.

Durante la gestione di ciascun anno del mandato è utile predisporre modalità di analisi che, partendo dai dati e dalle informazioni misurate in sede di rendicontazione annuale, possano consentire all'amministrazione di aggiornare sistematicamente il quadro degli obiettivi elaborati nel PGS. Per attribuire maggiore flessibilità ai contenuti del PGS è poi consigliabile che l'amministrazione pren-

⁵⁹ Cfr. MAZZARA L., (2003), *op. cit.*

da in esame una serie di possibili scenari di sviluppo territoriale nel quinquennio oggetto di analisi, nell'ambito dei quali sviluppare opportune strategie di governo del cambiamento. Ciò agevola enormemente l'individuazione e l'implementazione di idonei interventi.

2.3 La predisposizione del bilancio di mandato

Mancando dei precisi riferimenti normativi, è lecito domandarsi quali strutture, quali contenuti debba rispettare il bilancio di mandato e come debbano procedere le amministrazioni interessate. Alla luce delle poche esperienze fin qui realizzate, ma con successo, nella prassi degli enti locali, si ritiene di poter delineare alcune caratteristiche informative di base che un bilancio di mandato dovrebbe garantire. Ovviamente la schematizzazione che segue non va considerata in alcun modo esaustiva, visto che ciascuna amministrazione sarà in grado di delineare, come meglio crede, il proprio documento secondo le finalità conoscitive che intende sviluppare e comunicare all'esterno.

Il bilancio di mandato nasce dalla finalità, percepita come momento rilevante da una data amministrazione, di far conoscere (rendere conto) le modalità e le dimensioni quantitative delle scelte di governo adottate dall'ente ed i relativi risultati ottenuti, spiegandone e motivandone le ragioni.

Le diverse fasi attraverso le quali si può procedere alla redazione del bilancio di mandato sono le seguenti⁶⁰:

- a) inquadramento istituzionale;
- b) quadro di lettura delle politiche pubbliche;
- c) rendicontazione economico-finanziaria;
- d) informativa sulle attività/servizi offerti;
- e) relazione esplicativa.

Nell'ambito della prima fase, si tratta essenzialmente di fornire una fotografia del contesto economico, demografico, amministrativo ed ambientale dal quale si è partiti. Ciò consente di collocare "storicamente" l'azione degli amministratori, aiutando ad identificare il valore aggiunto realizzato nel corso del mandato amministrativo. Al fine di ridurre i probabili rischi di "auto-referenzialità" è opportuno far riferimento ad analisi ed indicatori socioeconomici rilevati da soggetti autonomi e specializzati.

La seconda fase è destinata a descrivere i principali effetti economico-sociali ed ambientali indotti in seguito all'attuazione delle varie scelte in materia di politiche pubbliche sul territorio.

Nell'ambito della terza fase, l'amministrazione dovrebbe fornire una ricostru-

⁶⁰ Per un approfondimento si veda MAZZARA L., (2003), *op. cit.*, pagg. 317-326.



zione della dinamica economico-finanziaria e patrimoniale prodottasi come conseguenza delle specifiche politiche pubbliche. Relativamente a ciascun programma/progetto si tratta di fornire un dettaglio di spesa variamente articolato in funzione delle finalità conoscitive che l'ente vuole illustrare alla collettività (es. spesa per funzione, per servizio, per l'utente, ecc.).

La quarta fase è destinata ad offrire ampio spazio ad una maggiore e dettagliata informativa concernente le attività realizzate e il sistema di offerta di servizi sviluppato nel quinquennio.

L'ultima fase è riservata ad un commento dei contenuti del bilancio di mandato, presentato direttamente dal sindaco o dal presidente della provincia. Si tratta sostanzialmente di una lettera aperta rivolta alla cittadinanza per motivare i principali esiti del proprio operato in coerenza con quanto comunicato e promesso durante la campagna elettorale.

Se, da un lato, il bilancio di mandato realizza un confronto tra la situazione di partenza e quella che si riscontra al termine del mandato, diviene rilevante individuare e comprendere quali siano i fenomeni da osservare e valutare. In particolare la valutazione tende a svolgersi su tre oggetti diversi:

1. i cambiamenti intervenuti nella società e nell'economia del territorio di riferimento. Questo aspetto viene rilevato attraverso "misure socioeconomiche" (criminalità, qualità ambiente, occupazione, economia, ecc);
2. i cambiamenti intervenuti nei livelli di servizio, nelle prestazioni erogate dall'ente e nei suoi processi interni. Questo aspetto viene rilevato attraverso indicatori (finanziari e non) forniti dal sistema di controllo di gestione.
3. il grado di realizzazione del programma iniziale. Questo aspetto viene rilevato attraverso l'analisi delle azioni compiute dall'amministrazione.

Il primo aspetto è quello che ha ricevuto maggiore attenzione nelle elaborazioni di studiosi e nelle applicazioni degli addetti ai lavori⁶¹. L'analisi dei cambiamenti intervenuti nella società e nell'economia si basa principalmente su rilevazioni di tipo statistico ed economico (attinenti alla qualità della vita dei cittadini, alla criminalità, alla qualità dell'ambiente ecc.). La variazione che le misure segnalano tra il momento finale e il momento iniziale del mandato assume il significato di segnalazione degli effetti che l'azione amministrativa ha avuto sulla società. Sebbene coerente con l'indicazione di concentrarsi sugli impatti sociali (*outcome*) dell'agire pubblico – e non sugli input – questa impostazione presenta difficoltà applicative e metodologiche rilevanti. Il valore differenziale delle entità di fenomeni così generali – quali la qualità della vita – può essere indipendente dall'azione svolta dall'ente locale e dipendere dunque

⁶¹ Cfr. SARTI A., (1998), "Valutazione sui processi di riforma. Il perché dei bilanci di mandato", intervento al XVIII Forum sulla politica di bilancio degli enti locali, CNEL, Roma, 1 ottobre.



da fattori esogeni. Inoltre, anche laddove l'incidenza dell'ente locale può essere rilevante, il fenomeno si manifesta in un arco temporale che trascende il quinquennio amministrativo. La valutazione di impatto richiede metodologie sofisticate in grado di isolare gli effetti ascrivibili al comportamento dell'amministrazione dai molteplici altri fattori che influiscono sui fenomeni misurati⁶².

Il secondo aspetto non dice nulla (o quasi) sugli impatti delle politiche dell'ente sulla società, ma ci permette di porre sotto osservazione fenomeni che sono facilmente riconducibili alle scelte dell'amministrazione. L'analisi degli indicatori finanziari e delle performance gestionali consente di visualizzare per grandi linee come è stato gestito l'ente nel corso del mandato. Ma il collegamento con il mandato ricevuto dagli elettori risulta labile. Il sindaco ha chiesto presumibilmente i voti per realizzare specifici progetti o politiche innovative, per affrontare e, se possibile, risolvere problemi che egli considerava prioritari. I dati di gestione possono far intravedere alcuni cambiamenti che sono stati realizzati (o mancati), ma poiché si riferiscono alla totalità dell'ente difficilmente possono mostrare gli specifici impegni sulle questioni ritenute più importanti o strategiche. Il controllo di gestione ci offre una fotografia d'insieme, ma per valutare un mandato quello che veramente conta sono i cambiamenti ai margini nei settori ritenuti vitali.

Il terzo aspetto si riferisce alla capacità di realizzare il programma. Si tratta dell'oggetto di rendicontazione intuitivamente più immediato per un bilancio di mandato, anche se non è così frequente trovare amministrazioni che abbiano adottato soluzioni soddisfacenti. Infatti è condizione propedeutica per adottare tale soluzione quella di monitorare i progetti realizzati nel corso del mandato e raffrontarli esplicitamente con gli indirizzi generali di amministrazione formulati a inizio mandato. Inoltre è necessario che il processo di rendicontazione di mandato si colleghi e sia coerente con i processi e gli strumenti di controllo strategico e di rendicontazione sociale. Tuttavia neanche questa impostazione è esente da punti controversi in quanto non necessariamente i progetti sono davvero un punto di riferimento privilegiato per valutare la bontà dell'azione amministrativa. Inoltre valutare l'andamento dei progetti implica, inevitabilmente, prendere in considerazione solo ciò che l'amministrazione ha dichiarato di volere fare (ed è diventato progetto) e non quello che ha ommesso o trascurato.

La fig. I.23 propone una possibile articolazione dei contenuti di un bilancio di mandato di un ente locale.

⁶² Per ulteriori approfondimenti si rinvia all'appendice contenuta nel cd rom allegato al volume.

Figura I.23

Un possibile schema di bilancio di mandato

- 1) **Finalità del BdM (lettera d'accompagnamento del Sindaco)**
Trasparenza (comune come "azienda dei cittadini")
- 2) **Descrizione dell'ambiente esterno**
Popolazione
Territorio
Attività economiche, ecc.
Enfatizzazione delle problematiche
- 3) **Descrizione delle problematiche**
Riformulazione in chiaro degli obiettivi programmatici
- 4) **Descrizione dello stato iniziale della macchina organizzativa**
Fotografia della macchina: descrizione divulgativa dell'apparato amministrativo del comune
- 5) **Gestione finanziaria e analisi di bilancio**
Pressione fiscale
 - a) analisi del trend
 - b) analisi comparativa*Finanziamenti (UE/Stato/regione)*
Recupero dell'evasione
Tariffe
Eventuali politiche di contenimento delle spese
Messaggio sull'equità della politica fiscale e sull'oculatazza di gestione delle risorse
Enfasi particolare per ciò che concerne le fonti delle entrate (finanziamenti UE, ecc.)
- 6) **Obiettivi / Progetti / Azioni / Risultati**
Confronto tra indirizzi generali dell'Amministrazione Comunale in fase di insediamento ed interventi effettivamente realizzati
Indicatori di performance
- 7) **Attività "ordinarie": prodotti realizzati dalla macchina organizzativa**
Individuazione della nuova struttura organizzativa e dei prodotti/servizi realizzati nel corso del mandato (parametri funzionali)
Messaggio di produttività, laboriosità
- 8) **Sintesi finale dei risultati raggiunti**

Fonte: nostra elaborazione

2.4 Relazione tra il bilancio di mandato e il bilancio sociale

Il bilancio di mandato ed il bilancio sociale sono entrambi strumenti di rendicontazione ai cittadini e presentano numerose affinità, tanto che spesso si riscontra una certa confusione terminologica tra i due strumenti. La sempre più frequente diffusione dei cosiddetti bilanci "sociali" di mandato⁶³ ha reso ancora più labili le già esili differenze tra i due strumenti, soprattutto con riferimento alla funzione informativa ed all'oggetto conoscitivo.

⁶³ Si vedano a titolo di esempio i bilanci sociali di mandato del Comune di Cremona, del Comune di Terni, della Provincia di Parma e della Provincia di Modena.





Ad oggi gli aspetti che differenziano maggiormente il bilancio di mandato dal bilancio sociale sono i seguenti:

1) *Cadenza temporale della rendicontazione*

Il bilancio di mandato viene redatto in genere con cadenza quinquennale⁶⁴ (o comunque con una cadenza che rispecchia l'estensione temporale del mandato amministrativo) laddove il bilancio sociale ha in genere una cadenza annuale.

2) *Feedback rispetto ad un documento programmatico*

La redazione del bilancio di mandato si inserisce in un quadro programmatico ben definito e si pone come strumento di feedback rispetto al programma di mandato ed al Piano Generale di Sviluppo. Il bilancio sociale ha un riscontro più ampio nella missione istituzionale dell'ente.

3) *Destinatari preferenziali*

Il bilancio di mandato ha come destinatari principali i cittadini nella loro veste di elettori e il consiglio come organo di rappresentanza politica degli interessi della comunità. Il bilancio sociale, invece, ha come destinatari il complesso degli stakeholder operanti sul territorio locale (elettori, contribuenti, anziani, giovani, imprese, dipendenti, ecc.).

4) *Coinvolgimento degli stakeholder nel processo di rendicontazione*

La principale differenza tra il bilancio sociale ed il bilancio di mandato si riscontra nell'enfasi che il primo – a differenza del secondo – pone sul coinvolgimento degli stakeholder sia prima di realizzare il documento che dopo. Il bilancio di mandato, invece, essendo redatto in un periodo prossimo al confronto elettorale, difficilmente ha un riscontro con i cittadini diverso dalla scelta che si compierà alle urne. L'assenza di una partecipazione degli stakeholder al processo di redazione del bilancio di mandato suggerisce la opportunità di sottoporre lo stesso ad un verifica da parte di un *auditor* esterno ed indipendente⁶⁵. Perché l'attività di *auditing* possa essere realmente efficace e credibile è opportuno inoltre che l'*auditor* abbia una professionalità specifica nel campo della *social auditing* e che la sua nomina sia operata dal consiglio piuttosto che dalla giunta.

2.5 Osservazioni conclusive

Il bilancio di mandato viene spesso presentato come uno strumento di comunicazione destinato ai cittadini che, sotto elezioni, possono avere qualche strumento in più per giudicare l'operato dell'amministrazione appena scaduta. È un

⁶⁴ Esistono però casi di bilancio di mandato realizzati a metà mandato.

⁶⁵ Tale soluzione è stata percorsa dalla Provincia di Torino con riferimento al bilancio di mandato 1995-1999.



obiettivo decisamente ambizioso. Sarebbe già molto se si riuscisse a fornire qualche informazione utile agli addetti ai lavori,⁶⁶ ossia:

- alla vecchia amministrazione perché possa formulare il suo nuovo programma con maggior consapevolezza dei punti di forza e di debolezza della propria azione;
- all'opposizione (per gli stessi motivi);
- all'amministrazione che subentrerà, perché abbia una migliore informazione sulla situazione attuale nei vari settori.

Questo risultato, ovviamente, non è facile da raggiungere.

⁶⁶ Cfr. BOBBIO L., (1999), *op. cit.*

4. Il controllo strategico negli enti locali: situazione attuale e prospettive

di Fabio Monteduro



1. Introduzione al tema dei controlli nella pubblica amministrazione

L'attività di controllo nasce dall'esigenza di raccogliere informazioni su attività decentrate e svolte da soggetti diversi dal "controllore" (ente o persona) e, quindi, è sostanzialmente la conseguenza e lo strumento per rispondere alle esigenze di *accountability* che si sviluppano all'interno di sistemi complessi⁶⁷. L'attività di controllo assume sembianze – anche notevolmente – differenti con la conseguenza che risulta piuttosto problematico, se non impossibile, proporre una definizione univoca e condivisa di controllo.

Ai fini di mappare le possibili dimensioni dei controlli nella P.A. e di offrire un posizionamento del controllo strategico rispetto alle altre tipologie di controlli si possono considerare due dimensioni principali:

- *la distinzione tra controlli interni ed esterni*: i controlli interni sono realizzati da organi interni all'ente con riferimento all'attività svolta ed a supporto delle attività decisionali e gestionali degli organi di governo, a tutela dei vincoli di aderenza alle condizioni di regolarità formale e sostanziale, nonché in riferimento alle responsabilità generali e particolari; i controlli esterni sono controlli svolti da organi esterni all'ente ed hanno come finalità principale quella di tutelare gli interessi dei cittadini e di chi interagisce con l'amministrazione;
- *la distinzione tra controllo burocratico e manageriale*: il controllo burocratico consiste in quelle verifiche a carattere ispettivo volte ad accertare la correttezza e la conformità degli atti amministrativi rispetto alla norma di riferimento, puntando per tale via a garantire l'equità dell'agire pubblico e a sanzionare eventuali comportamenti individuali scorretti; il controllo manageriale è invece un sistema operativo aziendale volto ad influenzare i comportamenti dei singoli soggetti affinché l'ente nel suo insieme tenda a raggiunge-

⁶⁷ Cfr. BORGONOVÌ E., (2002), *op. cit.*; RUFFINI R., (2004), *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, De Agostini, Roma; HINNA L., (2002), *Pubbliche Amministrazioni*, cit.

re determinati risultati intesi nella loro dimensione economica di efficienza ed efficacia. In questo senso il controllo assume un significato di guida e ricerca piuttosto che quello di ispezione o verifica.

Incrociando le due dimensioni principali di analisi delle diverse tipologie di controlli (controllo interno/esterno, controllo burocratico/manageriale) si riesce a costruire una matrice che riassume le principali forme di controllo che vengono sviluppate nelle amministrazioni pubbliche (fig. I.24).

Figura I.24

La matrice dei controlli pubblici

		controllo	
		interno	esterno
controllo	<i>burocratico</i>	Controllo di regolarità amministrativa e contabile Servizi ispettivi interni	Controllo Corte dei Conti Ispezioni esterne
	<i>manageriale</i>	Audit interno Controllo di gestione Controllo strategico	Revisione ed audit esterno Certificazione di qualità

Fonte: tratto, con alcuni adattamenti, da RUFFINI R., (2004), op. cit., pag. 222

La matrice rappresentata nella figura I.24, oltre ad offrire una sistematizzazione delle varie tipologie di controllo, consente inoltre di mappare il posizionamento relativo del controllo strategico rispetto agli altri controlli attivabili in ambiente pubblico. Particolarmente interessante è il rapporto tra le due principali tipologie di controlli interni di tipo manageriale: il controllo di gestione ed il controllo strategico.

Il controllo di gestione è uno dei più importanti “tasselli” del sistema informativo aziendale per le decisioni. Esso è uno strumento essenziale, sia per le decisioni del management sia per comunicare attraverso opportuna reportistica – a chi gestisce e a chi controlla – i risultati dell’attività aziendale. L’attività di controllo di gestione è tesa a verificare costantemente, sulla base di un continuo confronto tra obiettivi e risultati raggiunti, ciò che è stato fatto rispetto a quanto inizialmente programmato. Attraverso tali analisi il sistema di controllo di gestione influisce sui comportamenti degli operatori all’interno dell’organizzazione affinché questi siano allineati agli obiettivi ed alle finalità aziendali.



Al contrario, come la letteratura ha più volte avuto modo di evidenziare, non è facile dare una definizione univoca e precisa del controllo strategico⁶⁸. Sebbene la normativa di riferimento (D.lgs. 286/99) ne abbia proposto una definizione, in realtà, si nota che «non esiste, per quanto riguarda il controllo strategico né una definizione, circa i suoi contenuti, universalmente accettata, né, tanto meno, una metodologia definita nel suo approccio e negli strumenti di realizzazione. Esistono bensì impostazioni diverse, che talvolta si integrano e talvolta si scontrano, nell'ambito delle quali c'è ampio spazio sia per speculazioni scientifiche che per soluzioni applicative»⁶⁹.

Stanti tali considerazioni, i paragrafi che seguono si propongono di approfondire la tematica del controllo strategico sia in termini di ricostruzione ed interpretazione della normativa di riferimento, sia con riferimento ai contenuti ed alle funzioni svolte, sia attraverso un approccio “critico” delle possibili linee evolutive del controllo strategico con riferimento tanto alla crisi dell'approccio di pianificazione strategica (*strategic planning*) quanto alle inesplorate problematiche del controllo strategico in un'ottica di intervento pubblico attraverso network.

2. Le caratteristiche e le peculiarità dei controlli interni e del controllo strategico secondo la normativa

2.1 L'evoluzione dei controlli interni

I primi riferimenti normativi alla tematica dei controlli interni nell'Italia post-unitaria possono essere ricondotti alla legge 5026/1869 sulla contabilità ed al regio decreto 2440/1923. Quest'ultima norma è particolarmente interessante in quanto attribuisce al Tesoro, oltre al controllo di legittimità e quello contabile, anche il controllo sulla “proficuità” della spesa (una sorta di controllo che entra nel merito e valuta la convenienza della spesa).

Dopo una parentesi di quasi un secolo, si torna a parlare di controlli interni con le grandi riforme degli anni '70. Tra tutte vale la pena ricordare, l'ambizioso modello di veri e propri controlli gestionali, disegnato dalla legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833 e quello della legge di riforma del bilancio n. 486 del 1978. Nel 1972, inoltre, anche se con un riferimento indiretto ai controlli interni era stata già emanata una norma, il DPR 748/72 che, con l'art. 19, conferiva alla dirigenza statale autonomi poteri negoziali e di spesa e prevedeva, come contrappeso, una specifica responsabilità dei dirigenti sui risultati dell'organizzazione del lavoro e dell'azione degli uffici cui i dirigenti stessi erano preposti.

⁶⁸ Cfr. MINTZBERG H., *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, Isedi, Torino, 1996, pag. 264.

⁶⁹ Cfr. BERGAMIN BARBATO M., *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, 1991, pag. 35.

La cosiddetta “responsabilità dirigenziale” del DPR 748/72 sottendeva l’introduzione di sistemi di controllo interno per il governo della gestione.

In realtà «all’inizio degli anni ’90, il sistema amministrativo italiano era, tutto sommato, molto simile, almeno per quanto attiene alle sue modalità di azione, a quello di 50 e forse 100 anni prima. Le regole che presiedevano all’azione pubblica erano quelle tradizionali del diritto amministrativo»⁷⁰. Il principio imperante era quello della legittimità formale dei singoli atti amministrativi: «ogni atto veniva “scrutinato” più volte: nella fase di istruttoria, a valle della decisione in sede amministrativa (pensiamo alle funzioni delle Ragionerie centrali), a valle della decisione in sede di controllo indipendente (la Corte dei Conti, il Commissariato del Governo e i Comitati Regionali di Controllo)»⁷¹. Questo sistema produceva una serie di effetti negativi tra cui: la lunghezza delle procedure; gli alti costi del controllo (molti organi di controllo e di grandi dimensioni); la difficoltà di valutare effettivamente l’efficacia e l’efficienza dell’azione (l’enfasi era sui singoli atti e non sui risultati); la deresponsabilizzazione degli organi di decisione (ogni atto per essere valido doveva essere approvato da controllori esterni).

Proprio tali effetti negativi sono alla base dei processi di riforma avviati nel corso degli anni ’90. Numerose e radicali sono le riforme avviate (vedi tab. I.3).

Tabella I.3

Le principali tappe dell’evoluzione dei controlli interni

NORMA	OGGETTO
Legge n. 5026/1869	Legge di contabilità e nascita del controllo interno
Regio decreto n. 2440/1923	Attribuzione al Tesoro del controllo di legittimità, contabile e di proficuità della spesa
Decreto del Presidente della Repubblica n. 748/72	Riforma dirigenza statale
Legge n. 833/1978	Riforma sanitaria
Legge n. 468/1978	Riforma del bilancio
Legge n. 241/1990	Disciplina del procedimento amministrativo
Legge n. 142/1990	Riforma dei poteri degli enti locali
Decreto legislativo n. 29/1993	Introduzione del controllo interno nella pubblica amministrazione
Legge n. 20 /1994	Riforma dei controlli della Corte dei Conti
Decreto legislativo n. 77/95	Nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali
Decreto legislativo n. 286/1999	Attuazione della L.59/97 ed ulteriore individuazione del sistema dei controlli interni
TUEL (D.lgs. 267/2000)	Testo Unico sugli enti locali

Fonte: con alcuni adattamenti da HINNA L., (2002), *Pubbliche Amministrazioni*, cit.

⁷⁰ DENTE B., (1999), *L’evoluzione dei controlli negli anni ’90*, cit., pag. 11.

⁷¹ *Ibidem*.



Ciò su cui si intende richiamare l'attenzione⁷² è il contesto storico e “culturale” nel quale matura la definizione normativa di controllo strategico (che costituisce oggetto del paragrafo 2.2 seguente). A tal fine appare utile individuare (vedi tabella I.4) tre periodi storici che riassumono le principali caratteristiche evolutive del sistema di controlli interni della P.A. italiana.

Tabella I.4

Le tappe evolutive dei controlli interni

PERIODO STORICO	CARATTERISTICHE	LIMITI
prima degli anni '90	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalenza del principio di legittimità formale degli atti; • Numerosi scrutini esterni sui singoli atti; • Enfasi sul controllo esterno/burocratico rispetto al controllo interno/manageriale. 	<ul style="list-style-type: none"> • La lunghezza delle procedure; • Alti costi del controllo; • Difficoltà di valutare effettivamente l'efficacia e l'efficienza dell'azione (l'enfasi era sui singoli atti e non sui risultati); • Deresponsabilizzazione degli organi di decisione (ogni atto per essere valido doveva essere approvato da controllori esterni).
anni '90	<ul style="list-style-type: none"> • Forte riduzione del controllo esterno di legittimità; • La P.A. viene ad essere considerata come un'organizzazione di produzione di beni e servizi (diviene centrale il tema della gestione e del suo svolgimento nel modo più efficiente possibile); • Introduzione di principi di “distinzione” tra politica ed amministrazione (ai politici spetta la definizione degli obiettivi ed ai vertici amministrativi la scelta degli strumenti più adatti); • Assume rilievo il controllo di gestione ai fini di ridurre ed eliminare gli sprechi di risorse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insufficienza della semplice traslazione di sistemi di controllo dal mondo delle imprese: la P.A. opera in condizioni di monopolio e vi è l'esigenza di internalizzare nei sistemi di valutazione e controllo anche la dimensione dell'efficacia; • Difficile convivenza tra funzioni di controllo interno e manageriale e funzioni di controllo esterno e burocratico. La “terzietà” dell'organo di controllo si caratterizzava per una indipendenza quassimagistratuale: tutto ciò portava a sfumare, la distinzione tra controllo interno e controllo esterno; • L'attribuzione agli organi di controllo interno della funzione di “valutazione dei dirigenti” ha spostato l'attenzione sulla indipendenza dell'organo (rispetto al vertice politico ed ai dirigenti stessi), con il rischio di qualificare l'organo di controllo interno come “arbitro” tra indirizzo politico e direzione amministrativa.

(segue)

⁷² Per un approfondimento della questione si rinvia a HINNA L., (2002), *Pubbliche Amministrazioni*, cit.



fine
anni '90

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Sistema di controlli interni rispettoso delle autonomie riconosciute agli enti locali (i principi del decreto 286 sono obbligatori per i Ministeri, applicabili alle regioni nei limiti della loro autonomia e derogabili per le altre amministrazioni); • Scomposizione della nozione di “controllo interno” in quattro differenti funzionalità (regolarità amministrativo-contabile, di gestione, valutazione dei dirigenti, strategico); • Si prende atto della separazione organizzativa fra indirizzo politico e direzione dell'amministrazione (il controllo strategico è ricondotto all'organo politico, gli altri tre a quello amministrativo); • Presa in carico della complessità delle P.A.: approccio maieutico (descrizione del contenuto minimo delle varie funzioni di controllo per evitare confusioni); • I controlli interni sono strumenti di direzione (in mano ai responsabili politici ed amministrativi) con esclusione di qualsiasi terzietà. | <ul style="list-style-type: none"> • Il D.lgs. definisce il “modello” dei controlli ma per la sua realizzazione ancora mancano: <ul style="list-style-type: none"> – Leadership politica professionale (si tratta ancora di un discorso da addetti ai lavori); – Analisi puntuale delle missioni affidate alle singole organizzazioni; – Identificazione di metriche adeguate; – Adeguate competenze organizzative e skills per il personale coinvolto; – Messa a punto dei processi operativi e della tecnologia. • I tre rapporti sullo stato di attuazione del D.lgs. 286/99, stilati dal Comitato Tecnico-Scientifico presso la Presidenza del Consiglio, evidenziano: <ul style="list-style-type: none"> – Una forte carenza in termini di adeguata formazione e competenze delle risorse umane coinvolte; – Uno stato complessivo di attuazione del decreto ancora insoddisfacente. |
|---|--|

Fonte: nostra elaborazione sulla base di DENTE B., (1999), op. cit., pag. 11

2.2 Le previsioni del D.lgs. 286/1999

Ai fini di individuare le caratteristiche del controllo strategico così come introdotte dalla normativa, è utile soffermarsi in questa sede sulla disciplina generale dei controlli interni fissata dal D.lgs. 286/1999 (le cui previsioni sono state estese anche agli enti locali per effetto del TUEL).

Il D.lgs. 286/1999 ha rivisto le precedenti disposizioni in materia di controlli interni (ed in particolare l'art. 20 D.lgs. 29/1993). La precedente disciplina, infatti, non distingueva tra controlli interni con referenza agli organi di indirizzo politico-amministrativo e controlli interni con referenza ai vertici della dirigenza amministrativa.

Il D.lgs. 286/1999 ha inteso:

- individuare distintamente le attività da demandare alle strutture di controllo interno;
- prevedere l'affidamento di tali attività a diverse strutture;
- fissare, a livello di principi organizzativi, criteri di incompatibilità fra le diverse funzioni di controllo interno, evitando la confusione fra controlli di tipo collaborativo e controlli di tipo repressivo e assicurando la distinzione fra attività di supporto all'indirizzo politico e attività finalizzate al miglioramento dell'ordinaria gestione amministrativa.



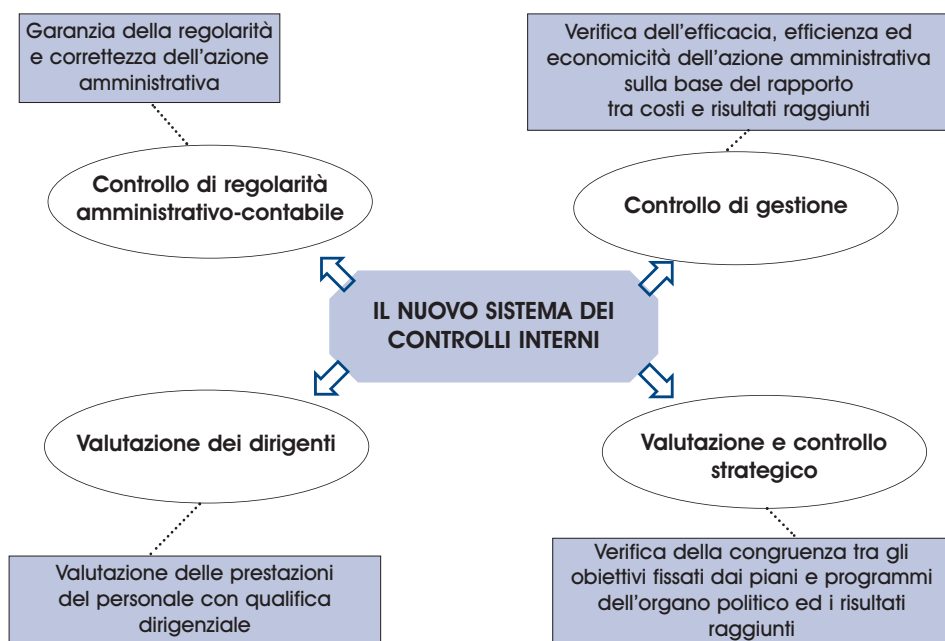
In particolare, l'articolo 1, comma 1, del decreto individua quattro tipi di controllo:

- il controllo di regolarità amministrativo-contabile, inteso a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- il controllo di gestione, inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per consentire ai dirigenti di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;
- la valutazione dei dirigenti, necessaria, fra l'altro, ad attivare la responsabilità dirigenziale;
- la valutazione ed il controllo strategico, intesi a supportare l'attività degli organi di indirizzo di indirizzo politico-amministrativo e, pertanto, ad apprezzare l'adeguatezza, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, delle scelte operate dai dirigenti per attuare le direttive, i piani e i programmi stabiliti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo.

La fig. I.25 riassume le principali tipologie di controlli interni individuate dal D.lgs. 286/99.

Figura I.25

Le differenti tipologie di controlli interni del D.lgs. 286/99





I più importanti principi che regolano lo svolgimento dei controlli interni previsti dal D.lgs. 286/99 sono riassumibili in quattro punti:

- il primo consiste nella “pertinenza” delle strutture di controllo agli organi cui è strumentale la loro attività: così, il controllo strategico deve essere svolto da strutture collocate presso l’organo di indirizzo politico-strategico, mentre il controllo di gestione deve essere svolto da strutture dipendenti dagli organi amministrativi di vertice;
- il secondo principio consiste nel fatto che le strutture di controllo strategico svolgano anche l’attività di valutazione dei dirigenti e questo è un elemento che rafforza ulteriormente il principio già introdotto con il D.lgs. 29/93 in materia di responsabilità dei dirigenti; ora tale responsabilità non solo viene enunciata, ma anche “valutata”;
- il terzo principio è costituito dal divieto di affidare alle strutture di controllo fin qui menzionate le verifiche di regolarità amministrativa e contabile marcando una separazione di ruoli assai importante sotto il profilo organizzativo, sottintendendo anche la necessità di disporre di profili professionali diversificati con competenze e *skills* professionali diverse;
- il quarto principio è costituito dall’obbligo degli addetti al controllo strategico ed al controllo di gestione di riferire “esclusivamente” agli organi di vertice (politico-amministrativi) per i quali essi svolgono la loro attività; mentre gli addetti al controllo di regolarità amministrativo-contabile hanno anche l’obbligo di denunciare alla Corte dei Conti i fatti suscettibili di recare danno all’erario.

Le forme di controllo introdotte dal decreto sono diverse tra loro, per il tipo di funzione esercitata e, quindi, per gli obiettivi che si pongono di raggiungere. Nonostante la loro diversità, però, i compiti di controllo interno debbono essere esercitati “in modo integrato” (art. 1, comma 2), per garantire il buon funzionamento dell’organizzazione amministrativa.

2.3 Le caratteristiche del controllo strategico secondo la normativa

Uno dei principali aspetti innovativi contenuti nel decreto 286/99 è rappresentato dalla disciplina della valutazione e del controllo strategico (vedi box I.4).

Box I.4**I riferimenti al controllo strategico contenuti nel D.lgs. 286/99****Art. 1, co. 1**

«Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a: [...]

d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico)».

Art. 1, co. 2

«La progettazione d'insieme dei controlli interni rispetta i seguenti principi generali [...]:

a) l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo [...]. Essa è pertanto svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo. Le strutture stesse svolgono, di norma, anche l'attività di valutazione dei dirigenti. [...]

e) è fatto divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico».

Art. 1, co. 5

«[...] le disposizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi non si applicano alle attività di valutazione e controllo strategico».

Art. 1, co. 6

«Gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico riferiscono sui risultati dell'attività svolta esclusivamente agli organi di vertice dell'amministrazione, ai soggetti, agli organi di indirizzo politico-amministrativo [...]».

Art. 5, co. 3

«[...] Per i dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni [...] la valutazione è effettuata dal Ministro, sulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico».



**Art. 6**

«1. L'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico. L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.

2. Gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico, con le relazioni di cui al comma 3, sulle risultanze delle analisi effettuate. Essi di norma supportano l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnatigli.

3. Nelle amministrazioni dello Stato, i compiti di cui ai commi 1 e 2 sono affidati ad apposito ufficio [...] denominato servizio di controllo interno e dotato di adeguata autonomia operativa.

I servizi di controllo interno [...] redigono almeno annualmente una relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni. Possono svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione di appartenenza e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione».

Art. 7, co. 2

«Per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvale di un apposito comitato tecnico scientifico [...]».

Art. 9, co. 1

«[...] il sistema di controllo di gestione e il sistema di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni statali si avvalgono di un sistema informativo-statistico unitario, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico-finanziario [...]».

Box I.5**I riferimenti al controllo strategico contenuti nel TUEL****Art. 147**

Tipologia dei Controlli Interni

«1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a:

[...]

d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti».

Fonte: nostra elaborazione



Come emerge dalla lettura del box I.4, in base alle disposizioni del D.lgs. 286/99 e del TUEL, l'attività di controllo strategico è una forma di controllo interno che non è strumentale solo alla verifica del raggiungimento dei risultati prefissati, ma serve anche a supportare il livello dell'indirizzo politico nella definizione degli obiettivi da perseguire. Per tali motivi, esso presenta caratteristiche del tutto nuove rispetto alle altre configurazioni di controllo interno previste dal decreto 286. Si tratta di caratteristiche che proiettano il controllo in una dimensione non più esclusivamente giuridica, ma pluridisciplinare, nella quale, oltre alla misurazione dei risultati immediati dell'azione amministrativa, rileva l'accertamento delle cause e dei fattori determinanti, anche esterni, dell'azione medesima e la verifica del suo impatto complessivo sull'ambiente socio-economico e sui suoi destinatari.

Da una lettura critica dei brani del decreto si nota che, pur non essendovi un riferimento esplicito al concetto di *accountability*, la funzione di valutazione e controllo strategico si inquadra bene nell'ambito di tale schema concettuale⁷³. Il decreto infatti parla di valutazione de «l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti». Inoltre gli organismi allo scopo istituiti (servizi di controllo interno) sono distinti da quelli che effettuano il controllo di gestione e dovrebbero «verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti

⁷³ MARTINI A., CAIS G., (1999), *Controllo e valutazione: un ennesimo tentativo di sistematizzazione concettuale*, relazione preparata per il II Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, 15-17 aprile 1999, Napoli. Il testo è disponibile sul sito www.prova.org

di indirizzo politico, identificando e segnalando l'eventuale azione di fattori ostativi, le eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, i possibili rimedi». Si tratta di un approccio che ricade nel classico schema dell'*accountability*: un soggetto (investito di una legittimazione di tipo professionale e manageriale) “rende conto” ad un altro (in quanto investito di una diversa legittimazione, di tipo strettamente politico) di come gli atti di indirizzo politico sono stati realizzati. Occorre ricordare infatti che, alla base di un rapporto di *accountability* vi è un impegno a fare qualcosa per qualcun altro: l'informazione raccolta ed elaborata a supporto di questa funzione quindi deve essenzialmente verificare che “le cose promesse siano state fatte, fatte in tempo e fatte bene”.

Ad una lettura attenta delle disposizioni del D.lgs. 286/99 si nota, quindi, che tra vertice dirigenziale e vertice politico è stato identificato un rapporto di *accountability*, mentre la funzione della valutazione e controllo strategico serve a generare l'informazione a supporto di tale rapporto.

Se per quanto detto nelle disposizioni relative al controllo strategico del 286/99 è rinvenibile una funzione di *accountability*, è opportuno chiedersi se si possano, anche in parte, riscontrare cenni alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

Nel caso della valutazione delle politiche l'attenzione è posta sulla «modifica di una situazione ritenuta non desiderabile mediante l'uso di strumenti di intervento pubblico [...]. In questo caso verificare se gli obiettivi sono stati raggiunti significa molto di più rispetto ad una verifica delle “cose fatte”, al raggiungimento di un target prestabilito. Qui sorge essenzialmente un problema di attribuzione di causalità ed, in seconda battuta, di identificazione delle ragioni (organizzative, di contesto) per cui il cambiamento si è o non si è verificato»⁷⁴. In questi casi si va oltre lo schema dell'*accountability* e ci si trova in una situazione in cui lo scopo dell'informazione è quello di apprendere e gli strumenti non sono gli stessi di quelli usati per “rendere conto” delle cose fatte.

Guardando alle disposizioni del decreto 286 si nota che la funzione è definita col termine *valutazione* e controllo strategico. Il decreto attribuisce persino al servizio di controllo interno il compito di «individuare i meccanismi e strumenti per il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione», e più avanti quello di «svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione di appartenenza». Si tratta di riferimenti più vicini al concetto di valutazione che a quello di *accountability* ma non sufficienti a configurare un richiamo preciso alla valutazione delle politiche con funzioni di apprendimento. Anzi, «la scarsità e quasi casualità di questi accenni rafforza

⁷⁴ MARTINI A., CAIS G., (1999), *op. cit.*



semmai l'impressione che questa funzione sia del tutto assente dalle preoccupazioni degli estensori del decreto»⁷⁵.

È opportuno che la funzione di valutazione e controllo strategico si limiti a soddisfare il pur utilissimo compito di *accountability*? Considerando che l'azione delle P.A. si rivolge ad un'ampia platea di soggetti, i quali hanno interessi diversificati nei confronti dei vari interventi pubblici che non si limitano al solo giudizio sulla performance, ma si estendono alle questioni dell'utilità dell'intervento stesso (quali effetti ha avuto l'intervento? quali ostacoli ne hanno limitato l'implementazione?), si comprende che non basta misurare e comunicare i risultati della propria attività, ma occorre anche porsi in un'ottica di valutazione delle politiche a fini di apprendimento.

La necessità di adottare una prospettiva di apprendimento applicata al controllo strategico trova riscontro anche nella letteratura manageriale sul controllo strategico⁷⁶ (vedi *infra*, par. 4) e negli studi di valutazione delle politiche (cfr. par. 5). Inoltre la prospettiva dell'apprendimento e della valutazione degli effetti delle politiche pubbliche è particolarmente utile in un contesto in cui l'azione delle pubbliche amministrazioni, lungi dall'essere monolitica ed unitaria, avviene (soprattutto a livello di enti locali, cfr. par. 6) sempre di più attraverso network di soggetti dotati di gradi di autonomia più o meno ampi.

3. I contenuti della funzione di valutazione e controllo strategico: *accountability* e supporto alla valutazione delle politiche

Prescindendo dalle disposizioni del D.lgs. 286/99, frutto degli inevitabili compromessi connessi al processo legislativo e dei vincoli definiti dalla legge-delega, la natura della funzione di valutazione e controllo strategico nelle pubbliche amministrazioni «è quella di supportare il vertice politico nella valutazione delle politiche e nello sviluppo di meccanismi e strumenti per l'attuazione di una politica amministrativa» o, in altri termini, «nella costruzione di processi di apprendimento istituzionale in grado di favorire il trattamento dei problemi collettivi ed il pilotaggio degli apparati nella gestione delle politiche»⁷⁷.

In particolare, con riferimento alle pubbliche amministrazioni, due sono le funzioni principali del controllo strategico:

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Tale letteratura da tempo ha individuato questo aspetto come punto di debolezza dell'approccio tradizionale dello *strategic planning* e come punto qualificante dell'approccio noto come *strategic management*.

⁷⁷ Cfr. DENTE B., VECCHI G., (1999), "La valutazione ed il controllo strategico", in DENTE B., AZZONE G., a cura di, *Valutare per Governare: il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, Etas, pag. 1.

1. *Accountability*

Il sistema di controllo strategico è finalizzato ad assicurare il controllo sugli apparati amministrativi, ricercando un equilibrio tra le responsabilità politiche e quelle manageriali nei confronti dell'attività amministrativa.

La funzione di *accountability* del controllo strategico si inquadra nell'ambito della separazione tra sfera politica e sfera amministrativa che, a sua volta, ha come presupposto le diverse forme di legittimazione che distinguono politica ed amministrazione. Da questo punto di vista, infatti, la funzione principale degli organi politici non è quella di dirigere le amministrazioni pubbliche, ma di interpretare ed affrontare, con adeguate politiche, i problemi della collettività da cui hanno ricevuto, tramite il meccanismo elettorale, il loro mandato. Diversamente, gli organi amministrativi hanno il compito di garantire l'attuazione delle politiche, sulla base di una legittimazione basata sulle capacità professionali. In questo scenario, il controllo strategico è visto come uno strumento in grado di strutturare un dibattito ed una riflessione sull'andamento delle attività, con riferimento sia agli aspetti di contenuto (temi da affrontare, elementi sui quali intervenire), sia a quelli strumentali.

In un contesto di separazione organizzativa tra politica ed amministrazione, il controllo strategico assolve alla funzione di coordinamento del vertice politico al proprio interno e di indirizzo e pilotaggio della componente burocratica e/o professionale. Inoltre il sistema di controllo strategico fornisce gli strumenti attraverso cui gli indirizzi politici vengono trasmessi ai capi dipartimento o ai direttori generali (punto di imputazione delle responsabilità amministrative) e da questi utilizzati come risorsa per dirigere gli apparati.

2. *Supporto alla valutazione delle politiche pubbliche*

Il sistema di controllo strategico è volto a realizzare i compiti riguardanti l'individuazione ed il trattamento dei problemi collettivi o, in altri termini, costruire le modalità attraverso cui le domande ed i bisogni vengono recepiti e tradotti in politiche, mobilitare il consenso sulle soluzioni praticabili, agire a sostegno delle attività di produzione legislativa, strutturare i processi di governo che accompagnano l'attuazione degli interventi e le relazioni con gli altri attori.

Si tratta di una funzione che attiene alla capacità di affrontare la questione delle relazioni tra l'interno delle istituzioni e l'ambiente esterno. Le trasformazioni nelle domande e nei bisogni della società richiedono una costante attenzione all'efficacia delle politiche e all'esigenza di introdurre modifiche ed innovazioni. Il vertice politico ha bisogno, quindi, di un supporto per leggere ed interpretare ciò che accade fuori e, di conseguenza, progettare su queste basi le politiche da attuare.

In questo caso l'attività di valutazione e controllo strategico tende a coincidere con la valutazione delle politiche pubbliche.



Una politica pubblica è definita come «l'insieme delle azioni, tra cui quelle svolte dalle organizzazioni formalmente pubbliche, che hanno relazione con la capacità di soddisfare le domande, i bisogni o le opportunità che vengono considerate, in determinati periodi storici ed in determinati contesti, meritevoli di attenzione da parte delle istituzioni pubbliche»⁷⁸.

Concentrare l'attenzione sulle politiche pubbliche significa prendere in considerazione il concetto di efficacia quale dimensione essenziale della valutazione: il giudizio relativo al successo o all'insuccesso di una politica ha a che fare con la sua capacità di trasformare nella direzione voluta il problema.

Il box I.6 riassume le principali dimensioni della valutazione delle politiche. Ciò che in questa sede occorre rilevare è che la valutazione a fini strategici delle politiche attiene:

- da un lato, alla *valutazione dei risultati*: in questo caso il centro della riflessione è costituito dalla determinazione di quali risultati siano da attribuire effettivamente alla politica (e non invece all'influenza delle altre variabili). A tal proposito esistono approcci sia di tipo quantitativo che qualitativo. Particolarmente importante è la misurazione degli impatti degli interventi che richiede una metodologia in grado di ridurre e controllare le possibili distorsioni nella rilevazione ed interpretazione delle informazioni. Spesso si ricorre ad una metodologia basata sugli indicatori di performance, che però richiede particolari cautele nell'impiego, per evitare possibili effetti distorsivi;
- dall'altro, alla *valutazione dei processi di attuazione*: in questo caso l'attenzione è posta sull'analisi dei fattori che influenzano gli esiti delle politiche ed, in particolare, lo studio delle caratteristiche dei vari soggetti e delle interazioni tra questi. La valutazione dei processi di attuazione delle politiche fa prevalentemente ricorso a metodi di tipo qualitativo come l'analisi dei casi-studio.

Box I.6

Le dimensioni della valutazione delle politiche

Valutazione della coerenza: l'attenzione è posta sulla coerenza logica del modello di causa-effetto adottato in sede di formulazione della politica.

Valutazione dell'adeguatezza: è oggetto di valutazione l'adeguatezza delle risorse messe a disposizione delle strutture amministrative e delle regole, rispetto sia agli obiettivi sia ai risultati attesi.

⁷⁸ Cfr. DENTE B., VECCHI G., (1999), *op. cit.*, pagg. 13-14.



Valutazione dell'implementazione: riguarda l'individuazione dei fattori critici relativi alla traduzione degli input in output ed ai processi di interazione che coinvolgono le strutture amministrative di implementazione con altre istituzioni intervenienti e altri attori sociali coinvolti.

Valutazione dell'efficacia: risponde all'esigenza conoscitiva primaria circa l'utilità di una politica e, cioè, la capacità dei prodotti erogati di dare risposte ai bisogni ed alle domande sociali che stanno alla base dell'azione pubblica.

Valutazione dell'efficienza: riguarda la sostenibilità economica degli interventi ed, in particolare, la capacità di sfruttare in modo ottimale le risorse disponibili.

Fonte: Elaborazione grafica da: DENTE B., VECCHI G., (1999), "La valutazione ed il controllo strategico", cit., pagg. 15-16

In questo paragrafo sono state richiamate le due funzioni principali del controllo strategico in ambiente pubblico: da un lato, la funzione di *accountability* tra politici e manager nell'attuazione delle politiche pubbliche; dall'altro, la funzione di supporto nella costruzione di processi di apprendimento istituzionale per il trattamento dei problemi collettivi ed il pilotaggio delle amministrazioni.

È utile in conclusione evidenziare quali sono le logiche, più o meno implicite, sottostanti le due funzioni del controllo strategico.

La funzione di *accountability*, come ricordato, è connessa alla separazione di funzioni tra politici e manager. Secondo tale logica gli organi politici sono deputati ad elaborare, progettare e sperimentare politiche innovative e ad articolare le missioni istituzionali in politiche e linee di attività (fini); i manager invece hanno il compito principale di garantire l'attuazione e la sostenibilità delle politiche formulate (mezzi). In base a questo schema logico, l'attenzione si concentra sugli strumenti di pianificazione strategica: il piano strategico (il D.lgs. 286/99 ha introdotto nei ministeri la "direttiva annuale" del ministro) è lo strumento con il quale il vertice politico individua le politiche da realizzare, mentre il controllo strategico con funzioni di *accountability* si configura come controllo dell'attuazione del piano. È attraverso il controllo strategico che l'organo politico chiede la "resa del conto" de «l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico» da parte dei vertici amministrativi. Come verrà approfondito nel paragrafo successivo, ciò denota un'impostazione di fondo simile a quella nota negli studi manageriali come *strategic planning*, che appunto si caratterizza per l'affermazione della pianificazione strategica quale momento cardine e totalizzante per il governo strategico delle organizzazioni e per una



conseguente concezione del controllo strategico come unicamente volto a garantire l'attuazione del piano. L'esplicitazione delle ragioni della crisi di una simile impostazione fornirà anche “spunti critici” utili con riferimento alle possibili linee evolutive del controllo strategico nella pubblica amministrazione.

La funzione di “apprendimento istituzionale” implica un ruolo diverso del controllo strategico, un ruolo in cui la fiducia quasi dogmatica nell'infallibilità della pianificazione strategica viene meno. Questa impostazione si caratterizza invece per il riconoscimento de «l'esistenza di una zona d'ombra nella conoscenza sull'operare pubblico, un dubbio, un'incertezza: dubbi e incertezze che tipicamente sono condivisi dalle varie parti in gioco, e che vanno colmati in modo non conflittuale. È l'intera *policy community*, cioè l'insieme dei soggetti che hanno interesse ad un certo intervento pubblico, che vuole delle risposte, non un soggetto che “sorveglia” un altro. Non si ricerca una responsabilità, un'inefficienza, ma una soluzione migliore ad un problema comune»⁷⁹. In altri termini, il fine del controllo strategico è quello di “apprendere” circa «l'adeguatezza di uno strumento a risolvere un problema, sulla base dell'osservazione di questo strumento in azione. Al centro dell'analisi sta quasi sempre un'attribuzione di causalità (l'intervento è stato capace di produrre gli effetti desiderati? quali effetti indesiderati ha prodotto?) o quanto meno una dimensione problematica (cosa è realmente successo? quali ostacoli ha incontrato l'intervento? come possono essere rimossi?)»⁸⁰. Anche in questo caso si possono intravedere delle analogie con l'approccio noto negli studi manageriali come *strategic management* che, nascendo come critica allo *strategic planning* si caratterizza per la valorizzazione della fase di attuazione del processo strategico e per l'enfasi posta ai processi di apprendimento e adattamento strategico dell'organizzazione alle condizioni dell'ambiente di riferimento.

4. L'evoluzione del controllo strategico negli studi di management

La letteratura manageriale sul controllo strategico si caratterizza per l'esistenza di una serie di contributi di analisi, a volte contrastanti nell'approccio al tema, ma che delineano – con tutti i limiti di ogni classificazione – due periodi storici⁸¹:

⁷⁹ Cfr. MARTINI A., CAIS G., (1999), *op. cit.*

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Per ulteriori approfondimenti e per i riferimenti bibliografici si rinvia a POGGI A., (1998), *Pianificazione e controllo strategico in una logica di apprendimento dinamico*, Giuffrè, Milano. Cfr. inoltre BRYSON J.M., (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco; GOOLD M., QUINN J.J., (1990), “The paradox of strategic con-

- l'affermazione della pianificazione strategica quale momento cardine e totalizzante di un valido governo strategico delle organizzazioni;
- la crisi della stessa con la conseguente definizione, nel corso degli anni '80, di una concezione più reattiva di direzione strategica schematizzata nel cosiddetto modello dello *strategic management* che, valorizzando la fase attuativa del processo strategico, si ispira alla logica dell'adattamento.

In correlazione a ciò, il controllo strategico assume storicamente due connotazioni differenti: o è connesso ad una gestione manageriale fondata sull'applicazione fedele dei principi e delle regole della pianificazione strategica; oppure sulla base della consapevolezza dei limiti e delle lacune della precedente impostazione, esso rappresenta lo strumento per tentare di superare le contraddizioni della stessa pianificazione e per attivare una gestione strategica che vede in questo tipo di controllo anche lo strumento per condurre l'organizzazione.

4.1 Il modello dello *strategic planning*

La tesi di fondo del filone di studi che viene denominato *strategic planning* è che un governo di successo dell'organizzazione deve fondare la propria attività di formulazione della strategia su di un processo formalizzato di analisi e di sintesi delle scelte che riguardano l'assetto strategico dell'organizzazione. Tale processo viene individuato nella pianificazione strategica classicamente intesa. Si ritiene infatti che la pianificazione strategica debba tracciare le linee essenziali di una situazione futura da raggiungere, basandosi su un'analisi accurata dell'ambiente (opportunità e minacce) e degli assetti interni (punti di forza e punti di debolezza) in modo da delineare un "voler essere" che sia coerente con le azioni intraprese e che sia realizzabile. Secondo tale modello la strategia è il piano e non esiste una strategia a monte della pianificazione; questa rappresenta l'unico meccanismo di formulazione: la pianificazione non è uno strumento a supporto della strategia, ma è il processo stesso di formulazione.

In questo modello il processo di pianificazione strategica può essere articolato nelle seguenti fasi:

- determinazione degli obiettivi strategici attraverso i quali è possibile identificare le alternative e definire la direzione dell'azione organizzativa;

trols", in *Strategic Management Journal*, vol. 11, pagg. 43-57; GOOLD M., QUINN J.J., (1993), *Il controllo strategico*, Franco Angeli, Milano; KAPLAN R.S., NORTON D.P., (1999), "The Balanced Scorecard for Public Sector Organisations", in *Balanced Scorecard Report*, Harvard Business School Press, Boston; LORANGE P., (1980), *Corporate planning: an executive viewpoint*, Prentice-Hall, New Jersey; MINTZBERG H., (1996), *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, Torino, Iseidi; NEWMAN W.H., (1975), *Constructive Control. Design and use of control systems*, Prentice-Hall, New York; SCHREYOGG G., STEINMANN H., (1987), "Strategic control: a new perspective", in *Academy of Management Review*, vol. 12, n. 1, pagg. 91-103.



- analisi delle condizioni esterne all'organizzazione al fine di arrivare all'elaborazione di previsioni attendibili attraverso una serie di tecniche di indagine e di valutazione dei fattori ambientali opportunamente classificati;
- analisi delle variabili strutturali e formali dell'organizzazione per identificare i punti di forza e di debolezza;
- valutazione delle diverse alternative strategiche attraverso l'utilizzazione di tecniche di indagine (inizialmente di tipo finanziario);
- disarticolazione della strategia scelta attraverso la definizione di obiettivi, strategie, programmi di azione e budget per le diverse unità organizzative ai diversi livelli gerarchici;
- misurazione dei risultati conseguiti e cioè controllo.

In conclusione gli assunti di fondo dello *strategic planning* possono essere sintetizzati come segue. Da un lato, si ritiene che attraverso la pianificazione strategica sia possibile capire e catturare il futuro, definendo i trend in corso, i legami intercorrenti tra implicazioni presenti ed eventi futuri nonché tra decisioni presenti ed implicazioni future. Dall'altro, si postula che la razionalità del processo strategico è garanzia della razionalità del suo output (il piano) il quale a sua volta, essendo orientato a legare il presente al futuro in modo coordinato, favorisce un comportamento razionale rispetto agli obiettivi strategici definiti.

Il modello dello *strategic planning* presenta molti dei suoi limiti nel momento in cui si rapporta con l'attività di controllo. Infatti tale approccio ha implicita in sé la convinzione che attraverso la predisposizione di piani formali e analitici possa essere amplificata la capacità di controllo del presente e del futuro. Ma poiché la pianificazione non contempla i cambiamenti strategico-organizzativi, soprattutto quelli repentini e non predeterminati, il controllo non è legittimato a richiedere azioni correttive radicali, ma può solo indicare adeguamenti di rotta interni alla prospettiva strategica pianificata, anche se di fatto questa non risulta più valida. Ne deriva una visione limitativa e sottodimensionata delle potenzialità del controllo strategico che dimostra tutti i suoi limiti quando in presenza di significative "discontinuità" (variazioni ambientali che potrebbero richiedere interventi radicali sull'orientamento assunto in sede di pianificazione). In questi casi il sistema di controllo strategico così concepito non è in grado di segnalare l'urgenza di una consistente azione correttiva oppure, pur segnalandola, non ha la forza di imporla.

In conclusione, si può affermare che concepire il controllo strategico come una limitata e depotenziata verifica *ex ante* ed *ex post* dei piani rappresenti un elemento di crisi dello stesso sistema di pianificazione dello *strategic planning*. Paradossalmente però tale crisi comincia a mettere in evidenza che il controllo

strategico può rappresentare la leva per conseguire il necessario salto di qualità dei sistemi di governo strategico, soprattutto in condizioni di instabilità ambientale.



118

4.2 Il modello dello strategic management

Di fronte alla crisi dello *strategic planning*, la letteratura ha proposto una nuova visione fondata su una concezione più relativa della pianificazione strategica. A tale approccio è stato attribuito il nome di *strategic management*⁸². Esso si caratterizza in prima istanza per il fatto di concepire la pianificazione come una (e non la sola né la più importante) delle componenti di un più complesso processo socio-dinamico che porta ad un cambiamento strategico.

L'approccio dello *strategic management* emerge durante gli anni '80 e si caratterizza per i seguenti elementi:

- la necessità di focalizzare l'attenzione sull'attuazione della strategia e, quindi, sulla capacità di realizzare cambiamenti strategici;
- l'esigenza di far acquisire all'organizzazione una elevata reattività strategica;
- la predisposizione di una pianificazione strategica quale strumento relativo e a dimensione operativa;
- l'affermazione della componente motivazionale e psicologica all'interno del processo decisionale strategico e, quindi, il tentativo del management di integrare la dimensione formale e quella informale dell'organizzazione.

La strategia decisa in sede di elaborazione non necessariamente può essere in grado di guidare, in sede di attuazione, l'azione perché possono emergere fattori imprevisti che determinano una separazione tra strategia e azione. Di conseguenza l'attenzione si focalizza sul processo di attuazione e la strategia stessa è vista come un insieme di atti e di relazioni e non come output unico di un processo decisionale strutturato e formale. Nel modello dello *strategic management* diviene rilevante la c.d. "reattività strategica", che implica la capacità di porre in atto un comportamento "sensibile" alle sollecitazioni provenienti dall'ambiente di riferimento e, quindi, in grado di rispondere in tempi brevi alle discontinuità tramite cambiamenti strategico-organizzativi.

In questo contesto il controllo strategico è chiamato a favorire la realizzazione dello *strategic management*:

- supportando la fase di attuazione della strategia;
- raccogliendo le sollecitazioni di cambiamento strategico-organizzativo;
- garantendo l'applicazione del principio dell'adattamento strategico.

⁸² Cfr. ANSOFF I.H., DECLERCK R.P., HAYES R.L., (1976), *From Strategic Planning to Strategic Management*, John Wiley & Sons, New York.

4.3 Implicazioni per le amministrazioni pubbliche

Quanto finora descritto evidenzia la necessità di superare un approccio fortemente formalizzato al controllo strategico a vantaggio di un approccio meno strutturato che ponga l'enfasi sull'adattamento dell'organizzazione al suo ambiente di riferimento sempre più instabile e dinamico.

Applicando questa logica al contesto delle amministrazioni pubbliche emergono alcuni aspetti che vale la pena di evidenziare.

L'attuale impostazione normativa del controllo strategico sembra caratterizzarsi per un approccio che enfatizza il ruolo degli strumenti di pianificazione strategica per mezzo dei quali il vertice politico individua le politiche da realizzare, mentre il controllo strategico con funzioni di *accountability* si configura come controllo dell'attuazione del piano. Se, da un lato, tale impostazione sembra funzionale rispetto ad alcune delle specificità delle pubbliche amministrazioni (separazione tra politica ed amministrazione), d'altra parte ci si chiede se sia utile e realistico mantenere anche in ambito pubblico un'impostazione basata esclusivamente su un processo di pianificazione strategica rigida e formalistica laddove invece da più parti si evidenzia come l'ambiente di riferimento delle P.A., in seguito ai ben noti processi di riforma, sia diventato dinamico e meno prevedibile e, ciò, soprattutto a livello di enti locali. Se gli studi sul management strategico hanno evidenziato la necessità di ampliare gli orizzonti e le funzioni del controllo strategico, valorizzandone la funzione in termini di supporto alla gestione del cambiamento ambientale ed all'apprendimento istituzionale, ci si chiede se non sia il caso di porsi almeno la questione con riferimento alle amministrazioni pubbliche, soprattutto a livello locale.

5. La prospettiva della rendicontazione e della ricerca valutativa

.....

Oltre alla letteratura manageriale sul controllo strategico, ulteriori spunti interessanti sono offerti da approcci disciplinari diversi da quello tipicamente aziendale. In particolare gli studi sulla valutazione delle politiche pubbliche hanno da tempo investigato, soprattutto a livello internazionale⁸³, l'utilizzabilità della valutazione nell'ambito del processo decisionale. In Italia si riscontra ancora un certo ritardo rispetto ad altri Paesi (e soprattutto quelli anglosassoni) con riferimento allo sviluppo di metodi analitici di valutazione ed una loro diffusione tra gli operatori pubblici.

⁸³ Cfr. OECD, (1999), *Improving evaluation practices: best practice guidelines for evaluation and background paper*, OECD Publications, Paris.



Tra le esperienze maggiormente note vi è quella realizzata dal Progetto Valutazione⁸⁴, nel cui ambito è maturata una interessante distinzione tra valutazione intesa come strumento per il disegno delle politiche pubbliche e valutazione intesa come strumento di management pubblico. Assumendo come fattore discriminante il diverso bisogno conoscitivo⁸⁵ che spinge ad intraprendere una valutazione si distingue tra:

- **rendicontazione valutativa:** risponde all'esigenza di *rendere conto* della realizzazione di attività e del raggiungimento di risultati da parte di un'amministrazione pubblica nei confronti di soggetti esterni, per consentire a questi soggetti di formarsi un'opinione e dare un giudizio sulla performance dell'organizzazione;
- **ricerca valutativa:** risponde all'esigenza di *apprendere* dall'attuazione di un'attività pubblica quali effetti essa abbia ottenuto e come e perché questi effetti si siano prodotti (o non prodotti) al fine di decidere se correggere questa attività, mantenerla in vita o eliminarla.

La rendicontazione e la ricerca valutativa hanno diversi aspetti in comune tra cui l'analisi e l'interpretazione di dati relativi all'impiego di risorse pubbliche; tuttavia vi è una radicale differenza con riferimento all'utilizzo dei dati e dei metodi di elaborazione ed analisi.

5.1 La rendicontazione valutativa e l'esigenza di accountability

Con l'espressione rendicontazione valutativa si fa riferimento ad un insieme di pratiche operative e di strumenti analitici necessari a soddisfare l'esigenza di rendere conto. La logica che sta alla base di una tale esigenza è che chiunque utilizzi risorse pubbliche non possa esimersi da un dovere morale di dar conto dei risultati ottenuti (*accountability*).

La rendicontazione valutativa può essere ricondotta a due schemi concettuali:

1. Separazione tra proprietà e gestione

In questo caso si evidenzia che nelle amministrazioni pubbliche la separazione tra proprietà e gestione è più netta, ma anche più complessa di quanto non avvenga nelle aziende private. In ambito pubblico la proprietà è dei cittadini (nella loro veste di elettori, di utenti e di contribuenti), mentre l'amministrazione della cosa pubblica spetta ai rappresentanti da loro eletti, più o meno direttamente. Nei sistemi democratici questa separazione tra proprietà ed amministra-

⁸⁴ Per un approfondimento si rinvia al sito istituzionale del progetto www.prova.org

⁸⁵ Non si tratta quindi di una classificazione che ha a che fare con l'oggetto della valutazione (efficienza/efficacia), o con il momento in cui si valuta (*ex ante/ex post*), ma essa si riferisce alla ragione fondamentale per cui si realizza la valutazione.



zione implica il dovere degli amministratori pubblici di “rendere conto” ai cittadini-proprietari dei risultati raggiunti e più in generale dell’uso fatto della delega ricevuta a gestire la cosa pubblica. In questo senso si parla anche di *accountability* democratica⁸⁶, ad evidenza del fatto che si tratta di una condizione fondante della governance democratica.

2. *Asimmetrie informative*

La rendicontazione valutativa può essere ricondotta al problema delle *asimmetrie informative* che si generano tra i diversi soggetti coinvolti nell’utilizzo di risorse pubbliche. Si ha un’asimmetria informativa quando c’è una distribuzione non uniforme delle informazioni tra due o più soggetti che hanno dato luogo ad una relazione reciproca. In questi casi vi è un concreto rischio che chi ha un vantaggio “informativo” tenti di sfruttarlo a danno degli altri soggetti. Applicato al contesto pubblico questo schema giustifica la necessità di un controllo su chi utilizza le risorse (amministrazioni pubbliche) da parte di chi le mette a disposizione (contribuenti)⁸⁷. Un’amministrazione pubblica ha un indiscutibile vantaggio informativo sia nei confronti degli utenti sia nei confronti di chi ha responsabilità di indirizzo e controllo (rappresentanti politici eletti). Gli strumenti di rendicontazione valutativa possono contribuire a ridurre questo vantaggio informativo riducendo di conseguenza il rischio di comportamenti indesiderati (inefficienza, difesa di interessi corporativi, auto-referenzialità, ecc.). Nei confronti degli utenti gli strumenti di rendicontazione valutativa implicano la rendicontazione delle performance in modo da consentire una scelta più informata relativamente ai servizi offerti e una più consapevole affermazione dei diritti nei confronti dell’organizzazione stessa. Nei confronti dei soggetti che hanno la responsabilità d’indirizzo e di controllo, gli strumenti di rendicontazione valutativa consentono di fornire informazioni volte a verificare che le decisioni assunte in sede di programmazione (o “indirizzo politico”) siano state portate a compimento nei tempi previsti e con le modalità prescelte (rendicontazione valutativa riferita alle strategie).

5.2 La ricerca valutativa e l’esigenza di apprendimento

Nel paragrafo precedente si è avuto modo di evidenziare che l’esigenza di “rendere conto” costituisce un forte stimolo alla valutazione, ma non si tratta certamente dell’unica motivazione per valutare le attività pubbliche. Una ulte-

⁸⁶ BEHN R.D., (1998), “The New Public Management Paradigm and the search for Democratic Accountability”, in *International Public Management Journal*, 1(2), pagg. 131-164.

⁸⁷ Nella teoria microeconomica, le situazioni identificate da *rapporti di agenzia* si caratterizzano per la presenza di asimmetria informativa e di contrasto d’interessi tra i due soggetti.

riore e fondamentale esigenza è quella di “apprendere” come le risorse pubbliche siano state impiegate e con quali effetti, al fine di migliorarne la destinazione e l’utilizzo⁸⁸.

In questo caso non si è in presenza di una situazione di squilibrio informativo tra due soggetti, ma si registra una incapacità di chi ha deciso e/o attuato l’intervento pubblico di capire gli esiti dello stesso. Dal momento che un fenomeno che non si conosce non si può migliorare, la ricerca valutativa⁸⁹ si propone, attraverso un insieme di pratiche operative e di strumenti analitici, di facilitare l’apprendimento delle amministrazioni pubbliche con riferimento a:

- la natura dell’intervento pubblico,
- le sue possibilità di successo,
- l’adeguatezza del suo disegno originario a raggiungere gli obiettivi prefissati,
- le risposte che ottiene dall’ambiente circostante,
- la corrispondenza tra la missione assegnata all’intervento e la capacità di implementazione degli apparati ad essa preposti.

Se, da un lato, la *rendicontazione valutativa* si proponeva di verificare sistematicamente le modalità di impiego delle risorse assegnate e le performance conseguite; dall’altro, la *ricerca valutativa* intende reperire tutti gli elementi conoscitivi in grado di far prendere decisioni consapevoli sull’opportunità di mantenere, estendere, modificare o eliminare un intervento precedentemente adottato.

Per conseguire le sue finalità di apprendimento, la ricerca valutativa pone in essere sia delle analisi “di processo”, sia delle analisi “degli effetti”.

Le analisi “di processo” si propongono di ricostruire le dinamiche interne agli apparati amministrativi durante l’implementazione di un programma, utilizzando uno spettro molto ampio di fonti informative (dati amministrativi, informazioni qualitative tratte da interviste, focus group, ecc.). La finalità è principalmente di tipo descrittivo: rilevando anomalie, ritardi o incongruenze si ricercano le ragioni per le quali tali aspetti negativi si siano verificati nel processo di implementazione e, quindi, si creano le condizioni per l’individuazione dei possibili rimedi. In altri termini si genera un processo di apprendimento dinamico.

Le analisi “degli effetti” hanno anch’esse una fondamentale componente descrittiva (la misurazione del cambiamento), ma si caratterizzano principalmente per una ricerca del tipo causa-effetto. Ciò determina una serie di complessità relative all’imputazione dei legami causali tra fenomeni, che richiedo-

⁸⁸ Cfr. MARTINI A., SISTI M., (1999), “Fatta la legge... quali strumenti analitici per valutarne l’attuazione?”, disponibile su www.prova.org

⁸⁹ MARTINI A., (1997), *Valutazione dell’efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di caso*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, disponibile su www.prova.org



no necessariamente l'utilizzo delle metodologie (quantitative e statistiche) tipiche delle analisi d'impatto (*impact analysis*).

Sia nel caso delle analisi “di processo” che delle analisi “degli effetti”, la valutazione si fonda sulle metodologie e le tecniche analitiche sviluppate nell'ambito della ricerca applicata in campo economico e sociale. Esse richiedono professionalità e sensibilità particolari, invero non molto diffuse all'interno della pubblica amministrazione⁹⁰.

5.3 Osservazioni conclusive

Sebbene non risulti un richiamo esplicito nei contributi elaborati in seno al Progetto Valutazione, il bilancio sociale, il bilancio di mandato ed il controllo strategico sembrano poter essere utilmente inquadrati come strumenti di rendicontazione valutativa.

Gli strumenti di rendicontazione sociale (bilancio sociale e di mandato) sicuramente contribuiscono a ridurre l'asimmetria informativa tra amministratori pubblici e cittadini-utenti, offrendo una “resa del conto” circa le performance realizzate e contribuendo ad una affermazione più consapevole dei diritti nei confronti dell'amministrazione, che nelle migliori prassi porta ad un processo di dialogo e partecipazione.

Gli strumenti di controllo strategico – soprattutto nella lettura che ne hanno dato il legislatore e nell'applicazione corrente degli operatori – intervengono nel rapporto tra politici e manager, contribuendo a rendere questi ultimi *accountable* circa l'attuazione delle decisioni assunte in sede di programmazione (o “indirizzo politico”).

In realtà anche la prospettiva della ricerca valutativa e, dunque, della valutazione con fini di apprendimento dovrebbe essere integrata se non negli strumenti di rendicontazione sociale, almeno in quelli di valutazione e controllo strategico. Non ha alcun senso, infatti, decurtare la funzione del controllo strategico alla sola “resa del conto”, ma occorre ampliarne gli orizzonti inglobando una funzione di apprendimento degli esiti dell'attuazione di un'attività pubblica e delle condizioni per le quali tali esiti si siano prodotti o meno.

Infine, fatte salve tutte le notazioni circa la necessità di adottare metodologie rigorose e non improvvisate (proprie della ricerca applicata in campo economico e sociale), anche gli strumenti di rendicontazione sociale possono fornire un contributo positivo in termini di ricerca valutativa, laddove si sfruttino i canali di dialogo con gli stakeholder per internalizzare informazioni sulle condizioni di successo/fallimento nell'attuazione delle politiche o sulla percezione degli

⁹⁰ Cfr. MARTINI A., SISTI M., (1999), *op. cit.*



effetti da queste prodotti. A loro volta, gli strumenti di rendicontazione sociale potrebbero trarre importanti apporti dalla ricerca valutativa, laddove la rilevazione e rendicontazione degli impatti sociali delle attività poste in essere dall'amministrazione potrebbero basarsi su tecniche e strumenti di analisi meno "grossolani" sotto il profilo metodologico.

6. Le criticità del controllo strategico nella logica dei network

Se nei paragrafi precedenti sono stati individuati alcuni profili critici del controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche, individuando alcune limitazioni dell'impostazione normativa, in questo paragrafo ci si concentra su un problema di grande rilevanza per gli enti locali: quali nuove problematiche si pongono in termini di controllo strategico in un contesto in cui l'azione avviene sempre di più attraverso network di soggetti dotati di gradi di autonomia più o meno ampi⁹¹?

Guardando al processo di modernizzazione della P.A.⁹² si nota come la letteratura e la prassi più recenti sempre più valorizzino l'approccio basato sui network⁹³ il quale si fonda sull'idea forte che l'ente locale sia solo uno degli attori attivi sul territorio, e faccia parte come tale di una (o più) reti locali. In questo contesto gran parte dei tradizionali strumenti manageriali – e tra questi il controllo strategico – possono risultare inefficaci qualora non si tengano in dovuta considerazione le specificità emergenti.

È utile premettere che, in realtà, la logica dei network consente di cogliere non solo le specifiche complessità inerenti il controllo strategico, ma anche, più in generale, la ricchezza e molteplicità delle relazioni del quale l'ente è protagonista e che più o meno direttamente influenzano il modo con cui si affronta anche il tema della strategia e del suo controllo. Se si prende atto del fatto che l'ente locale è solo uno degli attori del/dei network locale/i risulta facilmente comprensibile che le strategie e le politiche non possano che essere definite e realizzate attraverso un complesso processo di interazione tra un elevato numero di attori, invece che essere univocamente determinate dal vertice politico dell'ente. In altri termini se il processo decisionale si caratterizza per la complessità e l'incertezza derivante dalle numerose relazioni inter-organizzative esistenti, si

⁹¹ Per un approfondimento della questione e per un'ampia sistematizzazione della letteratura di riferimento si rinvia a PILONATO S., (2004), *Network Approach: quali nuove specificità per il controllo di gestione strategico dell'ente locale?*, Liuc Papers n. 140, Serie Economia e Istituzioni 12, suppl. a gennaio 2004.

⁹² Cfr. in questo stesso volume il capitolo 1.

⁹³ MENEGUZZO M., a cura di, (2004), *Network pubblici: strategia, struttura e governance*, in corso di pubblicazione.



comprende che le attività di definizione, implementazione e controllo della strategia non possono essere realizzate dall'unico ente.

Si può dunque concludere che nell'ambito dei network «l'unicità dell'autorità al vertice dell'organizzazione non può più essere ipotizzata: questo non in termini di rappresentanza della volontà dell'ente, ma relativamente ai soggetti protagonisti del processo di definizione dei percorsi strategici. La struttura a rete, all'interno di un contesto non statico, presume la partecipazione sostanziale di nuovi soggetti nell'identificazione degli obiettivi a lungo termine e dei processi per raggiungerli»⁹⁴.

Nei network, la strategia pone maggior enfasi sul ruolo e sul contributo dei diversi stakeholder nel medio-lungo periodo. Viene quindi riconosciuta pienamente l'esistenza di forti interdipendenze, di interessi contrastanti, di diversi valori che animano gli attori, pubblici e non, da un lato con l'ammissione della impossibilità di applicare un approccio di pianificazione razionale, dall'altro con l'acquisto di dignità dei concetti di strategia emergente e di apprendimento organizzativo anche nell'ente locale⁹⁵.

Una prima importante conseguenza sul sistema di controllo strategico è che il fulcro del controllo non è più solo nel rapporto tra politico e manager, ma nelle interazioni tra vertice politico-manageriale e comunità. Ciò segna un importante punto di contatto tra strumenti di controllo strategico (che devono diventare in qualche modo "partecipati") e strumenti di partecipazione e rendicontazione sociale così come descritti nel capitolo precedente.

La non unicità dell'ente locale come soggetto che identifica e realizza le linee strategiche costituisce il punto chiave ai fini del disegno del sistema di controllo. La struttura a rete, all'interno di un contesto non statico, presume infatti la partecipazione sostanziale di nuovi soggetti. Le conseguenze per il sistema di controllo sono estremamente rilevanti, perché il riconoscere e legittimare la significativa influenza degli altri soggetti costituisce in qualche modo un punto di non ritorno: inglobare le relazioni tra ente e attori esterni mette in crisi proprio il disegno del sistema delle responsabilità. Possibili ipotesi di lavoro possono prevedere che:

- l'incertezza collegata all'ampliamento dei soggetti possa essere affrontata sviluppando opportuni processi di relazione e coinvolgimento degli stakeholder dell'ente, anche attivando team di vertice interaziendale (cui partecipino i vertici aziendali dei vari attori del network) focalizzati sui processi strategici;

⁹⁴ Per un approfondimento della questione e per un'ampia sistematizzazione della letteratura di riferimento si rinvia a PILONATO S., (2004), *op. cit.*, pag. 13.

⁹⁵ *Ibidem*.

- la sfumatura dei confini organizzativi possa essere affrontata attraverso processi di “integrazione orizzontale” dei sistemi di controllo che, prevedendo importanti collegamenti anche con il sistema informativo della rendicontazione sociale, siano fondati su aspetti interattivi interaziendali e centrati su risultati e obiettivi di area locale, più che di singola azienda.





PARTE SECONDA

L'ACCOUNTABILITY DELLE P.A. IN UNA PROSPETTIVA INTERNAZIONALE

Premessa

di Luciano Hinna



Nella prima parte del volume sono stati fissati i presupposti teorici ed introdotti i primi spunti di riflessione su importanti ed attuali questioni quali: l'affermarsi della prospettiva della governance pubblica, il suo esplicitarsi attraverso forti innovazioni nei processi di *accountability* esterna ed interna, l'affermarsi di meccanismi innovativi di *accountability* e di orientamento ai risultati delle amministrazioni pubbliche tra cui, principalmente, la rendicontazione sociale e di mandato ed il controllo strategico.

L'analisi finora svolta ha consentito di individuare alcuni fattori che appaiono "trasversali" rispetto alle iniziative di rendicontazione sociale e di mandato nonché di controllo strategico. In particolare ci si riferisce al tema dell'orientamento ai risultati delle pubbliche amministrazioni, con il connesso sforzo di concentrarsi sulla valutazione e la rendicontazione degli impatti sociali (*outcome*), ed al tema della partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni collettive ed alla valutazione dei risultati.

Gli strumenti di rendicontazione sociale e quelli di controllo strategico si inseriscono in un quadro complessivo di orientamento ai risultati della pubblica amministrazione. Da qualunque parte provenga (cittadini o vertici politici), la richiesta di "resa del conto" è sempre più sulle dimensioni strategiche e, cioè, sul conseguimento o meno dei fini istituzionali delle amministrazioni, il che richiede un'attenzione alle ricadute sociali dell'agire pubblico.

Inoltre il processo di ridefinizione dei confini tra Stato, mercato e società civile richiede che i processi di rendicontazione e di controllo siano resi sempre più "sociali" nel senso che essi non possono essere efficacemente implementati senza una effettiva partecipazione della società civile, o comunque degli stakeholder di un'azienda o ancora delle varie categorie dei cittadini di un istituto pubblico territoriale.

Si genera così una sorta di circolo "virtuoso": la richiesta di maggiore *accountability* spinge la pubblica amministrazione a rendicontare obiettivi, azioni e risultati; ciò determina una maggiore consapevolezza dei vari stakeholder e, quindi, una domanda di partecipazione attiva alle fasi del processo decisionale,

tra cui la pianificazione delle strategie; la partecipazione alla pianificazione strategica comporta a sua volta una ulteriore richiesta di “resa del conto” sui risultati conseguiti e così via.

Prima di illustrare – nella terza parte del volume – i risultati della ricerca empirica su esperienze italiane di rendicontazione sociale e controllo strategico negli enti locali e nelle regioni, si è ritenuto di proporre in questa seconda parte una serie di contributi che allargassero il raggio d’azione agli studi ed alle esperienze internazionali sulle tematiche che abbiamo precedentemente definito “trasversali.

A tal fine questa seconda parte del volume comprende tre capitoli.

Il primo (capitolo 5) fa il punto della situazione su un aspetto di particolare rilievo ai fini degli scopi generali del presente lavoro e, cioè, il tema dell’orientamento ai risultati da parte delle amministrazioni pubbliche. In particolare, il capitolo analizza gli spunti emersi sul tema del Performance Management nell’ambito dei lavori del comitato Public Management dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Nella parte conclusiva del capitolo, poi, dallo schema generale del Performance Management si passa ad una sua maggiore specificazione, portando alcuni esempi di *balanced scorecard*, che rappresenta una innovazione importante, a livello internazionale, per orientare le amministrazioni verso una gestione più attenta e consapevole dei risultati.

Il secondo capitolo (capitolo 6), invece, è dedicato ad un tema emergente nell’ambito della prospettiva di governance pubblica: la partecipazione ed il coinvolgimento dei cittadini nel processo di presa delle decisioni collettive e nella valutazione dei risultati. In particolare il capitolo riprende i contributi di due autorevoli istituzioni internazionali come l’OCSE e la Banca Mondiale. Queste, sebbene abbiano finalità diverse in quanto, come è noto, la prima comprende Paesi industrializzati mentre la seconda si occupa di Paesi in via di sviluppo, stanno elaborando studi relativi al modo per realizzare la partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni. Secondo l’OCSE, il rafforzamento della componente “relazionale” tra amministrazione pubblica e cittadini implica un forte coinvolgimento dei cittadini in tutte le fasi del processo decisionale; ciò è possibile attraverso l’informazione, la consultazione e la partecipazione attiva. Secondo l’approccio della Banca Mondiale, la *Social Accountability* include molteplici azioni che i cittadini possono intraprendere affinché le pubbliche amministrazioni siano più *accountable*: in particolare viene posto l’accento anche sulla partecipazione della comunità nelle fasi di monitoraggio e valutazione delle performance.

Il terzo ed ultimo capitolo di questa parte del volume (capitolo 7) illustra in maniera approfondita le principali esperienze internazionali in tema di rendicontazione ai cittadini delle performance delle amministrazioni pubbliche. Si

tratta di un approfondimento che risulta particolarmente interessante per due ordini di motivi. In primo luogo per l'assoluto carattere innovativo dello studio: si tratta infatti della prima rassegna approfondita di esperienze internazionali di rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche. Inoltre lo studio delle esperienze internazionali precede la ricerca empirica sui casi delle amministrazioni italiane, offrendo una base per un utile ed interessante confronto.



5. Il Performance Management nell'approccio dei Paesi OCSE

di Fabio Monteduro



Il tema dell'*accountability* e quello dell'orientamento ai risultati delle amministrazioni pubbliche sono emersi con forza nella prima parte del volume. Questo capitolo intende fare il punto della situazione su questi temi, ma in una prospettiva internazionale, cercando di cogliere spunti innovativi provenienti dagli studi di autorevoli istituzioni internazionali ed in particolare dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico⁹⁶, che attraverso un suo comitato, il comitato Public Management o PUMA (che oggi ha mutato nome in comitato Public Governance) è particolarmente attiva nello studio e la diffusione di esperienze innovative.

1. Il Performance Management nell'approccio dei Paesi OCSE

Nell'ambito delle strategie di riforma del management pubblico che hanno interessato, a partire dagli anni '80, la quasi totalità dei Paesi OCSE, un ruolo centrale deve essere assegnato al tema dei risultati e delle performance delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento alla loro misurazione e valutazione.

È bene precisare che, in una prospettiva storica ed internazionale, la questione della misurazione e valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche

⁹⁶ L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) assiste i governi dei 30 Paesi membri nel definire politiche economiche, sociali e di governance in grado di affrontare le sfide derivanti dalla globalizzazione. L'OCSE è stata istituita il 30 settembre 1961 con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, sostituendo l'OECE, creata nel 1948 per amministrare il c.d. Piano Marshall, nell'ambito della ricostruzione postbellica dell'economia europea. I suoi Paesi membri sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico (1994), Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia (1996), Portogallo, Repubblica Ceca (1995), Repubblica di Corea (1996), Repubblica Slovacca (2000), Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria (1996). Hanno presentato domanda di adesione la Slovenia, la Russia, l'Argentina ed i tre Paesi Baltici. L'OCSE mantiene stretti contatti con i Paesi non membri (che possono partecipare come osservatori ai lavori dei Comitati o a determinati programmi dell'Organizzazione) e con le altre Organizzazioni Internazionali.

di ogni ordine e grado non rappresenta certo una novità. Come osservano alcuni studiosi⁹⁷, già durante gli anni '30, negli Stati Uniti, si sono sviluppate le prime metodologie di misurazione delle performance delle aziende pubbliche e, successivamente, negli anni '60 e '70 si è assistito ad un deciso sviluppo della tematica a seguito dell'affermazione delle logiche di pianificazione razionale⁹⁸.

Alla grande enfasi che aveva accompagnato l'emergere della tematica durante gli anni '70, non è però corrisposto un riscontro concreto in termini di effettivo ausilio alle problematiche gestionali. In molti casi si è notato che alle risorse investite nei sistemi di misurazione non corrispondeva un effettivo contributo degli stessi a beneficio dei processi decisionali. Venne coniata allo scopo la locuzione "*Data Rich but Information Poor*" (DRIP) che testimoniava, da un lato, l'assenza di una chiara focalizzazione in grado di dare significato alla mole dei dati raccolti, dall'altro, la scarsa incisività dell'informazione sui risultati ai fini del processo decisionale⁹⁹.

Il declino del tema della misurazione e valutazione delle performance negli anni '80 è riconducibile alle necessità di contenimento della spesa pubblica: se i sistemi di misurazione delle performance non erano in grado di produrre effetti concreti sulla gestione, essi andavano ridimensionati.

Durante gli anni '90, a seguito dei processi di riforma che hanno investito la pubblica amministrazione di tutti i Paesi avanzati, riemerge con forza il problema delle performance delle amministrazioni pubbliche e della loro valutazione.

È in questi anni che dagli studi e dalle analisi comparative dell'OCSE emerge la prospettiva del Performance Management. Performance Management è un'espressione sintetica con la quale si intende richiamare l'esteso utilizzo nel governo complessivo del sistema pubblico, nelle relazioni interistituzionali e nella gestione delle singole amministrazioni di tecniche e metodi di misurazione della performance¹⁰⁰.

Una premessa fondamentale del Performance Management è il decentramento delle responsabilità gestionali verso i livelli manageriali o verso amministrazioni dotate di autonomia, cui corrisponde una maggiore e più esplicita assunzione di responsabilità in termini di obiettivi da raggiungere e risultati da conseguire. Si capisce come il tema del Performance Management sia strettamente

⁹⁷ Cfr. MUSSARI R., (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Torino, Giappichelli, pagg. 50-62; DEL VECCHIO M., (2001), *Dirigere e Governare le Amministrazioni Pubbliche*, Milano, Egea.

⁹⁸ In particolare il tema della misurazione delle performance emerge con forza in concomitanza con le prime forme di intervento pubblico nel campo della produzione dei servizi a prevalente contenuto sociale.

⁹⁹ Cfr. DEL VECCHIO M., (2001), *op. cit.*

¹⁰⁰ Cfr. OECD, (1997), *In search of results: performance management practices*, Paris, PUMA/OECD, pagg. 8-9.



interrelato alla più ampia tematica che la stessa OCSE definisce come “governance pubblica distribuita”, ossia alle nuove problematiche di governance ed *accountability* che si pongono in seguito al processo di decentramento organizzativo che ha interessato i governi centrali dei principali sistemi pubblici dei Paesi sviluppati¹⁰¹.

Partendo da una serie di analisi a livello comparato tra i Paesi membri (i cui tratti salienti sono riassunti nella tabella II.1), l'OCSE individua le seguenti caratteristiche del Performance Management¹⁰²:

- l'esplicita definizione di obiettivi di risultato associati a programmi di intervento o aree di attività (spesso resi di pubblico dominio);
- l'attribuzione al livello manageriale della piena responsabilità e autonomia nel perseguimento degli obiettivi;
- l'utilizzo di informazioni e valutazioni sui livelli di risultato raggiunti (performance) nelle decisioni circa il finanziamento futuro, la modifica delle priorità e dei programmi e l'attribuzione di premi e sanzioni, sia a livello aziendale che di individui;
- la produzione di informazioni per appositi organi esterni di controllo e valutazione *ex post*, le cui conclusioni possono anche intervenire nei processi decisionali di cui al punto precedente.

L'approccio generale è quindi quello di un progressivo spostamento dell'attenzione dalle risorse e dai controlli *ex ante* verso i risultati ed i controlli *ex post*.

¹⁰¹ Cfr. OECD, (2002), *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies*, Paris, OECD Publications.

¹⁰² Cfr. OECD, (1994), *Performance management in government: performance measurement and result oriented management*, PUMA/OECD, Paris; DEL VECCHIO M., (2001), *op. cit.*

Tabella II.1

Caratteristiche del Performance Management in alcuni Paesi OCSE

	Canada	Danimarca	
Obiettivi del Performance Management	L'utilizzo "interno" degli strumenti di Performance Management è finalizzato a supportare i manager ed al miglioramento continuo?	Il Performance Management è finalizzato a favorire una gestione flessibile ed un servizio centrato sulle esigenze del cliente	I principali obiettivi sono quelli di incrementare le capacità manageriali delle amministrazioni e la focalizzazione sui clienti e sulla qualità
	L'utilizzo "esterno" degli strumenti di Performance Management è finalizzato a incrementare l' <i>accountability</i> al vertice politico od ai cittadini?	Nuovi sistemi di rendicontazione stanno perseguendo l'obiettivo di migliorare l' <i>accountability</i> per le performance ottenute	Attraverso una chiara definizione degli obiettivi e dei target si ritiene di poter incrementare il controllo dei vertici politici sulle politiche pubbliche
	INDICATORI: il sistema di misurazione delle performance si avvale di indicatori semplici e trasparenti?	Gli indicatori vengono utilizzati accanto a misure più complesse	Gli indicatori di performance sono utilizzati più diffusamente rispetto ad altri sistemi di misurazione
Sistema di misurazione delle performance	MISURE QUALITATIVE: sono presenti misure qualitative che si affiancano a quelle quantitative?	Le misure qualitative vengono utilizzate soprattutto nella valutazione dei programmi	Le misure qualitative sono usate similmente a quelle quantitative
	PROCESSI: la rilevazione delle caratteristiche del processo sono importanti?	/ /	La rilevazione delle caratteristiche dei processi è ampiamente utilizzata
	EFFICIENZA: la misurazione degli output è importante?	Le misure di efficienza sono ampiamente utilizzate	Molti strumenti di Performance Management includono la misurazione dell'efficienza
	EFFICACIA: la misurazione degli outcome è rilevante?	La misurazione dell'efficacia è diffusa, ma non sempre metodologicamente perfezionata	/ /
	QUALITÀ: la misurazione della qualità dei servizi è un aspetto importante?	Le misure della qualità dei servizi sono ampiamente utilizzate (includo: accessibilità, accuratezza, tempestività, correttezza, ecc.)	Si pone una grande enfasi alla qualità dei servizi in quanto in grado di far sì che il miglioramento aziendale sia rivolto ai clienti

Fonte: Adattato da OECD (1997), *In Search of results*, cit., pagg. 120 e segg.





Olanda	Nuova Zelanda	Regno Unito	Stati Uniti
Il Performance Management è finalizzato ad incrementare l'efficienza e l'efficacia dei programmi e a rafforzare il management	Il Performance Management è pensato come strumento per mediare nelle P.A. una cultura dei risultati	Gli obiettivi più importanti sono l'efficacia nella fornitura dei servizi agli utenti ed il miglioramento continuo	L'obiettivo del Performance Management è quello di trasformare le amministrazioni in organizzazioni snelle e flessibili con un forte orientamento ai risultati
L' <i>accountability</i> è il principale obiettivo	Praticamente tutte le riforme sono state incentrate sulla necessità di chiarificare l' <i>accountability</i> e le responsabilità	L' <i>accountability</i> è il principale obiettivo dei sistemi di performance management	Migliorare l' <i>accountability</i> per le performance ottenute è un obiettivo importante
Gli indicatori di performance sono ampiamente usati tanto nelle amministrazioni centrali quanto in quelle locali	/ /	Ci si concentra su un numero ristretto di indicatori chiave	Gli obiettivi di performance sono corredati dai relativi indicatori
Recentemente si registra un'enfasi crescente per l'utilizzo di misure qualitative in certe aree di intervento delle P.A.	/ /	Sebbene si riconosca che gli obiettivi vadano misurati in maniera oggettiva, si riconosce anche l'utilità di misure di tipo qualitativo	/ /
Molti indicatori di performance si concentrano sulle caratteristiche dei processi	La misurazione delle caratteristiche dei processi è parte integrante di molti strumenti di Performance Management	/ /	/ /
Le misure di efficienza sono divenute particolarmente importanti in seguito alle recenti iniziative di riforma	Una caratteristica distintiva del Performance Management è l'enfasi sugli output	Vi è una netta preferenza per la fissazione di obiettivi in termini di efficienza e di livelli di output	Le misure di output sono importanti soprattutto se collegate agli <i>outcome</i>
La misurazione dell'efficacia è particolarmente importante nella valutazione, ma le intenzioni di rilevarla non sono sempre soddisfatte	Le varie amministrazioni stanno sperimentando forme di valutazione degli <i>outcome</i> relativi alle politiche adottate o ai servizi erogati	/ /	Il focus di tutti i sistemi di misurazione è quello della rilevazione degli <i>outcome</i>
Vi è una grande attenzione alla qualità, in particolare a livello di enti locali	I livelli di qualità sono specificati a priori e sono rilevati e rendicontati <i>ex post</i>	L'aspetto della misurazione della qualità è importante soprattutto con riferimento allo strumento delle Carte di Servizi	Gli obiettivi in termini di livelli qualitativi sono incorporati nei piani e nei report sulla performance

Il fine ultimo dei sistemi di Performance Management è quello di incrementare il benessere della collettività, rendendo possibile un maggiore avvicinamento tra le domande ed i bisogni espressi dalla comunità amministrata e le risposte fornite dalle amministrazioni pubbliche. Tale aspirazione di fondo si realizza attraverso due diversi orientamenti dei sistemi di Performance Management:

- orientamento interno: i destinatari principali sono i vertici amministrativi ai quali vengono forniti strumenti, informazioni e stimoli per modificare la gestione;
- orientamento esterno: i destinatari sono maggiormente identificabili con soggetti esterni in grado di influenzare il comportamento aziendale (politici, cittadini) o di esserne influenzati in base al confronto (altre amministrazioni, ecc.).

Nel caso di orientamento interno dei sistemi di Performance Management possono essere comprese due ulteriori modalità: da un lato, alcuni approcci si focalizzano sul problema del contenimento o della riduzione della spesa; dall'altro, vi sono impostazioni che si rivolgono ad un miglioramento complessivo dei risultati aziendali e del grado di soddisfacimento delle attese dei destinatari dei servizi.

Focalizzati sul problema del contenimento/riduzione della spesa sono quei sistemi "centralizzati" (rivolti al sistema pubblico nel suo complesso invece che alla singola azienda/amministrazione) e fortemente incentrati sul controllo delle risorse (input) e molto meno attenti – in alcuni casi "estremi" disinteressati – ai risultati. Al contrario, se la logica adottata è quella dello stimolo all'auto-miglioramento, occorre guardare al sistema ed agli strumenti di Performance Management come occasioni di apprendimento e ripensamento sulle priorità, in un quadro di generale spostamento dell'attenzione verso gli effetti che l'azione dell'azienda produce sull'ambiente. Non sorprende, quindi, che gli stessi strumenti possano essere applicati in maniera profondamente differente. Si pensi, ad esempio, alla generazione di dati comparativi tra aziende: in alcuni casi, essa può sfociare nella definizione di standard rigidi da applicare; in altri, viene invece utilizzata per stimolare la riflessione, l'auto-valutazione e fornire concreti punti di riferimento per i processi di miglioramento.

Anche l'orientamento verso l'esterno dei sistemi di Performance Management può assumere connotazioni differenti. Da un lato, si può enfatizzare l'aspetto relativo al governo delle relazioni interistituzionali; dall'altro, si può porre l'accento sull'*accountability* e sulla responsabilizzazione nei confronti dei cittadini e degli utenti.

Nella prima accezione, gli strumenti di Performance Management possono agevolare il governo ed il controllo delle amministrazioni pubbliche nelle relazioni verticali ed in quelle orizzontali (rapporti tra amministrazioni poste sul



medesimo livello). Nella seconda prospettiva, l'obiettivo principale è quello di rendere possibile ed efficace l'azione esercitata sull'azienda da soggetti e gruppi che si ritiene abbiano legittime aspettative rispetto a ciò che l'azienda fa e sui risultati che consegue.

2. Strumenti innovativi di Performance Management: la *balanced scorecard*

Tra gli strumenti innovativi del Performance Management un posto di rilievo è sicuramente occupato dalla *balanced scorecard*. La *balanced scorecard* è stata ideata da Kaplan e Norton¹⁰³ all'inizio degli anni '90, ed originariamente le sue applicazioni erano limitate al mondo delle imprese private, anche se ben presto si sono diffuse applicazioni anche per le aziende no profit e per le amministrazioni pubbliche¹⁰⁴.

La *balanced scorecard* fornisce ai vertici aziendali un mezzo per esprimere gli obiettivi strategici dell'azienda attraverso specifiche ed appropriate misure di performance, analizzandoli sotto le diverse prospettive utili per garantire le condizioni di sviluppo dell'azienda, quali la prospettiva della clientela, quella dei processi interni aziendali e quella dell'apprendimento e della crescita. L'attenzione è quindi rivolta ad una serie di indicatori bilanciati¹⁰⁵:

- in termini tecnici, in quanto gli indicatori sono sia economico-finanziari che di tipo fisico-tecnico;
- in termini di orizzonte temporale, in quanto si analizzano sia i risultati strategici di breve termine che i driver di valore per la performance economico-finanziaria e competitiva di lungo termine;
- in termini di orientamento strategico, in quanto le diverse misure sono rivolte sia ad aspetti esterni (azionisti e clienti) che interni (processi ed apprendimento).

L'impostazione "tradizionale" della *balanced scorecard* è pensata per il mondo delle imprese private for profit ed individua quattro dimensioni rilevanti (figura II.1):

- a) *la prospettiva della performance economica finanziaria* che pone in relazione i risultati ottenuti dall'azienda con le aspettative di profitto degli azionisti;
- b) *la prospettiva del cliente* che fa riferimento alla necessità di orientare l'atti-

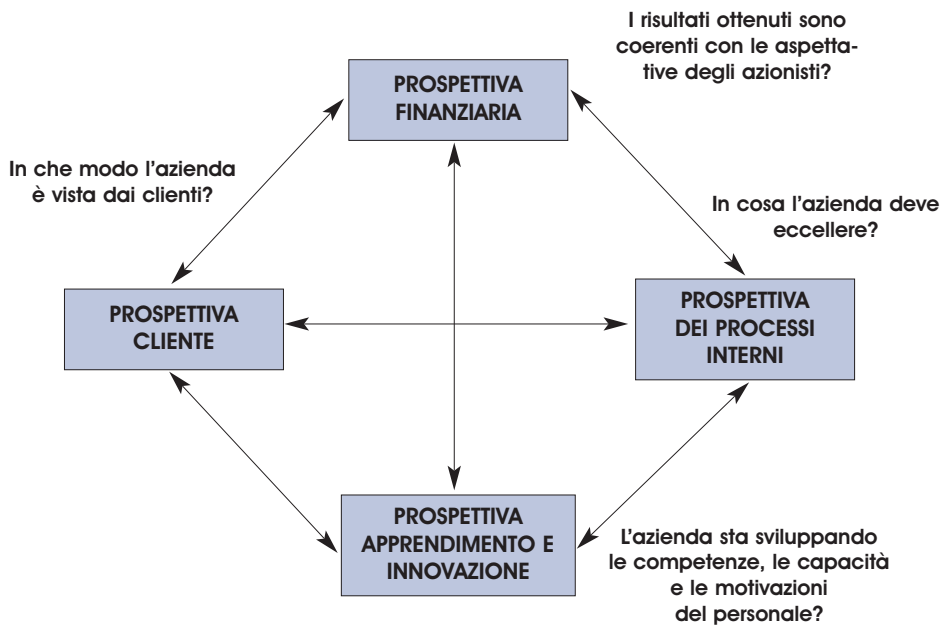
¹⁰³ KAPLAN R.S., NORTON D.P., (1996), *The Balanced Scorecard, translating strategy into action*, Harvard Business School Press, Boston.

¹⁰⁴ KAPLAN R.S., NORTON D.P., (1999), "The Balanced Scorecard for Public Sector Organisations", in *Balanced Scorecard Report*, Harvard Business School Press, Boston.

¹⁰⁵ Cfr. RUFFINI R., (2004), *op. cit.*, pag. 245.

- vità svolta alla soddisfazione delle esigenze da questo manifestate allo scopo di differenziarsi dalla concorrenza;
- c) *la prospettiva della gestione dei processi* diretta all'individuazione dei fattori critici di successo per la soddisfazione dei clienti e degli azionisti e di conseguenza delle iniziative operative di miglioramento per il raggiungimento degli obiettivi ai vari livelli aziendali;
- d) *la prospettiva di sviluppo futuro* strettamente connessa alla innovazione di processo e all'apprendimento che consentono uno sviluppo globale dell'organizzazione in termini di: capacità e competenze del personale, motivazione, responsabilizzazione e coinvolgimento del personale, sistema informativo.

Figura II.1

Le prospettive "tradizionali" della *balanced scorecard*

Fonte: nostra elaborazione

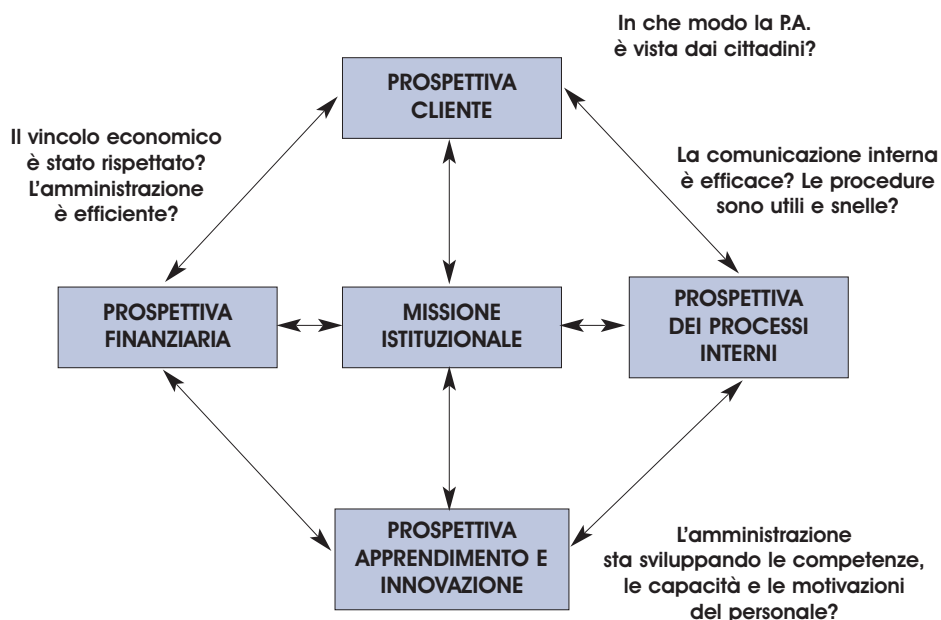
L'architettura della *balanced scorecard* formulata per le imprese private non è applicabile *tout court* nel settore pubblico: il fine ultimo delle amministrazioni pubbliche, infatti, non è quello di generare e distribuire profitto quanto, invece, quello di creare valore "sociale" per la comunità amministrata¹⁰⁶. Ai fini di migliorare l'applicabilità della *balanced scorecard* nella pubblica amministra-

¹⁰⁶ Sul concetto di "valore pubblico" si rinvia a MOORE M.H., (1995), *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge MA.

zione è necessario modificarne l'architettura originaria adattandola alle peculiarità ed al finalismo delle aziende ed amministrazioni pubbliche (figura II.2).

Figura II.2

La balanced scorecard nella P.A.



Fonte: nostra elaborazione

In particolare è necessario procedere ad una serie di integrazioni/adattamenti. In sintesi è opportuno rileggere le quattro prospettive tradizionali con riferimento alla missione istituzionale dell'azienda pubblica:

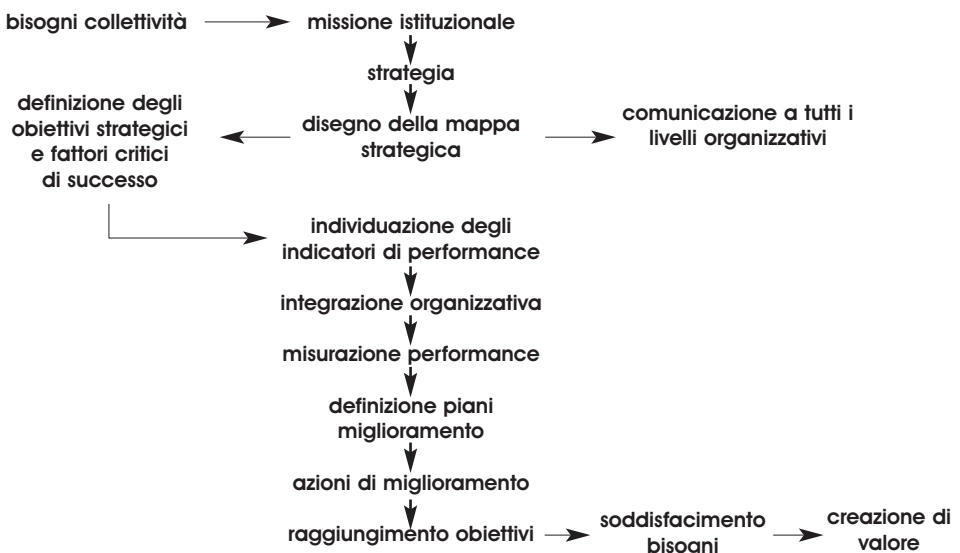
- *Prospettiva finanziaria.* Nella pubblica amministrazione la prospettiva finanziaria differisce da quella tradizionale del settore privato. Gli obiettivi finanziari per le imprese generalmente rappresentano target di primaria importanza (fatturato, profittabilità, valore per l'azionista, ecc.). Le considerazioni finanziarie per la pubblica amministrazione hanno un ruolo critico e vincolante, ma raramente costituiscono l'obiettivo primario. Nell'azienda pubblica la prospettiva finanziaria misura il livello quantitativo delle attività svolte e la loro efficienza.
- *Prospettiva del cliente.* Nell'impresa privata questa prospettiva coglie la capacità dell'organizzazione di fornire beni e servizi di qualità, l'efficacia e la soddisfazione finale del cliente. Nelle amministrazioni pubbliche, più che di clienti si preferisce parlare di cittadini e di collettività amministrata e, considerati i fini "sociali" della P.A., la prospettiva del "cliente" o meglio dei cit-

- tadini assume una rilevanza preminente rispetto ai risultati finanziari. In genere, le organizzazioni pubbliche hanno, rispetto alle aziende private, un diverso e forse più forte vincolo di responsabilità verso i clienti/cittadini.
- *Processi interni.* Nelle imprese private questa prospettiva è orientata verso i risultati delle attività interne, le quali conducono al successo dal punto di vista finanziario e alla soddisfazione dei clienti. Nelle amministrazioni pubbliche, invece, la prospettiva dei processi interni implica un ripensamento dei flussi informativi e dei processi di lavoro. Si tratta di una prospettiva particolarmente utile nelle strutture pubbliche spesso soffocate da procedure inutili ed inefficienti (si pensi alla grande utilità della modalità di lavoro in team, ecc.).
 - *Apprendimento e crescita.* Questa prospettiva guarda alla capacità del personale, alla qualità del sistema d'informazione e all'effetto della struttura organizzativa nel supportare il conseguimento degli obiettivi. I processi avranno successo solo se guidati da personale adeguatamente competente e motivato, fornito di accurate e tempestive informazioni. Questa prospettiva acquista una notevole importanza nelle amministrazioni pubbliche che, sebbene notoriamente fondate sulle "persone", hanno sempre trascurato il profilo di gestione e valorizzazione delle risorse umane.

Il processo di implementazione della *balanced scorecard* nelle P.A. può essere visto come un percorso circolare (figura II.3).

Figura II.3

Il processo di implementazione della *balanced scorecard*





Come si nota nella figura II.3, il primo passo consiste nella esplicitazione della mission istituzionale sulla base della quale, poi, si traccia la “rotta” da seguire (strategia). La strategia va comunicata a tutti i livelli organizzativi e va schematizzata in un modello semplice e sintetico (mappa strategica).

A partire dalla mappa strategica vengono quindi fissati gli obiettivi strategici (per ognuna delle prospettive della BSC). Alla luce di ognuno degli obiettivi delineati, sono fissati dei fattori critici di successo e in un secondo momento gli indicatori di performance. A questo punto l’impianto della *balanced scorecard* va integrato nell’organizzazione. Successivamente occorre misurare la performance ed eventualmente implementare piani ed azioni di miglioramento per raggiungere i *target* fissati per ciascun indicatore. Una volta raggiunti gli obiettivi (mediante un processo di miglioramento continuo) si contribuisce alla soddisfazione dei bisogni espressi dalla collettività e, in definitiva, alla creazione di valore.

Oggi la *balanced scorecard* vanta una molteplicità di applicazioni con riferimento alle amministrazioni pubbliche estere, soprattutto anglosassoni. Lo strumento risulta diffuso sia a livello di amministrazione pubblica centrale sia a livello di enti locali. Di seguito si illustrano sinteticamente tre interessanti esperienze: l’esperienza statunitense della Veterans Benefit Administration, l’esperienza del ministero della Difesa nel Regno Unito ed, infine, quella di un ente locale e, cioè, la città di Charlotte negli USA.

2.1.1 La *balanced scorecard* nella Veterans Benefit Administration

Nell’aprile del 1999, la Veterans Benefit Administration (VBA)¹⁰⁷, ha pubblicato nella sua Intranet la *balanced scorecard* elettronica (per approfondimenti si rinvia al sito web <http://vbaausdsf1.vba.va.gov>) che faceva riferimento ai primi sei mesi del 1999. Tale pubblicazione è stata il frutto di un impegno durato ben 18 mesi ed è stata solo una delle fasi di un processo interattivo teso a migliorare i livelli di performance dell’intera amministrazione.

La prima spinta all’introduzione dello strumento della *balanced scorecard* è stata quella di soddisfare una legge federale, ossia la *Government Performance and Results Act* (GPRA), nonostante i primi tentativi di definire, misurare e rendicontare le performance si fossero manifestati anche prima del GPRA.

Una seconda spinta all’introduzione della *balanced scorecard* era connessa all’esigenza interna di creare valore attraverso tutte le attività svolte dall’amministrazione.

¹⁰⁷ La mission di questa amministrazione è la seguente: “To serve America’s Veterans and their families with dignity and compassion and to be their principal advocate in ensuring that they receive the care, support and recognition earned in service to this nation”.



Nell'esperienza della *balanced scorecard* della VBA sono state sviluppate cinque aree chiave, a partite dalle quali è stato proposto un set di indicatori di performance:

- tempestività,
- accuratezza,
- costi unitari,
- soddisfazione degli utenti,
- sviluppo delle risorse umane.

Per ogni processo aziendale è stata impostata una *balanced scorecard* “su misura” definita in base all'esperienza gestionale, agli interessi specifici di utenti e stakeholder e al confronto con altre amministrazioni simili.

Dal momento che la VBA ha una struttura organizzativa che vede un dipartimento centrale a livello federale e 57 uffici regionali, si è provveduto a sviluppare le *balanced scorecard* sia per il livello centrale, sia per quello regionale.

I punti di forza dell'esperienza della VBA possono essere così sintetizzati:

- chiara definizione delle attività svolte da ogni unità e dei relativi risultati,
- mappatura dei processi attuali,
- identificazione di gap tra performance realizzata e performance potenziale,
- individuazione delle azioni correttive,
- condivisione dell'iniziativa presso tutti i livelli dell'organizzazione,
- sostegno del top management,
- flessibilità dello strumento nella sua applicazione tra i diversi uffici regionali (in tutto 57) pur mantenendo la sua capacità di confrontarne i risultati.

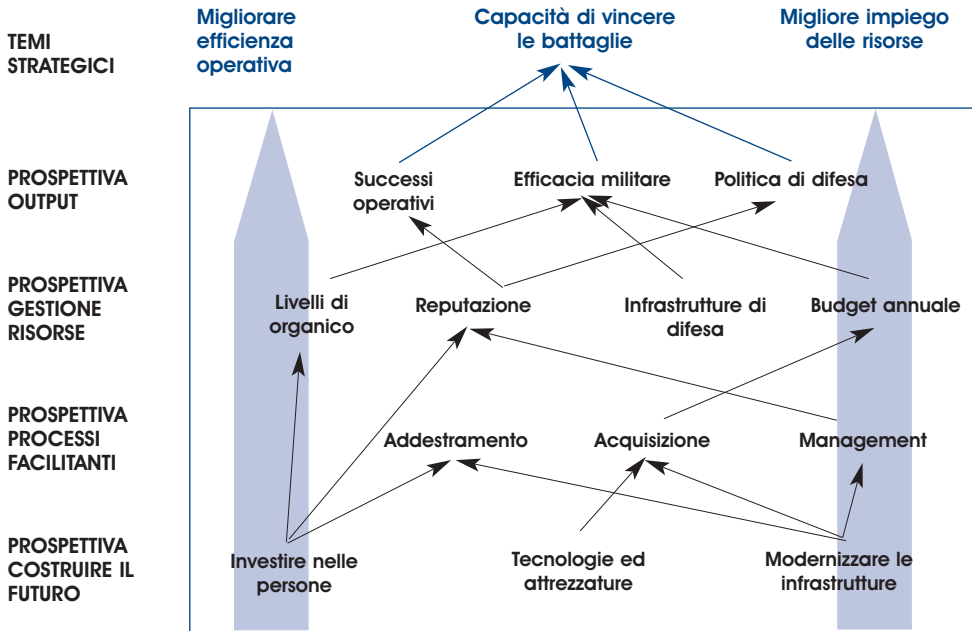
2.1.2 La *balanced scorecard* nel ministero della Difesa nel Regno Unito

Il ministero della Difesa è una delle più grandi amministrazioni britanniche ed è il quinto ministero della Difesa del mondo in termini di budget allocato. Nel tempo questa amministrazione ha sperimentato una continua evoluzione della sua missione che l'ha portata ad intervenire in nuovi ambiti (sicurezza e *peace keeping* a livello internazionale) diversi da quelli tradizionali.

A fronte di tale ampliamento della missione istituzionale, il ministero della Difesa ha avvertito l'esigenza di controllare con più efficacia le proprie strategie, adottando a tal fine strumenti in grado di evidenziare se – e quanto – le attività svolte fossero coerenti con la missione e con gli obiettivi strategici ad essa collegati. Una soluzione è stata individuata nella *balanced scorecard* che ha permesso di focalizzare la struttura sulle tematiche/obiettivi strategici e di mantenere vivo l'interesse sugli stessi nel tempo, grazie all'immediatezza ed intrinseca semplicità dell'approccio.

Figura II.4

La mappa strategica nel ministero della Difesa



Fonte: http://www.mod.uk/aboutus/defence_management_board/balance-online.htm (sito istituzionale del ministero della Difesa britannico, luglio 2004)

La struttura della “mappa strategica” evidenzia l’utilizzo di quattro prospettive specifiche:

- output,
- gestione risorse,
- processi facilitanti,
- costruire il futuro.

Come si nota nella figura II.4, le quattro prospettive sono tra loro collegate.

Una volta adottata, la mappa è stata affinata e semplificata nel tempo: si è passati da 17 obiettivi strategici e 82 indicatori di performance a 15 obiettivi strategici e 42 indicatori.

2.1.3 La balanced scorecard nella città di Charlotte

Nel 1990 la città di Charlotte (negli Stati Uniti) aveva già una missione e una visione orientate a fornire ai cittadini servizi di qualità elevata (box II.1).

**Box II.1****La missione della città di Charlotte**

“La missione della città di Charlotte è di garantire l'erogazione di servizi ad alto valore aggiunto che promuovono la sicurezza, la salute e la qualità della vita dei suoi cittadini. Noi identificheremo e soddisferemo i bisogni dei nostri cittadini attraverso:

- la creazione di partnership con aziende/entità esterne
- l'assunzione e “retention” di risorse altamente competenti e motivate
- la capacità di individuare/pianificare e realizzare la nostra strategia”.

La vera sfida delle istituzioni era di definire una strategia ed individuare priorità sulle quali focalizzare le risorse scarse disponibili.

Con il supporto della metodologia *balanced scorecard*, l'amministrazione di Charlotte individuò e focalizzò i suoi sforzi su:

- 5 temi prioritari articolati in sette obiettivi strategici, con riferimento alla prospettiva cliente (Comunità di Charlotte);
- 5 obiettivi economico-finanziari in gran parte “comuni” ai sette obiettivi della prospettiva cliente e “critici” per la loro realizzazione;
- 5 obiettivi per la prospettiva processi, funzionali al raggiungimento degli obiettivi della prospettiva cliente e della prospettiva economico-finanziaria;
- 3 obiettivi per la prospettiva apprendimento e crescita, a loro volta fondamentali per sostenere gli obiettivi della prospettiva processi.

6. Nuove modalità relazionali tra P.A. e cittadini: la partecipazione secondo l'OCSE e la Banca Mondiale

di Denita Cepiku



147

La partecipazione ed il coinvolgimento della società civile o degli stakeholder rappresentano un tema emergente nell'ambito della prospettiva di governance pubblica¹⁰⁸. Si tratta di un fenomeno poliedrico e poco definito che può interessare tanto la fase delle scelte politico-allocative dell'amministrazione pubblica, tanto la fase di valutazione e controllo "sociale" dei risultati.

In questo capitolo si riprendono i contributi sul coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder elaborati da due importanti istituzioni internazionali, l'OCSE e la Banca Mondiale, che adottano approcci differenti, ma entrambi interessanti.

1. Il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale secondo l'OCSE

A partire dalla fine del 1999, il comitato Public Management (PUMA) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha varato una serie di studi sul tema della partecipazione ed il coinvolgimento dei cittadini nelle attività delle amministrazioni pubbliche, che sono stati condensati nella pubblicazione "*Citizens as Partners: information, consultation and public participation in policy-making*"¹⁰⁹. Tale pubblicazione rappresenta una fonte eccezionale d'informazioni comparative sulle misure adottate per rafforzare l'accesso dei cittadini all'informazione, alle consultazioni ed alla partecipazione nell'elaborazione delle politiche pubbliche. Essa si prefigge un preciso obiettivo: offrire ai responsabili dell'amministrazione un'efficace assistenza per migliorare le relazioni fra amministrazione e cittadini¹¹⁰.

¹⁰⁸ Cfr. MENEGUZZO M., (1995), "Dal New Public Management alla Public Governance", cit.

¹⁰⁹ OECD, (2001), *Citizens as Partners: information, consultation and public participation in policy-making*, cit.

¹¹⁰ Alla base di tale obiettivo deve essere evidenziato il tema della "buona" governance, che si realizza quando il governo e le amministrazioni pubbliche: 1) agiscono in modo legittimo, ossia rispettando la legge ed i limiti dell'autorità conferita, i procedimenti, i diritti e gli interessi legittimi.

Secondo l'OCSE le spinte al rafforzamento del rapporto pubblica amministrazione/cittadini vanno attribuite ad una serie di cause, tra cui la perdita di fiducia da parte dei cittadini, la richiesta di miglioramento della qualità dei servizi pubblici, l'esigenza di una maggiore trasparenza ed *accountability*, le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. In un tale contesto le amministrazioni pubbliche sono chiamate a formulare politiche pubbliche che siano non solo efficaci, ma anche "legittimate", sotto il profilo del consenso sociale.

Entrambi questi obiettivi sono più facilmente raggiungibili attraverso il rafforzamento della componente "relazionale" tra amministrazione pubblica e cittadini. Ciò implica un forte coinvolgimento dei cittadini in tutte le fasi del processo decisionale (vedi figura II.5).

Figura II.5

Il coinvolgimento dei cittadini nelle varie fasi del processo decisionale

Stadio del processo decisionale	Informazione	Consultazione	Partecipazione attiva
Formulazione	Libri bianchi Programmi di governo Progetti legge	Indagini d'opinione Discussion group o panel Richiesta di commenti su progetti di legge	Presentazione di proposte di legge alternative Dialoghi pubblici sulle politiche proposte e sulle alternative
Implementazione	Chiara attribuzione dei ruoli per attività specifiche	Istituzione di focus group per lo sviluppo di norme di secondo livello (regolamenti, ecc.)	Partnership con associazioni di utenti o organizzazioni di cittadini per informare e facilitare il consenso su nuove normative
Valutazione	Pubblicazione di risultati di valutazione da parte di organi esterni	Coinvolgimento degli stakeholder nella certificazione di valutazioni dell'attività e dei risultati di una P.A.	Valutazione indipendente condotta da organizzazioni e associazioni di cittadini

Fonte: OECD, (2001), *Citizens as Partners*, cit., pag. 22

timi di cittadini e altri stakeholder; 2) soddisfano predefiniti livelli di performance; 3) rendono conto ai cittadini e agli altri stakeholder per la propria azione in termini dei suddetti criteri di legittimità e livelli di performance. Di conseguenza, si può sostenere che la buona governance è caratterizzata da integrità (ossia da dipendenti pubblici che svolgono la propria funzione nel rispetto delle norme ed in assenza di favoritismi), responsabilizzazione (misurata dalla capacità dei cittadini di ottenere standard di performance dichiarati o di potersi appellare in mancanza di questi) e trasparenza (ossia informazione ai cittadini sulle attività della P.A. e sulla disciplina normativa della stessa).



Il coinvolgimento dei cittadini si può esplicitare in momenti diversi del processo decisionale. Si può decidere di coinvolgere i cittadini nel momento di formulazione delle politiche, oppure nella fase di implementazione delle stesse o, infine, come avviene con gli strumenti di rendicontazione sociale nella fase di valutazione e controllo dei risultati.

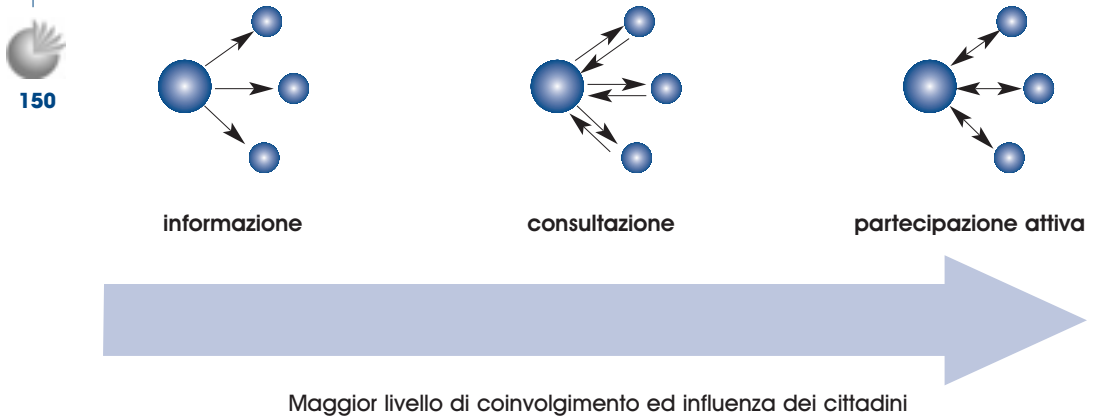
Una prima importante questione attiene alle modalità con le quali le amministrazioni pubbliche possono rafforzare le relazioni con i cittadini. In proposito l'OCSE individua tre possibilità:

1. **Informazione:** l'amministrazione diffonde, su propria iniziativa, informazioni sull'elaborazione delle politiche pubbliche o i cittadini ottengono informazioni su propria richiesta. Nel primo e nel secondo caso, il flusso d'informazioni è essenzialmente orientato verso un'unica direzione, che va dall'amministrazione ai cittadini – si tratta di una relazione unidirezionale.
2. **Consultazione:** l'amministrazione chiede e riceve un feedback da parte dei cittadini su vari aspetti delle politiche pubbliche. Per ottenere un feedback utile ai fini di auto-miglioramento, l'amministrazione deve definire in modo preciso i propri interlocutori e gli argomenti su cui raccogliere le opinioni. Naturalmente l'informazione preventiva dei cittadini è preconditione per una qualunque richiesta di feedback: i cittadini non possono commentare qualcosa che non conoscono. Diversamente che nel caso dell'informazione, con la consultazione si crea una relazione bi-direzionale fra amministrazione e cittadini.
3. **Partecipazione attiva:** i cittadini partecipano attivamente alla presa delle decisioni e alla formulazione di politiche pubbliche. La partecipazione attiva significa che i cittadini svolgono un ruolo nella formulazione delle politiche pubbliche, formulando ad esempio proposte alternative, fermo restando che il governo rimane responsabile della decisione finale. Coinvolgere i cittadini nell'elaborazione delle politiche costituisce una relazione bi-direzionale complessa fra amministrazione e cittadini, basata sul principio del partenariato.

Come evidenziato nella figura II.6 l'influenza dei cittadini sul processo decisionale aumenta, passando dall'informazione alla consultazione e quindi alla partecipazione attiva.

Figura II.6

Influenza dei cittadini sul processo decisionale



Fonte: OECD, (2001), *Citizens as Partners*, cit., pag. 23

Una seconda importante questione attiene alla individuazione delle motivazioni che inducono (o dovrebbero indurre) le amministrazioni ad investire sulla partecipazione ed il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale. I principali motivi, che si rafforzano vicendevolmente, sono:

1. *Migliorare la qualità delle politiche pubbliche*

L'informazione, la consultazione e la partecipazione attiva favoriscono la formulazione delle politiche pubbliche, consentendo all'amministrazione di diventare un'organizzazione che apprende (*learning organization*). Contemporaneamente, tale approccio è il garante di una più efficace attuazione, in quanto i cittadini prendono dimestichezza con le politiche che hanno contribuito ad elaborare con la loro partecipazione.

2. *Aumentare la fiducia nell'amministrazione*

L'informazione, la consultazione e la partecipazione attiva forniscono ai cittadini un'opportunità per acquisire familiarità con i progetti dell'amministrazione, per esprimere la propria opinione e per offrire un contributo all'elaborazione delle decisioni. Tale coinvolgimento favorisce l'accettazione delle scelte politiche che ne derivano. L'amministrazione dimostra di essere aperta e di conseguenza diventa più affidabile agli occhi del cittadino, detentore della sovranità in un regime democratico.

3. *Contribuire al rafforzamento della democrazia*

L'informazione, la consultazione e la partecipazione attiva aumentano la trasparenza e l'*accountability* dell'amministrazione. In tali condizioni, il rafforzamento delle relazioni fra amministrazione e cittadini incoraggia la cittadi-

nanza attiva e ne favorisce l'integrazione nella società. Alla stessa stregua, esso stimola l'impegno dei cittadini nei confronti della sfera pubblica, incitandoli per esempio a partecipare a dibattiti politici, a votare, a partecipare alla vita associativa, ecc. Tutto ciò contribuisce a consolidare la democrazia. Gli sforzi compiuti dalle amministrazioni per informare, consultare e coinvolgere i cittadini nella formulazione delle politiche non possono sostituire la democrazia rappresentativa e non sono destinati a sostituirla. In realtà, essi integrano e rafforzano la democrazia nella sua globalità.



Box II.2

Linee guida per gestire il coinvolgimento dei cittadini

Nella pubblicazione "Citizens as Partners", l'OCSE fornisce una serie di linee guida per gestire al meglio gli strumenti di informazione, consultazione e partecipazione:

1. Indicazioni per gestire al meglio gli strumenti di informazione

- Scegliere e adattare gli strumenti secondo gli obiettivi mirati. Gli strumenti d'informazione vanno scelti con cura e devono essere utilizzati secondo gli obiettivi prefissati. Ad esempio, la sensibilizzazione del pubblico a una questione politica o l'approfondimento su talune tematiche necessitano approcci e strumenti molto diversi.
- Scegliere gli strumenti in funzione del pubblico mirato. I vari pubblici hanno differenti caratteristiche. Gli strumenti dovrebbero essere selezionati e utilizzati tenendo conto delle differenze dei pubblici, ad esempio in termini di presentazione, di linguaggio, di stile, ecc.
- Assicurarsi che l'informazione raggiunga i pubblici. È inutile scegliere gli strumenti con accuratezza e adeguarli ai vari pubblici se l'informazione non giunge ai destinatari. È importante dedicare attenzione alla consegna stessa del messaggio.
- Rendere attrattiva l'informazione. Se le informazioni sono semplici e piacevoli da comprendere per i cittadini, si accresce la probabilità che essi le utilizzino. Nella maggior parte dei casi, tale risultato si ottiene con un minimo sforzo di chiarezza e concisione nella stesura dell'informazione. La semplificazione non deve però portare in nessun caso alla disinformazione.
- Rispettare l'indipendenza dei canali non controllati. I canali indipendenti sono, per la loro stessa natura, incontrollati. Nel ricorrere a tali canali le amministrazioni devono riconoscere e accettare l'indi-



pendenza della scelta dell'uso dell'informazione amministrativa. Esse devono quindi assicurarsi che i media e i cittadini ricevano un insieme d'informazioni il più esauriente possibile.

2. *Indicazioni per gestire al meglio gli strumenti di consultazione*

- Preannunciare la consultazione. Per consentire ai cittadini di esprimere le proprie opinioni in occasione delle consultazioni, essi devono essere a conoscenza degli eventi organizzati. Le amministrazioni devono informare il pubblico apertamente circa la data e l'ora, il luogo e l'argomento della consultazione prima che questa abbia inizio.
- Curare con particolare attenzione le procedure di selezione. La scelta di chi selezionare per la consultazione è essenziale non soltanto per la qualità delle risposte ricevute in tale ambito, ma anche per l'efficacia della consultazione. Se i cittadini e i partecipanti non sono selezionati in maniera rappresentativa, ma soltanto per la loro prossimità all'amministrazione o ai suoi funzionari, i risultati saranno viziati e l'iniziativa rischia di suscitare diffidenza invece che maggiore fiducia nei poteri pubblici. Può essere utile fissare, pubblicare e seguire regole chiare, nonché effettuare la selezione in maniera trasparente.
- Assicurare che i contributi siano utilizzati. Se le amministrazioni non utilizzano i contributi ricevuti o non hanno intenzione di utilizzarli fin dall'inizio, l'attività non ha alcuna utilità ai fini del rafforzamento delle relazioni tra l'amministrazione e i cittadini.
- Considerare i tempi. Le consultazioni possono necessitare di molto tempo, far nascere opposizioni e rallentare il processo decisionale. Può essere utile pianificare dettagliatamente le consultazioni e definire chiaramente gli obiettivi e i limiti.

3. *Indicazioni per gestire al meglio gli strumenti di partecipazione*

- Prevedere tempi e risorse adeguati. Il coinvolgimento dei cittadini nella partecipazione attiva richiede in genere più tempo e più risorse rispetto alle attività d'informazione e di consultazione.
- Tenere conto degli interessi divergenti. Quando si coinvolgono diversi gruppi di cittadini, le soluzioni trovate possono essere divergenti.
- Rispettare il ruolo e i diritti dei legislatori. L'amministrazione dovrebbe evitare di utilizzare strumenti di partecipazione pubblica adottando approcci che rischiano di sminuire il ruolo o i diritti delle legislature.



Naturalmente far partecipare e coinvolgere i cittadini non è operazione scevra da complessità e difficoltà. L'informazione, la consultazione e la partecipazione richiedono risorse (tempo, esperienza e fondi). L'impegno dei responsabili e la volontà politica sono gli elementi decisivi per il successo. Per assicurare l'efficacia delle attività d'informazione, di consultazione e di partecipazione attiva, le amministrazioni devono pianificare e agire in una prospettiva strategica (vedi box II.2).

L'analisi delle caratteristiche – potenzialità e criticità – del coinvolgimento dei cittadini può avere utili implicazioni anche per gli strumenti di rendicontazione sociale e di mandato nonché di controllo strategico.

Nella figura II.10 si adatta lo schema proposto dall'OCSE (vedi fig. II.7) inquadrando il bilancio sociale, il bilancio di mandato ed il controllo strategico rispetto alla loro collocazione secondo due ordini di variabili: a) lo stadio del ciclo gestionale (formulazione, implementazione, valutazione); b) il livello di coinvolgimento degli stakeholder (informazione, consultazione, partecipazione attiva).

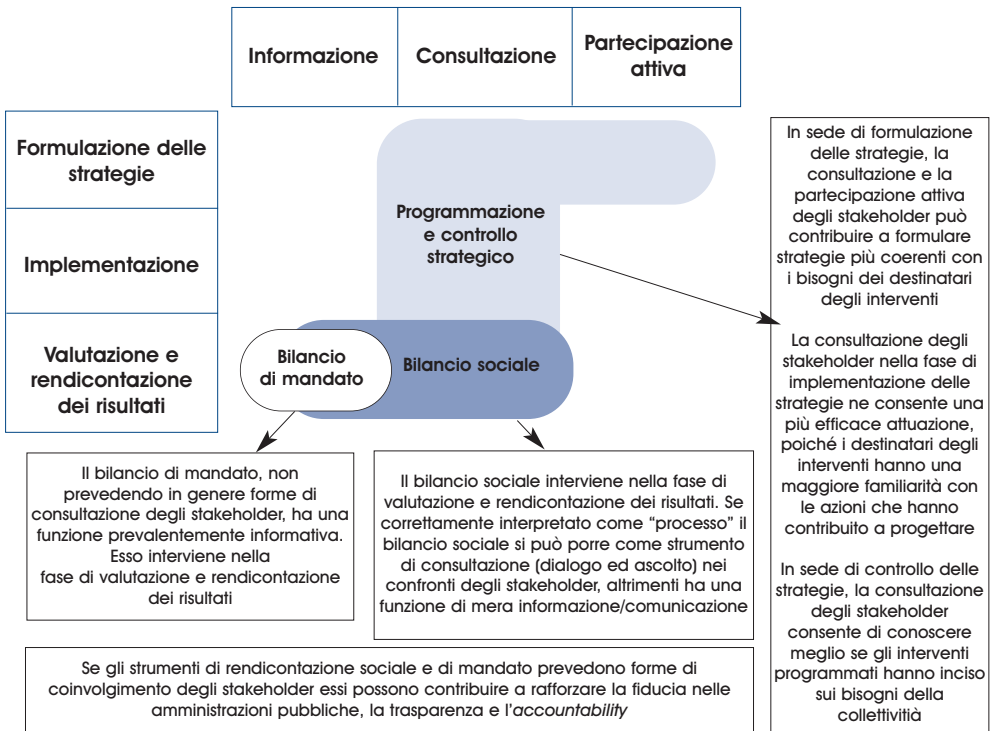
Come si nota nella figura, gli strumenti di programmazione e controllo strategico intervengono sia nella fase di formulazione delle strategie (programmazione strategica), sia in quella di implementazione (controllo strategico *in itinere*), sia nella fase di valutazione degli effetti (controllo strategico *ex post*)¹¹¹. Nel nuovo scenario che oggi le amministrazioni pubbliche si trovano a fronteggiare, in cui sempre più si affermano logiche di Public Governance¹¹², affinché la programmazione ed il controllo delle strategie siano svolti con efficacia è sempre più importante che esse prevedano forme di coinvolgimento dei cittadini e degli altri stakeholder. Tra queste ultime, la consultazione e la partecipazione attiva possono essere utilmente impiegate nella fase di pianificazione strategica, facilitando l'esplicitazione di strategie che siano più coerenti con i bisogni dei vari interlocutori dell'amministrazione. Inoltre, in questa fase, la consultazione dei vari stakeholder può consentire il reperimento delle informazioni che sono frammentate tra i vari attori locali e, quindi, il disegno delle strategie con maggiore cognizione di causa. La consultazione degli stakeholder è utile anche in sede di implementazione delle strategie e di valutazione degli effetti. L'implementazione delle politiche risulta agevolata se i destinatari degli interventi o altri attori intervenienti hanno una familiarità con gli stessi che deriva dal fatto che hanno contribuito alla loro progettazione. Infine in sede di controllo degli esiti, la consultazione degli stakeholder può consentire una conoscenza più rapida ed immediata di quanto gli interventi posti in essere abbiano inciso sui bisogni della collettività.

¹¹¹ Si confronti in questo stesso volume il capitolo 4.

¹¹² Si rinvia a quanto descritto nel capitolo 1.

Figura II.7

Il coinvolgimento degli stakeholder e gli strumenti di rendicontazione e controllo



Fonte: nostra elaborazione

Gli strumenti di rendicontazione sociale e di mandato intervengono, principalmente nella fase di valutazione dei risultati.

Il bilancio di mandato, dal momento che non prevede in genere un momento di coinvolgimento attivo degli stakeholder, ha una valenza principalmente informativa. Si tratta di una funzione molto importante perché può contribuire, come suggerisce l'analisi dell'OCSE, al rafforzamento della fiducia nelle amministrazioni pubbliche migliorando il livello di trasparenza ed *accountability*. Affinché aumenti la probabilità che ciò avvenga è però necessario tener conto di alcuni principi che accomunano tutti gli strumenti di informazione (vedi box II.2): utilizzare lo strumento coerentemente agli obiettivi prefissati, adattare lo strumento alle esigenze, diversificare il canale e gli stili di comunicazione a seconda dei pubblici, garantire l'indipendenza dell'informazione, ecc.

Il bilancio sociale, se correttamente interpretato come "processo" e non come mero documento¹¹³, prevede forme di coinvolgimento attivo degli stakeholder

¹¹³ Per una trattazione più ampia si rinvia in questo stesso volume al capitolo 3.





che in genere si limitano alla consultazione (dialogo ed ascolto). In questo caso seguendo le indicazioni dell'OCSE può essere opportuno (vedi box II.2):

- preannunciare la consultazione, per rendere più consapevole la partecipazione degli stakeholder;
- prestare attenzione alla selezione degli stakeholder che, nelle pubbliche amministrazioni, deve garantire una sostanziale rappresentatività e trasparenza, pena il rischio di suscitare diffidenza, invece che maggiore fiducia;
- assicurarsi che i contributi ricevuti siano presi in considerazione, altrimenti si vanifica la relazione tra l'amministrazione e gli stakeholder;
- considerare i tempi, in quanto, se non adeguatamente pianificate e finalizzate, le consultazioni possono portare ad eccessive lungaggini e al sorgere di conflitti inconciliabili.

Se ben utilizzato anche il bilancio sociale può contribuire al rafforzamento della fiducia¹¹⁴ nelle amministrazioni pubbliche migliorando il livello di trasparenza ed *accountability*.

2. L'approccio alla partecipazione della Banca Mondiale: l'impegno civico e la Social Accountability

Tra le istituzioni internazionali che più attivamente si sono occupate del tema della partecipazione dei cittadini e degli altri stakeholder ai processi decisionali pubblici va sicuramente annoverata la Banca Mondiale¹¹⁵. Sebbene con una prospettiva del tutto peculiare – che deriva dalla sua mission di riduzione della povertà e di promozione dello sviluppo economico sostenibile –, la Banca Mondiale ha promosso una serie di iniziative volte a diffondere la cultura della partecipazione, attraverso un *framework* concettuale che viene definito *Social Accountability*.

Nello schema proposto dalla Banca Mondiale, il concetto di *Social Accountability* si distingue dalle più comuni nozioni di *government accountability* (*accountability* delle amministrazioni pubbliche relativamente al rispetto delle norme di legge e ad una gestione efficiente, efficace ed equa delle risorse)

¹¹⁴ Cfr. MONTEDURO F., HINNA L., (2003), *Trust in Local Authorities: the role of social reporting to citizens*, pubblicato a cura della Università di Leuven (Belgio) negli atti della Conferenza dell'European Group of Public Administration tenutasi ad Oeiras - Portogallo, il 3-6 settembre. Gli atti della Conferenza sono disponibili sul sito http://www.soc.kuleuven.ac.be/pol/io/egpa/qual/lisbon/papers_lisbon.htm

¹¹⁵ Il presente paragrafo si basa sull'elaborazione di una serie di contributi disponibili sul sito istituzionale del Gruppo per la Partecipazione e il Coinvolgimento dei cittadini della Banca Mondiale (www.worldbank.org/participation) ed in particolare il documento dal titolo "*Social Accountability: A concept note based on emerging practice*".

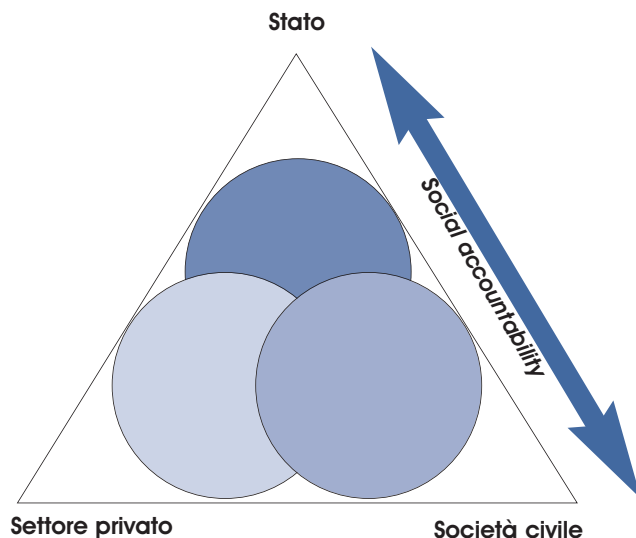
e della *corporate accountability* (*accountability* nelle aziende private). La *Social Accountability* rappresenta infatti una nuova dimensione dell'*accountability* delle amministrazioni pubbliche che si fonda sulla centralità del coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile, coerentemente al nuovo modello di governance pubblica (vedi fig. II.8).



156

Figura II.8

La social accountability ed il nuovo modello di governance pubblica



Fonte: nostra elaborazione su THE WORLD BANK, (1997), *World development report, the State in a changing world*, Washington, pag. 116

Nell'approccio della *Social Accountability* un ruolo di assoluta centralità è giocato dalla società civile e dall'impegno civico, ossia da quel processo di organizzazione dei cittadini volto a garantire una partecipazione nella fase di formulazione delle strategie, di implementazione, di individuazione delle risorse e di valutazione dei risultati.

La necessità di far partecipare i cittadini si ricollega principalmente a tre ragioni:

- rafforzando gli strumenti con cui si dà “voce” alle richieste ed ai contributi dei cittadini, si canalizzano le forme di mera protesta verso forme di coinvolgimento più costruttive;
- l'efficacia dello sviluppo economico è positivamente correlata alla definizione di politiche maggiormente “partecipate”. Attraverso la partecipazione si può contribuire al superamento di interessi confliggenti, ad una maggiore

comunicazione ed equilibrio informativo tra i soggetti chiamati a formulare le politiche pubbliche, i soggetti responsabili dell'erogazione dei servizi ed i destinatari degli stessi (cittadini);

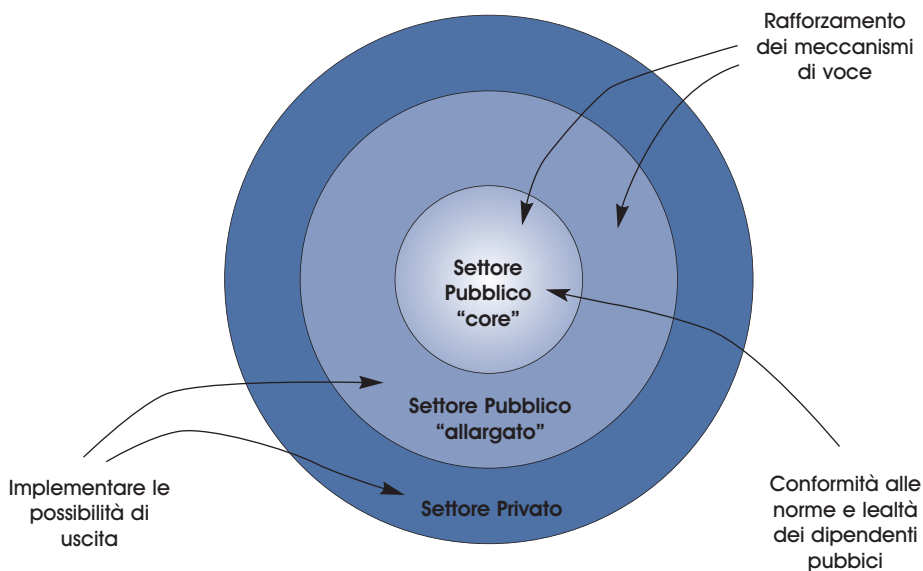
- la partecipazione dei cittadini può favorire l'incremento di fiducia nelle amministrazioni pubbliche, attraverso una maggiore responsabilizzazione e conoscenza tra i diversi attori.



I meccanismi di *Social Accountability* si inseriscono quindi nell'ambito del più ampio gruppo dei meccanismi di "voce" (*voice mechanisms*)¹¹⁶, che secondo la Banca Mondiale rappresentano l'unica strategia di miglioramento perseguibile per il settore pubblico c.d. "core", ossia quel nocciolo duro che non può essere privatizzato (vedi fig. II.9).

Figura II.9

Tre strategie per il miglioramento dei servizi pubblici



Fonte: THE WORLD BANK, (1997), *World development report, the State in a changing world*, Washington, pag. 87

¹¹⁶ Per un approfondimento dei meccanismi di *voice*, *exit* and *loyalty* si rinvia al celebre lavoro di HIRSCHMAN A.O., (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, ed. it., *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano, 1982.

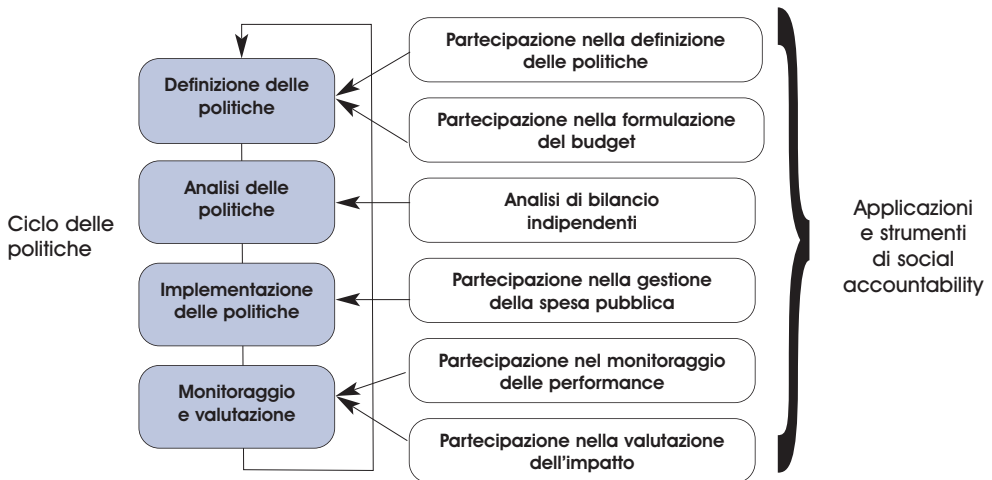
I principali meccanismi di *Social Accountability* individuati dalla Banca Mondiale sono:

- la partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche pubbliche,
- il bilancio partecipativo,
- il monitoraggio della spesa pubblica,
- il monitoraggio dei servizi pubblici da parte dei cittadini,
- i consigli della società civile (cittadini o loro rappresentanti)
- le campagne di *advocacy*.

La figura II.10 colloca gli strumenti di *Social Accountability* nell'ambito del ciclo decisionale delle amministrazioni pubbliche.

Figura II.10

Gli strumenti della Social Accountability nel ciclo decisionale



Fonte: www.worldbank.org/participation

Gli strumenti di partecipazione nella definizione delle politiche sono finalizzati a coinvolgere direttamente i cittadini e le organizzazioni della società civile, attraverso la proposta di interventi o azioni correttive.

Gli strumenti di bilancio partecipativo abilitano la partecipazione dei cittadini nella allocazione delle risorse. Essi sono particolarmente diffusi a livello locale (vedi esperienza di Porto Alegre, box II.3), benché in teoria siano applicabili anche a livelli superiori di governo. Un approccio simile al bilancio partecipativo è quello che prevede la definizione di bilanci alternativi con l'obiettivo di influenzare il bilancio "ufficiale" (si consideri ad esempio l'*Alternative Federal Budget in Canada*).

Box II.3**Bilancio partecipato a Porto Alegre (Brasile)**

Prima del 1989 Porto Alegre era una città con forti problematiche dal punto di vista economico-finanziario e sociale, a causa degli effetti della deindustrializzazione, dell'immigrazione, dell'indebitamento e di redditi limitati. Numerose riforme, anche fiscali, sono state adottate tra il 1989 ed il 1991, con risultati positivi negli anni successivi.

È stato riconosciuto che tale successo è da attribuire almeno in parte al processo partecipativo del bilancio.

Tra il 1989 ed il 1996 il numero di famiglie che hanno avuto accesso all'acqua è passato dall'80 al 98%; la percentuale di popolazione che beneficia di sistema di gestione dei rifiuti è passato dal 46 all'85%; il numero dei bambini che usufruiscono del sistema scolastico pubblico è raddoppiato; nelle province povere sono stati asfaltati 30 km di strade ogni anno dal 1989. Inoltre grazie al maggior livello di *accountability* si sono avuti ritorni positivi anche in termini di minore evasione fiscale: le dichiarazioni sono aumentate del 50%.

Più di 80 città in Brasile seguono oramai il modello del bilancio partecipato di Porto Alegre.

Fonte: www.worldbank.org/participation



Con gli strumenti di monitoraggio della spesa pubblica le organizzazioni della società civile revisionano i bilanci pubblici al fine di appurare se e in che misura gli obiettivi dichiarati dal governo siano coerenti con l'allocazione delle risorse. In altri casi, gruppi di cittadini verificano come il governo spende i fondi pubblici con l'obiettivo di identificare punti deboli (o "colli di bottiglia") del flusso di risorse finanziarie o di input.

Particolarmente interessanti per la loro affinità con le iniziative di rendicontazione sociale sono gli strumenti di partecipazione nel monitoraggio e valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche (vedi box II.4 e II.5). In questi casi gruppi di cittadini o comunità monitorano e valutano l'implementazione e le performance di progetti pubblici, in base a indicatori/misure da loro stessi selezionati.

**Box II.4****Gli strumenti di monitoraggio e valutazione partecipati**

La Valutazione e il Monitoraggio Partecipativo (Participatory Monitoring and Evaluation) è un processo interattivo che coinvolge differenti categorie di stakeholder nella valutazione di un progetto o di una politica pubblica, al fine di porre in essere eventuali azioni correttive. Tradizionalmente si distingue tra valutazione e monitoraggio, dove la prima è un'attività intrapresa in momenti ben definiti (metà o fine progetto) mentre il secondo è un'attività continua durante lo svolgimento di un progetto. Nella Valutazione e nel Monitoraggio Partecipativo, invece, la distinzione tra monitoraggio e valutazione può spesso diventare sfumata, poiché le azioni di valutazione partecipata ed i meccanismi di feedback sono parte integrante del disegno progettuale, quali componenti abituali del lavoro, anziché eventi unici.

Le categorie di stakeholder tipicamente coinvolte nella Valutazione e nel Monitoraggio Partecipativo comprendono: gli utilizzatori finali dei beni e servizi, le organizzazioni no profit, le imprese del settore privato, e i funzionari governativi di ogni livello.

La Valutazione ed il Monitoraggio Partecipativo può assumere un gran numero di forme e può coinvolgere vari livelli di partecipazione, ma i principi chiave sono sempre gli stessi. Assai importante è l'enfasi sul ruolo attivo svolto dagli stakeholder locali. Non sono considerate valutazione partecipata né le indagini di mercato a livello dei consumatori, né le risposte dei membri della comunità a questionari. Gli stakeholder sono i principali attori del processo di monitoraggio e valutazione. Essi sono responsabili sia della raccolta e dell'analisi delle informazioni, sia della formulazione di raccomandazioni di cambiamento. I consulenti esterni hanno invece una funzione di sostegno tecnico e metodologico. La differenza tra la valutazione ed il monitoraggio dei progetti/politiche secondo l'approccio "tradizionale" e secondo l'approccio "partecipativo" sono riassunte nello schema seguente.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

	Approccio tradizionale	Approccio partecipativo
Soggetti	Esperti esterni	Stakeholder con facilitatore esterno
Oggetto	Indicatori predeterminati per misurare input and output	Indicatori, definiti dagli stakeholder per misurare sia il processo che gli output o gli esiti (<i>outcome</i>)
Metodi	Indagini tramite questionari, dall'esterno	Metodi di valutazione semplici, qualitativi o quantitativi indicati già nel progetto dagli stakeholder
Motivazioni	Per definire il progetto e il relativo personale necessario	Permettere agli stakeholder di assumere le opportune azioni correttive rendicontabili all'Ente finanziatore



Gli approcci partecipativi alla valutazione e monitoraggio differiscono dai metodi più tradizionali sotto molti punti di vista.

Gli approcci tradizionali tendono ad essere processi lineari, predeterminati, volti ad estrarre dati necessari a soddisfare una richiesta di rendicontazione manageriale o finanziaria, piuttosto che a identificare le necessità di cambiamento di un progetto. In questi casi il ricorso ad un valutatore esterno è considerato elemento necessario per assicurare la distanza e l'indipendenza dal progetto.

Al contrario, gli approcci partecipativi sono di tipo iterativo. In questo caso gli stessi stakeholder svolgono l'indagine, ne analizzano i risultati, e formulano le raccomandazioni conseguenti. La presenza di un facilitatore esterno aiuta a guidare metodologicamente il processo.

Le metodologie utilizzate negli approcci partecipativi alla valutazione e monitoraggio della Banca Mondiale sono basate su una combinazione delle seguenti tecniche:

1. *Workshop degli stakeholder* che possono essere organizzati: (i) a livello dell'intero progetto, per riunire i funzionari governativi con il management del progetto, nonché con gli altri stakeholder operanti a quel livello; e (ii) su scala più locale, per riunire le organizzazioni locali con i funzionari governativi di livello locale coinvolti nell'operazione, e con il personale operativo "sul campo". I workshop costituiscono un punto di incontro per le sessioni partecipative di valutazione, oppure possono essere tenuti per esaminare i risultati

- del lavoro di monitoraggio o di valutazione e per discutere come intraprendere eventuali azioni correttive che fossero raccomandate.
2. *Indagini congiunte*, con lo scopo di coinvolgere direttamente gli stakeholder, soprattutto quelli a livello locale che potrebbero non voler discutere le loro preoccupazioni in assemblee e/o in riunioni di lavoro cui partecipassero anche i funzionari governativi e il personale operativo del progetto.
 3. *Auto-valutazioni* da parte degli stakeholder.

Fonte: www.worldbank.org/participation

Box II.5

Le Schede di Valutazione (Report Cards)

Le Schede di Valutazione sono strumenti per rafforzare l'*accountability* delle amministrazioni pubbliche. Modellate sulla pratica delle indagini di soddisfazione del cliente condotte dalle aziende private, le Schede di Valutazione ricercano un feedback da parte dei cittadini rispetto alla percezione della qualità, dell'efficienza e della adeguatezza dei vari servizi pubblici che sono finanziati mediante i contributi dei cittadini. Le opinioni qualitative dei cittadini sono aggregate in una scheda in cui si attribuisce un "punteggio" alle performance delle amministrazioni, ottenendo quindi una misurazione quantitativa del livello di soddisfazione dei cittadini rispetto agli erogatori di servizi pubblici. Attraverso la raccolta e la diffusione su base sistematica del feedback dei cittadini, le schede di valutazione possono fungere da surrogato rispetto alla competizione, soprattutto nel caso in cui la fornitura di servizi pubblici sia attuata in un regime non concorrenziale. Le schede di valutazione inoltre sono un mezzo efficace attraverso il quale i cittadini possono, in maniera credibile ed aggregata, segnalare alle amministrazioni pubbliche il loro livello di performance e la pressione per il cambiamento.

Affinché la scheda di valutazione possa essere efficace è necessaria però un'abile combinazione di quattro elementi: 1) conoscenza del contesto socio-politico e della struttura delle finanze pubbliche; 2) competenze di tipo tecnico per compilare ed analizzare in maniera scientifica le indagini; 3) campagne di comunicazione per rendere i risultati di

dominio pubblico; 4) ulteriori iniziative volte ad istituzionalizzare l'interazione con la società civile.

In genere le iniziative di valutazione si sviluppano in maniera ciclica, attraverso le seguenti fasi:

1. identificazione del campo di azione, degli attori e delle finalità;
2. strutturazione dei questionari;
3. individuazione del campione;
4. effettuazione dell'indagine;
5. analisi dei dati;
6. diffusione dei risultati;
7. istituzionalizzazione dell'interazione con i cittadini.

Sebbene siano un fenomeno piuttosto recente, le Schede di Valutazione sono oggi utilizzate come sistema di valutazione delle performance e di coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche in numerosi Paesi sviluppati (Danimarca, Canada, Svezia, Stati Uniti e Regno Unito) ed in via di sviluppo (India, Bangladesh, Ghana, Filippine, Ucraina, ecc.).

Se ci si concentra sul promotore dell'iniziativa si possono individuare, a livello internazionale, tre modelli di Schede di Valutazione.

In un primo caso (come in India) l'iniziativa parte da un'organizzazione della società civile, tipicamente un istituto di ricerca o una organizzazione di promozione e tutela dei diritti.

In una seconda impostazione (UK, Canada, ecc.), l'iniziativa è promossa dall'azienda o amministrazione pubblica erogatrice dei servizi pubblici.

In altri casi (USA), infine, l'iniziativa è promossa da una agenzia pubblica di coordinamento, con il supporto tecnico di istituti di ricerca no profit e società di consulenza.

L'indice di soddisfazione dei clienti dei servizi pubblici negli USA

Una legge del 1993 (Government Performance and Results Act o GPRA) richiede al governo statunitense di rendicontare al congresso (organo legislativo) sulle performance delle varie agenzie governative e sui risultati da queste ottenuti. Ai fini di ottemperare a quanto previsto dal GPRA tutte le agenzie del governo federale devono redigere dei performance plan, i quali sono periodicamente revisionati dal General Accounting Office (GAO), un organo di controllo del congresso. Il GAO suggerisce una serie di elementi di miglioramento sui performance plan, che sono poi presi in considerazione dal congresso in sede di approvazione del budget da assegnare all'agenzia. Ciò nonostante man-



cava un monitoraggio indipendente dei risultati ottenuti in seguito all'implementazione dei performance plan. È proprio per colmare tale deficit che la General Service Administration (GSA), un'agenzia governativa di coordinamento, è stata incaricata di individuare un meccanismo per valutare le performance delle agenzie federali. A tal fine è stato sviluppato un indice di soddisfazione dei cittadini americani (American Customer Satisfaction Index) avvalendosi del supporto della Business School dell'Università del Michigan, di una società di professionisti (American Society for Quality) e di una società di consulenza privata. Periodicamente il GSA realizza, avvalendosi dei partner summenzionati, delle indagini sulla soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi offerti dalle agenzie governative. I risultati di tali indagini, che incorporano il feedback dei cittadini (in questo caso nella loro veste di clienti dei servizi pubblici), sono utilizzati dal congresso anche ai fini di allocazione del budget.

Le schede di valutazione per i servizi sanitari nella regione del Malawi
L'obiettivo dell'iniziativa era quello di favorire il miglioramento dei servizi sanitari alle famiglie rurali della regione centrale del Malawi. La metodologia di valutazione si è basata sulle Report Card.

In particolare si è provveduto a svolgere valutazioni sia a livello di coloro che erogano i servizi (ossia gli operatori del centro sanitario locale) sia dei beneficiari (ossia gli abitanti del distretto). I risultati di tali indagini hanno portato a risultati differenti tra operatori sanitari e pazienti circa le problematiche del centro sanitario.

Sono stati quindi organizzati forum di discussione al fine di creare uno scambio tra i due gruppi di stakeholder, riscontrando sostanziali resistenze all'interazione tra i due "gruppi".

A seguito di una riunione generale è stato messo a punto un piano di azione comune, preparato di concerto dai due "gruppi", in cui è stata predisposta una scheda per valutare i problemi evidenziati da ciascun gruppo.

I cittadini hanno proposto di considerare elementi quali l'"attitudine del personale" che contiene sottodimensioni quali la puntualità del personale, la cortesia, l'attenzione ai problemi espressi dai pazienti, il rispetto per i pazienti, il rispetto della privacy dei pazienti, l'onestà e trasparenza del personale.

Gli operatori del centro sanitario si sono concentrati su dimensioni

quali i “servizi offerti nel centro” o le “infrastrutture e macchinari” o ancora la “gestione del centro sanitario” (rispetto degli orari di apertura del centro, la disponibilità dei mezzi di trasporto per i casi gravi, ecc.) affinché coloro che prestano il servizio valutino ciò che offrono. Le dimensioni di valutazione di cui sopra sono state tradotte in indicatori di performance e ad ogni indicatore è stato attribuito un punteggio (massimo di 100).

I risultati finora ottenuti con questo progetto sono incoraggianti in quanto hanno stimolato l’attivazione di partenariati per la pianificazione della sanità. Si tratta di partenariati ufficiali con il ministero della Salute, con team che si occupano di gestione sanitaria a livello del distretto, nonché in tutto il Malawi con la collaborazione di organizzazioni della società civile e ONG attive in campo sanitario.

Le sfide per il futuro riguardano il consenso politico, la sostenibilità, l’equità, l’influenza nelle politiche, l’ampliamento del progetto in condizioni diverse, l’utilizzazione del modello per altri servizi.

Fonte: www.worldbank.org/participation



7. La rendicontazione delle performance ai cittadini nelle esperienze estere

di Fabio Monteduro



1. Introduzione alle esperienze estere di rendicontazione sociale

Se dal più ampio concetto di *accountability* pubblica ci si concentra su quello della rendicontazione sociale, si può notare come quest'ultima, nella sostanza, afferisca alle modalità con le quali le amministrazioni pubbliche rendicontano ai cittadini e agli altri stakeholder i risultati e le modalità di realizzazione delle proprie politiche di intervento. La rendicontazione è “sociale” perché ha come destinatario e protagonista la collettività amministrata e perché, andando oltre l'aspetto meramente economico-finanziario, si focalizza sull'efficacia nella soddisfazione dei bisogni pubblici.

Come ricordato in precedenza¹¹⁷, il tema della rendicontazione sociale in ambito pubblico cela un'ampia varietà di situazioni, una “diversità relativa” di approcci, che, se interpretata in maniera propositiva, può costituire una preziosa risorsa da cui attingere innovazione mediante il confronto.

In questa logica ci si chiede se sia giusto restringere l'ambito del confronto al solo contesto italiano o se, invece, sia opportuno e necessario estenderlo a livello internazionale.

L'analisi di alcune interessanti esperienze di rendicontazione sociale adottate da amministrazioni pubbliche di altri Paesi fa propendere per l'allargamento del confronto oltre le “mura domestiche”. Anche in altri Paesi, infatti, ci si sta muovendo sul terreno della rendicontazione ai cittadini dei risultati ottenuti dall'amministrazione ed i frutti di questo “sforzo” di rendicontazione non appaiono più diversi dalle esperienze italiane di quanto esse stesse non lo siano tra loro.

¹¹⁷ Si confronti in questo stesso volume il capitolo 3.

2. Esperienze di rendicontazione sociale nelle amministrazioni centrali

2.1 Amministrazione federale austriaca



168

L'amministrazione federale austriaca realizza un rendiconto sociale già a partire dal 1998. Si tratta del *Leistungsbericht* che, come confermato da un'indagine comparativa tra Paesi dell'Unione Europea¹¹⁸, costituisce l'unico caso in Europa di rendicontazione sociale a livello federale e di tipo interministeriale.

Il rendiconto ha cadenza annuale ed è giunto ormai alla sesta edizione. Tutte le edizioni sono solo in lingua tedesca ad eccezione dell'edizione del 2000 che è stata pubblicata anche in lingua inglese in occasione del semestre europeo di presidenza austriaca.

Le finalità del *Leistungsbericht* sono quelle di¹¹⁹:

- incrementare il livello di trasparenza della pubblica amministrazione partendo dal punto di vista dei cittadini,
- costituire una fonte di informazione per i dipendenti pubblici,
- esercitare un effetto moltiplicatore nei confronti di un orientamento complessivo ai risultati in ambito pubblico.

Il rendiconto si riferisce a 10 ministeri del governo federale, per ognuno dei quali si propongono una serie di informazioni in alcune aree di intervento. Nel complesso il *Leistungsbericht* copre una fetta molto ampia dell'amministrazione federale, sia in termini di personale sia di spesa totale.

Ai fini di facilitare l'uso del documento da parte di una pluralità di utenti, la struttura del *Leistungsbericht* è multi-livello. Ad un primo livello, vengono offerte per ciascun ministero, una serie di informazioni generali relative alla struttura organizzativa ed alle aree di intervento del ministero stesso. Il secondo livello riporta alcuni dati chiave relativi alle dimensioni principali del settore di intervento. Il terzo livello individua, per le principali aree di intervento di ciascun ministero, una serie di servizi essenziali per i quali, oltre alla esplicitazione dell'obiettivo generale, seguono alcuni indicatori che misurano il grado di avvicinamento rispetto all'obiettivo. Il quarto livello, infine, include delle informazioni aggiuntive relative al livello di soddisfazione degli utenti, rappresentate da una serie di diagrammi di immediata comprensione.

¹¹⁸ BUNDESMINISTERIUM FÜR ÖFFENTLICHE LEISTUNG UND SPORT (2000), *The Use of Performance Indicators in the European Union: Perspectives on International Benchmarking*, Working paper presented by the Austrian presidency.

¹¹⁹ AUSTRIAN FEDERAL ADMINISTRATION (2000), *Administration at glance: performance report of the Austrian Federal Administration 2000*, Federal Ministry for Public Service and Sports, Vienna, pag. 127.



Dal punto di vista dei contenuti, il *Leistungsbericht* contiene 571 indicatori che riflettono le performance di dieci ministeri e 21 aree di intervento. La parte di indicatori relativa agli input (numero dipendenti, spese per il personale, costi operativi, ecc.) fornisce un'idea delle dimensioni delle aree amministrative di intervento. L'aspetto più innovativo del rendiconto è costituito dal fatto che esso non si limita a proporre una lista di fattori produttivi, ma descrive in dettaglio (e quantifica) una serie di indicatori di performance relativi agli output ed agli *outcome*.

Il processo di implementazione dell'iniziativa è stato graduale e si è basato su un approccio volto al miglioramento continuo, anche avvalendosi del feedback degli stakeholder (rilevato attraverso un apposito questionario allegato al rendiconto).

Per quanto concerne la promozione dell'iniziativa, occorre osservare che il *Leistungsbericht* è frutto della cooperazione tra la direzione per l'innovazione amministrativa del ministero austriaco della Funzione pubblica ed i dirigenti dei restanti ministeri del governo federale.

Dal punto di vista del processo di comunicazione, sono state distribuite circa 2.500 copie stampate del *Leistungsbericht* mentre il rendiconto è liberamente accessibile in oltre 30 postazioni (uffici governativi, ecc.). Non da ultimo, il documento è liberamente scaricabile in alcuni siti istituzionali del governo federale e di alcuni ministeri¹²⁰. Oltre alla comunicazione esterna il *Leistungsbericht* è stato oggetto di una incisiva comunicazione interna: organizzazione di eventi di presentazione per i dipendenti pubblici ed attivazione di una serie di *opinion leader* per favorire la circolazione delle informazioni all'interno di ogni ministero.

2.2 New South Wales (Australia)

Nel 1997 lo Stato australiano del New South Wales ha avviato la sua prima iniziativa di rendicontazione sociale basata sul modello dei *Service Efforts and Accomplishments Report*¹²¹. L'iniziativa si propone di offrire ai cittadini ed agli altri stakeholder una visione bilanciata di ciò che le amministrazioni si sono proposte di fare e di ciò che hanno effettivamente realizzato. Nell'introduzione di uno di questi rendiconti si legge: «i *Service Efforts and Accomplishments report* rendicontano i risultati delle azioni del governo (*outcome* o *accomplishments*), le attività poste in essere (*output* o *efforts*) e le risorse a tal fine utilizzate (*input*). I *SEA report* rappresentano il primo tentativo di rendere accessibili ai cittadini del New South Wales informazioni così dettagliate. Il governo del

¹²⁰ <http://www.bka.gv.at/verwaltungsreform/leistungskennzahlen/>

¹²¹ Cfr. COUNCIL ON THE COST OF GOVERNMENT, (1997), *Service Efforts and Accomplishments – Economic Development*, NSW CCG, Sydney.

New South Wales offre una pluralità di servizi (dalla neurochirurgia alla costruzione di strade). Esso opera in un ambiente caratterizzato da una pluralità di stakeholder con interessi diversificati. Tra questi vi sono gli elettori, i contribuenti, gli utenti di servizi, i ministri ed i membri del Parlamento, associazioni imprenditoriali e di *lobbying*, 86 agenzie governative, 29 imprese pubbliche e circa 300.000 dipendenti pubblici. In breve, il governo del New South Wales è un'organizzazione complessa e dunque lo sviluppo di forme di rendicontazione sociale come i *SEA report* sono da considerarsi un traguardo importante».

L'iniziativa del New South Wales si ispirava chiaramente al modello del *SEA reporting* introdotto alcuni anni prima dal GASB negli Stati Uniti. Comunque il modello di rendicontazione adottato dal New South Wales si caratterizza per il fatto che i *SEA report* si riferiscono alle attività poste in essere dal governo nel suo complesso e non solo alle attività poste in essere da un singolo ente.

Data la complessità e l'ampiezza delle informazioni da rendicontare, si è deciso di individuare una pluralità di campi di rendicontazione relativi ai diversi settori di intervento del governo. In luogo di un unico rendiconto onnicomprensivo, quindi, sono stati realizzati dei rendiconti specifici per ognuno dei 15 settori di intervento del governo¹²².

La struttura dei *SEA report* è chiaramente multi-livello e ciò facilita la ricerca delle informazioni per coloro che, invece di essere interessati a tutte le informazioni rendicontate, sono interessati solo ad una porzione delle stesse. Il primo livello è quello relativo al settore di intervento. A questi seguono ulteriori cinque livelli che formano la struttura che un *SEA report* di settore tipicamente assume (vedi figura II.11)

Dal punto di vista dei contenuti, i *SEA report* si basano su un'ampia gamma di indicatori di performance. Non tutti gli indicatori sono però utili e significativi ai fini della rendicontazione sociale: da un lato, lo sforzo è quello di concentrarsi su misure di efficacia ed impatto sociale (*outcome*) e, solo in seconda battuta, su quelli di attività (*output*) e di risorse (*input*); dall'altro non basta il solo valore del fenomeno da osservare ma, soprattutto per le misure di *outcome*, è necessario integrare il dato quantitativo con descrizioni qualitative dei fattori che hanno avuto un'influenza sulla performance stessa o mutato l'ambiente operativo all'interno del quale l'amministrazione agisce.

¹²² L'individuazione dei settori di intervento per i quali produrre i *SEA report* ha tenuto conto (con alcune modifiche) della classificazione delle attività del governo proposta dal Ufficio Australiano di Statistica. Alla fine i settori individuati sono stati: 1) giustizia, ordine e sicurezza pubblica; 2) formazione scolastica; 3) formazione professionale; 4) salute; 5) servizi sociali; 6) ambiente; 7) edilizia; 8) sport e tempo libero; 9) arte e cultura; 10) agricoltura; 11) pesca; 12) sviluppo economico; 13) trasporti; 14) affari economici generali; 15) programmi per le popolazioni aborigene.



Con riferimento al processo di implementazione dell'iniziativa, esso è stato graduale e si è basato su un approccio rivolto al miglioramento continuo. Ogni *SEA report* contiene un'apposita sezione in cui vengono raccolte tutte le informazioni e le valutazioni circa i possibili sviluppi futuri e le possibili azioni di miglioramento.

Figura II.11

Il format tipico di un SEA report di settore

1. **Introduzione al rendiconto**
2. **Informazioni relative al contesto** specifico del settore di intervento, al fine di inquadrare meglio le attività poste in essere dal Governo.
3. **Visione di insieme della rendicontazione sociale nel settore di intervento**, ivi incluso il riferimento ad eventuali sviluppi a livello statale o federale che potrebbero avere un'influenza sulle strategie di rendicontazione o sullo sviluppo degli indicatori di performance.
4. **Rendicontazione delle performance** per gruppi di output ed *outcome* interrelati tra loro. Gli elementi tipicamente contenuti in questa sezione sono:
 - informazioni di contesto che descrivono l'attività o i gruppi di attività e comprendono riferimenti alle politiche poste in essere dal governo e ad eventuali fattori esterni che possono impattare sulle performance;
 - definizione di ogni indicatore o gruppo di indicatori inclusi nel rendiconto;
 - i dati per ogni indicatore che, dove possibile, devono coprire un arco temporale di 5 anni
 - l'interpretazione dei dati.
5. **Sviluppi futuri** dove si effettua una valutazione:
 - del grado con il quale il rendiconto riesce ad essere esauriente rispetto alle attività poste in essere in quel dato settore di intervento del Governo;
 - dell'appropriatezza e la pertinenza degli indicatori proposti;
 - del livello di integrazione tra la fase di pianificazione e quella di rendicontazione;
 - dello stato delle informazioni gestionali e del sistema informativo;
 - della qualità dei dati riportati nel documento;
 - del livello di utilizzo dei dati relativi ai trend ed ai benchmarking;
 - dei gap da colmare con riferimento ai dati stessi;
 - degli indicatori che si suggerisce di includere nei prossimi rendiconti.

Fonte: nostra elaborazione

Al fine di assicurare che gli indicatori contenuti nei *SEA report* comunichino informazioni veramente utili e pertinenti, vengono periodicamente interpellati i vari stakeholder al fine di ottenere da essi un feedback sulla qualità della rendicontazione e dei suggerimenti su come migliorare le edizioni future. In particolare, ogni rendiconto include un modulo con il quale è possibile fornire commenti e suggerimenti. Inoltre sono stati organizzati una serie di seminari con gruppi di stakeholder, enti interessati, associazioni di categoria ed esponenti del mondo accademico, volti a descrivere l'iniziativa e raccogliere suggerimenti.

3. Esperienze di rendicontazione sociale nelle amministrazioni locali

3.1 Aberdeen City Council (UK)



172

La città scozzese di Aberdeen ha intrapreso la sua esperienza di rendicontazione sociale nel 2002 realizzando il suo primo *Annual Performance Report*¹²³. Nel 2003 è stata invece pubblicata la seconda edizione del rendiconto che si riferisce al periodo 2002-2003.

Lo scopo di tale rendiconto sociale è quello di “mostrare come l’amministrazione abbia espletato le sue funzioni istituzionali nei confronti dei cittadini di Aberdeen”, rafforzando in tal modo l’*accountability* dell’amministrazione nei confronti degli stessi. Nella introduzione firmata sia dal vertice politico (leader del consiglio comunale) sia da quello amministrativo (direttore generale) si afferma: «nell’ambito dell’ampia gamma di servizi che offriamo, intendiamo mantenere un elevato livello qualitativo e siamo orientati ad un miglioramento continuo. Questo rendiconto vi dice se abbiamo realizzato questo intento e condivide con voi alcuni degli obiettivi di miglioramento che abbiamo fissato per gli anni a venire».

Una delle spinte ad adottare l’*Annual Performance Report* è rinvenibile nel radicale processo di riforma e modernizzazione che ha interessato negli ultimi anni l’amministrazione di Aberdeen. In particolare si nota che l’adozione del nuovo piano di rilancio della città (*Aberdeen futures*), basato sui principi della collaborazione pubblico-privato (soprattutto no profit) e del coinvolgimento dei cittadini, richiedeva anche un rafforzamento degli strumenti di rendicontazione e di dialogo ed ascolto tra amministrazione e cittadini.

Il rendiconto appare snello e facilmente leggibile. Ha una lunghezza di circa una trentina di pagine e presenta una struttura lineare. I contenuti dell’*Annual Performance Report* rientrano in linea di massima nelle seguenti categorie generali:

- descrizione degli obiettivi strategici dell’amministrazione per ogni area di intervento,
- descrizione delle azioni e dei progetti posti in essere,
- analisi quali-quantitativa dei principali risultati raggiunti,
- informazioni sulla provenienza delle risorse finanziarie e sulla loro ripartizione nei settori di intervento dell’ente,
- indicazione delle azioni e degli obiettivi di miglioramento.

¹²³ Per maggiori informazioni si rimanda al sito web www.aberdeencity.gov.uk



L'iniziativa è stata promossa dai vertici politici ed amministrativi dell'ente, mentre il processo di attuazione dell'iniziativa è basato sul principio del miglioramento continuo e graduale nel tempo. A tal fine, uno spazio rilevante è dedicato alla consultazione degli stakeholder (ed in particolare dei cittadini) a "valle" del processo e cioè sul documento finale. Allegato al rendiconto sociale vi è un apposito modulo per la rilevazione dei suggerimenti di miglioramento da parte di cittadini.

3.2 Christchurch City Council (NZ)

La città neozelandese di Christchurch pubblica da alcuni anni un rendiconto sociale intitolato *Christchurch City Council Annual Report*¹²⁴, la cui ultima edizione disponibile è del 2003 (e si riferisce al periodo luglio 2002-giugno 2003).

Come si legge nello stesso rendiconto: «questo rapporto annuale è il rendiconto del Consiglio comunale di Christchurch rispetto a quanto realizzato nell'anno fino al giugno 2003. Esso offre una comparazione dei risultati raggiunti a fronte degli obiettivi individuati nei documenti di programmazione ed è concepito per offrire ai cittadini le informazioni di cui hanno bisogno per valutare la performance dell'amministrazione comunale».

L'*Annual Report* del 2003 si caratterizza per una importante novità dal punto di vista del metodo utilizzato: è il primo rendiconto che adotta lo schema del *Triple Bottom Line*¹²⁵. L'approccio del *Triple Bottom Line* è basato sull'idea che una qualsiasi organizzazione ha un impatto (positivo/negativo, diretto/indiretto) non solo sul sistema finanziario, ma anche su quello sociale e ambientale. Attraverso "la rendicontazione di tipo *Triple Bottom Line*, le organizzazioni cercano di comunicare i loro valori e di misurare quanto le loro performance combacino con tali principi"¹²⁶.

Nella redazione del documento si è cercato di bilanciare l'esigenza della completezza con quella della leggibilità. In realtà, scorrendo il documento, si ha l'impressione che l'esigenza di completezza abbia prevalso. Il rendiconto ha una lunghezza di circa un centinaio di pagine e presenta la struttura schematizzata nella figura II.12, in cui sono evidenziati anche i tre gruppi di indicatori del *Triple Bottom Line reporting* (ambiente, sociale e economico-finanziario). Inoltre

¹²⁴ I rendiconti più recenti sono accessibili via Internet ai seguenti indirizzi: <http://archived.ccc.govt.nz/annualreport/2003/> e <http://www.ccc.govt.nz/AnnualReport/2004/>

¹²⁵ La *Bottom Line* è l'ultima riga di un conto, quella in cui si evidenzia l'utile o la perdita d'esercizio (o l'avanzo/disavanzo). L'espressione *Triple Bottom Line* sta ad indicare che il risultato economico-finanziario non può essere l'unico elemento a essere preso in considerazione, ma occorre considerare anche il risultato dell'attività dell'organizzazione sull'ambiente e sulla società in un'ottica di sostenibilità.

¹²⁶ CHRISTCHURCH CITY COUNCIL, (2003), *Annual Report 2003*, Office of the City Manager, Christchurch City Council, Christchurch, New Zealand.

vengono messi a raffronto i livelli di performance raggiunti con quelli preventivati in modo tale che ogni cittadino possa valutare il livello di efficacia dell'amministrazione. Tuttavia, al fine di non trascurare l'elemento della coerenza complessiva delle attività svolte con gli obiettivi strategici di lungo e breve periodo dell'amministrazione, alla sezione in cui si rendicontano in dettaglio le singole attività segue una sezione in cui si offre un riepilogo di quelli che erano gli obiettivi fissati dai documenti programmatici dell'ente.

Figura II.12

La struttura del Christchurch City Council Annual Report 2003



Infine, dal momento che in alcuni casi il grado di raggiungimento degli obiettivi richiede una valutazione su un arco temporale pluriennale, vengono offerti alcuni grafici di immediata comprensione.

Interessante anche la scelta di includere una sintesi discorsiva del documento, che in poche pagine e con un linguaggio semplice riassume gli aspetti principali del rendiconto.

3.3 City of Bellevue (USA)

Da alcuni anni la città di Bellevue (Washington) redige un rendiconto annuale sulle performance conseguite. Esso prende il nome di *Performance Measurement Report* ed ha come destinatari sia soggetti esterni (i cittadini ed i rappresentanti da questi eletti) sia soggetti interni (manager). Il *Performance Measurement Report* più recente si riferisce all'anno 2002 ed è stato pubblicato dall'ufficio responsabile della funzione finanziaria del comune, in collaborazione con gli altri uffici comunali.

È molto interessante la ricostruzione che il rendiconto offre delle motivazioni che hanno spinto ad intraprendere l'iniziativa: «Gestire un comune come quello di Bellevue è, per molti versi, come gestire una grande impresa. I manager del Comune di Bellevue hanno la responsabilità di impiegare con competenza il denaro pubblico al fine di garantire che l'amministrazione attraverso la propria attività offra servizi di elevata qualità a costi ragionevoli. Mentre le imprese spesso rappresentano il valore generato in termini di utile (*bottom line*), gli enti pubblici, come il Comune di Bellevue, per valutare l'efficienza e l'efficacia nell'erogazione dei servizi spesso prendono in considerazione il feedback degli stakeholder, il confronto con altri comuni o con gli obiettivi programmati. Molti enti pubblici pubblicano un'ampia gamma di strumenti finanziari per comunicare ai loro stakeholder come hanno speso il denaro prelevato dai contribuenti. [...] Questi rendiconti si focalizzano principalmente sulle performance economico-finanziarie, ad esempio quelle relative alla destinazione della spesa, o alle fonti di entrata. Raramente questi rendiconti forniscono indicazioni su quali programmi l'amministrazione abbia posto in essere, quali risultati sia stata in grado di realizzare, e quanto le azioni poste in essere siano state in grado di soddisfare le esigenze degli utenti e degli altri stakeholder. [...] I cittadini e gli altri stakeholder investono notevoli risorse nella pubblica amministrazione e giustamente si attendono che essa fornisca in cambio servizi di qualità a costi ragionevoli. Questa è la *bottom line* di un'amministrazione pubblica. [...]. Il *Performance Measurement Report 2002* intende essere uno strumento con il quale fornire ai manager, ai membri del consiglio comunale ed ai cittadini una rassegna dei principali risultati (*outcome*) dei programmi pubblici posti in essere dal Comune di Bellevue».

La ricostruzione delle motivazioni è lineare: il *Performance Measurement Report* si propone come uno strumento di rendicontazione del valore pubblico generato dall'amministrazione.

Dal punto di vista dei contenuti:

- nella prima sezione del documento (la più sintetica e comprensibile al cittadino medio) vi sono 16 indicatori di performance chiamati “segni vitali di Bellevue” che rendicontano in maniera trasversale ai dipartimenti i risultati



raggiunti (oltre alla variazione degli stessi nel tempo e rispetto ai target), in termini di benessere e qualità della vita dei cittadini. Agli indicatori seguono alcune pagine di commento;

- nella seconda sezione vengono presentate delle tabelle (*scorecard*) che raggruppano una serie di indicatori di efficienza ed efficacia per ognuno dei dipartimenti comunali. In tutto nel documento sono presenti 183 indicatori, che rappresentano un sottoinsieme dei 650 indicatori contenuti nel documento di budget biennale. Gli indicatori sono in larga parte (circa 60%) indicatori di efficacia, per il 30% di attività (indicano il livello di domanda di una dato servizio) e per il 10% di efficienza. Ad ogni *scorecard* segue una sezione descrittiva.

4. Conclusioni

Gli *Annual Performance Report* delle amministrazioni centrali e locali di molti Paesi anglofoni o il *Leistungsbericht* dell'amministrazione federale austriaca o, ancora, i *Service Efforts and Accomplishments Report* pubblicati dalle amministrazioni statunitensi ed australiane, hanno logiche, contenuti ed un'articolazione confrontabile con quella di molti dei bilanci sociali adottati dalle amministrazioni italiane.

Rispetto a questi ultimi condividono la finalità di “dar conto” ai cittadini dell'identità e del ruolo dell'ente, delle priorità strategiche e degli obiettivi, delle modalità di attuazione degli interventi e dei risultati ottenuti. Una ulteriore affinità è rinvenibile nell'articolazione di tali report che in genere contengono sezioni dedicate alla descrizione della missione e dell'organizzazione dell'ente; alla descrizione delle sue strategie e dei suoi obiettivi programmatici; alla rilevazione dei risultati conseguiti a fronte della missione e degli obiettivi; alla riclassificazione di informazioni economico-finanziarie.

Si tratta di importanti similitudini che, unitamente alla considerazione che tali forme di rendicontazione possono qualificarsi come “sociali” dal punto di vista dei destinatari e dei contenuti¹²⁷, consentono di collocarle a pieno titolo come esperienze innovative nel *genus* della rendicontazione sociale in ambito pubblico.

A fronte di tali similitudini emergono naturalmente alcune differenze che, se interpretate correttamente come stimolo al confronto ed all'apprendimento reciproco, costituiscono sicuramente l'aspetto più interessante ed utile.

In primo luogo si nota che nella maggior parte delle esperienze internazionali

¹²⁷ Infatti hanno come destinatario la collettività amministrata e nei contenuti vanno oltre l'aspetto meramente economico-finanziario concentrandosi sull'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi e nella soddisfazione dei bisogni pubblici.



il processo di rendicontazione sociale si collochi all'interno di un approccio integrato di "gestione delle performance" (Performance Management) o di "gestione orientata ai risultati" (*managing for results* o *outcome-oriented public management*). In altri termini la fase di rendicontazione dei risultati si colloca all'interno di un più ampio processo di: (1) fissazione, illustrazione e comunicazione degli obiettivi di lungo e breve periodo dell'amministrazione nel suo complesso e dei suoi centri di responsabilità; (2) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; (3) gestione dei programmi e degli interventi orientata al raggiungimento degli obiettivi in maniera efficace ed efficiente; (4) misurazione delle performance nel raggiungimento degli obiettivi, analisi degli scostamenti e *reporting* ai fini di controllo interno; (5) rendicontazione esterna dei risultati ai cittadini e a chi ne rappresenta gli interessi.

Inoltre in molti casi – e soprattutto per le amministrazioni centrali e regionali dei Paesi anglofoni – la rendicontazione è rivolta ai cittadini passando per le assemblee elettive (parlamento, congresso, consigli, ecc.). In questi casi l'approccio "tradizionale" valorizza la funzione di rappresentanza di interessi svolta dalle assemblee elettive, secondo la classica catena di *accountability* che nei sistemi democratici lega i cittadini ai rappresentanti politici e questi ultimi ai manager pubblici (e viceversa). I processi di riforma in senso manageriale del settore pubblico hanno modificato la rigidità di questa rendicontazione "indiretta" e sempre più spesso i *performance report*, originariamente indirizzati alle sole assemblee rappresentative, sono divenuti direttamente accessibili e divulgati ai cittadini. Si è così generata una sorta di "triangolazione" tra amministrazione, rappresentanti eletti e cittadini che nelle intenzioni è volta a rafforzare l'*accountability* complessiva del sistema. Non mancano comunque esperienze di amministrazioni centrali che si rivolgono direttamente ai cittadini, come ad esempio l'amministrazione federale austriaca attraverso il *Leistungsbericht*.

Infine, tutte le esperienze internazionali esaminate si caratterizzano per un notevole sforzo volto a rendicontare i risultati raggiunti attraverso adeguate batterie di indicatori di performance, ed in particolare di impatto sociale (*outcome*), unendo quindi l'aspetto della valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'agire pubblico con quello della rendicontazione e del controllo sociale sull'amministrazione. Alcune amministrazioni locali statunitensi hanno sperimentato interessanti forme di coinvolgimento dei cittadini nella identificazione e costruzione degli indicatori di performance. Si tratta di uno sforzo assolutamente innovativo volto a coinvolgere i cittadini, non tanto nella formulazione delle politiche e nella allocazione delle risorse di bilancio (come nei casi di bilancio partecipativo), ma nel solo processo di identificazione di misure "condivise" volte a cogliere i risultati in termini di valore pubblico.



PARTE TERZA

ESPERIENZE DI ACCOUNTABILITY NELLE REGIONI E NEGLI ENTI LOCALI

Premessa

di Luciano Hinna



Questa terza parte del volume sintetizza i risultati di una approfondita ricerca empirica condotta su dodici esperienze di rendicontazione sociale e controllo strategico attivate negli enti locali e nelle regioni. Come ricordato, questa sezione ospita una sintesi dei principali risultati della ricerca empirica e va letta in stretto collegamento con il volume “Analisi di casi” che contiene la descrizione dettagliata dei dodici casi studio.

In primo luogo, viene realizzata un’analisi comparativa dei *case studies* in tema di bilancio sociale (Provincia di Parma, Comune di Copparo, Comune di Cesena, Comune di Venezia, Comune di Bologna), bilancio di mandato (Provincia di Torino, Provincia di Genova, Comune di Cremona, Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano) e controllo strategico (Regione Emilia-Romagna, Provincia di Parma, Scuole Civiche Milano-FdP) nelle amministrazioni locali e regionali. L’analisi comparativa riguarda un ampio numero di variabili relative al contesto, al processo, all’articolazione dei report, alle condizioni di successo e ai principali fattori di criticità delle varie iniziative. La comparazione avviene su due livelli: orizzontale e verticale. L’analisi orizzontale attiene alla comparazione di una singola variabile (o categoria di variabili) in maniera trasversale alle varie amministrazioni oggetto di esame, cogliendo eventuali uniformità o differenze. L’analisi verticale studia la dinamica delle diverse variabili all’interno di una singola realtà, aiutando a spiegare “perché” i vari strumenti di *accountability* assumono quella particolare fisionomia (e non altre).

Al lavoro di analisi cui si è accennato finora, segue un capitolo di interpretazione dei risultati e di proposizione di possibili percorsi applicativi. Innanzitutto vengono individuati i due principali fattori di trasversalità che accomunano sia le esperienze di rendicontazione sociale che quelle di controllo strategico. Ci si riferisce, da un lato, al tema del coinvolgimento e partecipazione degli stakeholder e, dall’altro, all’enfasi sulla misurazione e valutazione degli impatti sociali delle politiche pubbliche. In secondo luogo si evidenzia la necessità di realizzare un effettivo collegamento tra gli strumenti di rendicontazione e quelli di programmazione, coordinandone i relativi processi. In chiu-



sura del capitolo si ricerca una sistematizzazione in chiave propositiva dei principali elementi in grado di fungere da supporto metodologico alle amministrazioni intenzionate ad innovare i loro processi di rendicontazione e controllo. A tal fine l'opzione scelta è stata quella dell'evidenziazione di alcuni "punti chiave" che, lungi dall'essere la presentazione di un modello o di uno standard, rappresentano una sorta di "filo rosso" che unisce le elaborazioni teoriche in tema di rendicontazione sociale e di controllo strategico ed i risultati della ricerca empirica.

8. I risultati della ricerca empirica

di Fabio Monteduro



Le iniziative di controllo strategico e rendicontazione sociale costituiscono aspetti particolarmente interessanti dei nuovi approcci di governance pubblica, in quanto esempi emblematici dei tentativi sperimentati, più o meno autonomamente, dalle pubbliche amministrazioni per dare risposta a due precise esigenze di *accountability*¹²⁸.

La prima esigenza è quella della rendicontazione sociale e di mandato ed è rivolta all'esterno dell'amministrazione ed è propria dei cittadini e degli altri interlocutori sociali. I nuovi modelli di governance delle P.A. implicano sempre di più la necessità di rivedere le modalità di relazione e comunicazione tra amministrazioni e cittadini. Questi ultimi richiedono di "essere partecipi" della – se non addirittura di partecipare attivamente alla – presa di decisioni o quantomeno al processo di valutazione delle politiche pubbliche. A fronte di questa esigenza, il bilancio sociale ed il bilancio di mandato sono i principali strumenti di cui le amministrazioni si sono volontariamente dotate, in assenza di obblighi normativi.

Se, da un lato, il bilancio sociale nelle P.A. serve a misurare e comunicare ai cittadini la "ricaduta sociale" degli interventi posti in essere, evidenziandone al contempo la coerenza con i valori e le missioni istituzionali dell'ente, dall'altro, il bilancio di mandato ha come finalità principale quella di rendicontare come l'amministrazione abbia onorato l'impegno assunto di fronte agli elettori a conseguire risultati effettivi a fronte di quelli promessi nei programmi politico-amministrativi.

La seconda esigenza è quella di controllo strategico. Essa è interna all'amministrazione e nell'interpretazione del legislatore e di alcune amministrazioni fa riferimento soprattutto ai rapporti che insorgono tra politici e dirigenti di un'amministrazione, rimarcati dopo la riforma che ha introdotto una netta distinzione dei ruoli, assegnando funzioni di indirizzo politico ai primi e compiti di efficiente sviluppo gestionale degli indirizzi programmatici ai secondi. Come con-

¹²⁸ Per un approfondimento del concetto di *accountability* e per una sua qualificazione come condizione di governance si veda *supra* il capitolo 2 di questo stesso volume.

trappeso della nuova autonomia gestionale è stato previsto l'onere, per la dirigenza, di rendere conto ai vertici politici delle performance e dei risultati conseguiti e della coerenza delle scelte effettuate rispetto agli indirizzi ricevuti. In quest'ottica è ascrivibile la nuova architettura del sistema dei controlli interni prevista dal D.lgs. 286/99 che, accanto alle altre tipologie di controllo, ha previsto di istituire la funzione di valutazione e controllo strategico a cui spetta di "valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti".

1. La metodologia della ricerca sul campo

Il *framework* metodologico della ricerca è stato concepito in maniera tale da favorire una lettura critica e comparativa dei processi e degli strumenti che le amministrazioni locali hanno attivato o stanno attivando in tema di rendicontazione sociale e controllo strategico. Nella predisposizione del *framework* metodologico è stata prestata particolare attenzione:

- al contesto normativo, istituzionale ed organizzativo nel quale sono maturate le esperienze innovative in tema di rendicontazione sociale e di controllo strategico, identificando i principali fattori di successo e le principali criticità;
- alla sostenibilità ed alla trasferibilità dell'iniziativa;
- alle eventuali interconnessioni tra le due aree oggetto di indagine;
- alla descrizione dei principali protagonisti e delle motivazioni peculiari che hanno portato alla decisione di avvio dei processi di *accountability*.

La metodologia adottata è stata quella dello studio di casi¹²⁹. Essa è apparsa particolarmente idonea in quanto consente una ricchezza e profondità di analisi, nonché una rappresentazione delle unità oggetto di indagine in maniera "olistica" (ossia è in grado di fotografare una realtà nella sua interezza cogliendo le interrelazioni tra le variabili).

Particolarmente rilevante è stata la considerazione, da parte del gruppo di ricerca, del contesto nel quale è maturata l'esperienza oggetto di indagine. Occorre rilevare che questo elemento è stato fondamentale per una corretta generalizzazione dei risultati della ricerca e per ragionare della potenziale "trasferibilità" dell'esperienza.

¹²⁹ Sulla metodologia dello studio di casi cfr. YIN R., (1994), *Case Study Research. Design and Methods*, Sage, Londra; ZANGRANDI A., (1988), "Finalità e criteri per gli studi di casi", in *Azienda Pubblica*, n. 1, pagg. 335-340; FOSTER P., GOMM R., HAMMERSLEY M., (2000), *Case Study Method. Key Issue, Key Texts*, Sage, Londra.



Occorre osservare che, nello studio dei casi, la generalizzazione dei risultati non può essere che di tipo “logico”: è stato il gruppo di ricerca che, sulla base della conoscenza maturata e della profondità dell’analisi svolta, ha individuato le relazioni causali tra le variabili oggetto di indagine e ne ha proposto una generalizzazione.

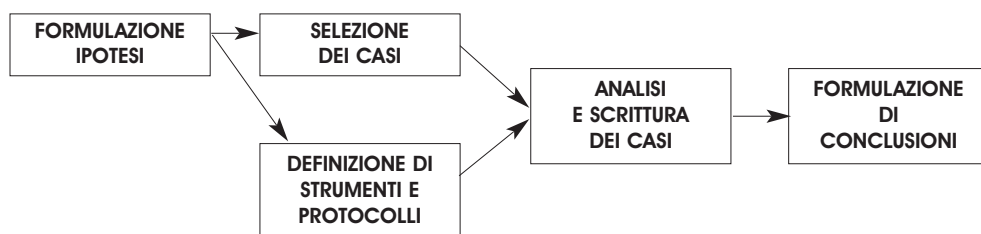
Una importante caratteristica metodologica della ricerca – coerente con la metodologia dello studio dei casi – è stata l’utilizzo di molteplici fonti e metodi per la raccolta dati. In particolare si è proceduto ad un utilizzo integrato di:

- *analisi documentale*: sono stati analizzati i documenti (pubblicati e non) di bilancio sociale/di mandato e quelli attinenti al controllo strategico. È stata esaminata inoltre tutta la documentazione preparatoria disponibile (quali le minute di eventuali *meeting* o *focus group*), i *paper* prodotti all’interno dell’amministrazione e le eventuali ricerche pubblicate;
- *interviste a testimoni privilegiati*: sono state condotte delle interviste ai rappresentanti dell’amministrazione. L’intento è stato quello di comprendere il punto di vista e le motivazioni dei vari gruppi di attori interessati dal processo di rendicontazione/controllo. Data la complessità dell’argomento, è stato adottato uno schema di interviste semi-strutturato in luogo di uno strutturato, in quanto più flessibile e, quindi, maggiormente adatto agli scopi;
- *osservazione diretta*: l’osservazione diretta ha consentito di ottenere un’immagine più autentica delle dinamiche di gruppo.

Nel complesso il processo di conduzione della ricerca si è rifatto a quello proposto dalla letteratura¹³⁰ (vedi fig. III.1).

Figura III.1

Il percorso di ricerca



Fonte: adattato da Yin R., (1994)

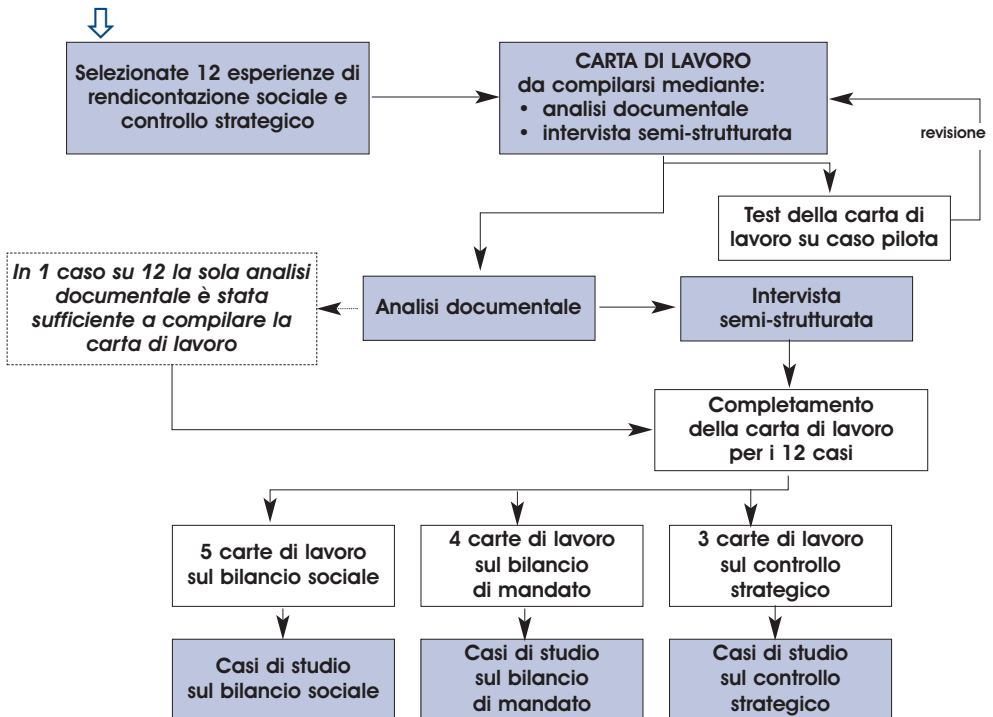
¹³⁰ Yin R., (1994), *op. cit.*

Più in dettaglio le fasi della ricerca empirica sono state (vedi fig. III.2):

- 1) selezione delle esperienze;
- 2) individuazione dei fabbisogni conoscitivi della ricerca e delle informazioni da desumere attraverso lo studio dei casi;
- 3) definizione del protocollo di ricerca (denominata “carta di lavoro”) da compilarsi mediante analisi documentale e interviste semi-strutturate. È stata redatta una carta di lavoro per ogni tipologia di fenomeno da indagare;
- 4) svolgimento dell’analisi documentale e pre-compilazione delle carte di lavoro. In un caso (Comune di Cremona) la sola analisi documentale è stata sufficiente a compilare per intero la carta di lavoro;
- 5) svolgimento delle interviste semi-strutturate, che hanno portato a completare tutti i campi informativi delle carte di lavoro;
- 6) raccolta e sistematizzazione delle carte di lavoro ed elaborazione dei 12 casi studio.

Figura III.2

Le fasi della ricerca empirica



È utile specificare ulteriormente due aspetti della metodologia di ricerca ed in particolare quello relativo a:

1. *La selezione dei casi*

Nell'ambito della ricerca sono stati selezionati i 12 casi studio riportati nella tabella seguente.



Tabella III.1

I casi selezionati

CASI DI BILANCIO SOCIALE	CASI DI BILANCIO DI MANDATO	CASI DI CONTROLLO STRATEGICO
1. Comune di Copparo	1. Provincia di Torino	1. Regione Emilia-Romagna
2. Comune di Cesena	2. Provincia di Genova	2. Provincia di Parma
3. Comune di Venezia	3. Comune di Cremona	3. Comune di Milano – Scuole Civiche di Milano
4. Comune di Bologna	4. Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano	
5. Provincia di Parma		

I casi sono stati scelti nell'ambito delle “migliori pratiche” segnalate dalla letteratura e da vari centri di ricerca attivi per le tematiche oggetto di studio¹³¹. Nella selezione dei casi inoltre si è tenuto conto di due criteri:

- a) offrire una rappresentazione delle diverse tipologie di amministrazioni (comune, provincia, regione);
- b) evitare la rappresentazione di esperienze molto simili, privilegiando invece la varietà degli approcci.

Non è stato invece possibile ottenere una equa ripartizione geografica delle esperienze in quanto, al momento della rilevazione, risultavano concentrate soprattutto nel Centro-Nord.

2. *La definizione di strumenti e protocolli*

La metodologia seguita dal gruppo di ricerca del DSI dell'Università “Tor Vergata” ha avuto le seguenti caratteristiche:

- ha utilizzato diverse fonti e tipi di informazioni in modo da verificare che ogni evidenza empirica conducesse agli stessi risultati;
- ha previsto una revisione dei report da parte dei protagonisti chiave della

¹³¹ Con riferimento alle esperienze individuate dalla letteratura cfr. HINNA L., (2002), a cura di, *Il bilancio sociale*, cit.; HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.; inoltre si confronti il numero monografico (n. 6/2002) della rivista *Azienda Pubblica* dedicato al tema della rendicontazione sociale. Con riferimento ai centri di ricerca si considerino, tra gli altri, il Laboratorio sul “bilancio sociale” attivato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del Programma Cantieri ed il Laboratorio virtuale su Pianificazione, Programmazione e Controllo attivato dal Formez (www.laboratorioppc.net).

- realtà studiata, in modo da capire se esistesse una congruenza di interpretazioni tra ricercatori ed attori coinvolti;
- ha previsto la creazione di uno *study database* con il compito di raccogliere ordinatamente i dati, le informazioni e le interpretazioni relative al caso studiato;
 - ha previsto la formulazione di un *case study protocol* che fungesse da supporto ai fini della redazione dei casi di studio sulle tematiche della rendicontazione e del controllo strategico.

Nella ricerca il *case study protocol* è stato denominato “carta di lavoro”. Essa contiene tutte le domande di ricerca che sono state giudicate rilevanti ai fini della redazione del caso di studio. Alle domande di ricerca, la carta di lavoro assegna una precisa gerarchia logica, che partendo dalle dimensioni generali di indagine, viene progressivamente specificata in quesiti di maggior dettaglio. Il *case study protocol* (carta di lavoro) è lo strumento che ha consentito di guidare e coordinare la ricerca che si caratterizzava per un coinvolgimento di una molteplicità di ricercatori contemporaneamente.

2. Casi di bilancio sociale

2.1 Premessa

Quello della rendicontazione sociale è un tema emergente nelle riflessioni in ambito accademico, nelle applicazioni pratiche a livello professionale ed è sempre più attuale negli sforzi compiuti da comuni, province e regioni di migliorare il loro rapporto con i cittadini.

Perché il bilancio sociale è un fenomeno così attuale per le amministrazioni locali? Stranamente, l’ovvietà di questa domanda stride con l’assenza di risposte organiche e coerenti.

Dal momento che il bilancio sociale ha una storia maggiormente consolidata nel settore delle imprese, non sono mancate ricostruzioni che hanno “traslato” in ambiente pubblico lo stesso paradigma concettuale utilizzato per spiegare il fenomeno del bilancio sociale nelle imprese: la *Corporate Social Responsibility* (CSR) o, in italiano, Responsabilità Sociale delle Imprese¹³².

¹³² La *Corporate Social Responsibility* (CSR) affonda le sue radici teoriche negli studi manageriali di scuola nord-americana che, contrastando la ricostruzione di Milton Friedman, guardano all’impresa come un’entità che trascende la mera finalità del profitto per gli azionisti. Il tema della CSR è stato fortemente incentivato dall’azione della Comunità Europea. Secondo l’impostazione della Comunità Europea, sebbene la principale responsabilità di un’impresa sia quella di realizzare profitti, le imprese possono allo stesso tempo contribuire ad obiettivi sociali ed ambientali, integrando la responsabilità sociale dell’impresa come un investimento strategico



È evidente come tale impostazione sia completamente in contrasto con le origini e l'evoluzione della P.A.

Se, dunque, le motivazioni del diffondersi di pratiche di rendicontazione sociale degli enti locali vanno ricercate al di fuori del concetto della CSR, esse possono essere rinvenute in alcuni elementi del più ampio processo di riforma del settore pubblico, partendo dalla ridefinizione dei confini tra Stato, mercato e società civile, fino a giungere all'emergere di nuovi modelli di funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

La ricerca empirica ha quindi inteso verificare se possibili fattori “predisponenti” le iniziative di rendicontazione sociale fossero rinvenibili nella particolare combinazione di alcuni elementi costitutivi del processo di riforma degli enti locali quali:

- l'affermarsi del principio di sussidiarietà;
- la riforma del sistema elettorale che ha previsto l'elezione diretta del sindaco/presidente della provincia;
- la ridefinizione della missione istituzionale degli enti locali;
- il diffondersi di una cultura manageriale invece che burocratica;
- le nuove modalità di lavoro in team e per processi;
- i processi di riorganizzazione interna;
- l'affermarsi di una cittadinanza “attiva” e di una cultura della partecipazione.

Una seconda domanda, a cui la ricerca empirica ha inteso rispondere, è *se, relativamente al tema della rendicontazione sociale, l'attenzione debba concentrarsi solo sul documento finale o su tutte le fasi del processo?*

Spesso il dibattito ha trascurato gli aspetti del processo di rendicontazione, concentrandosi invece sull'articolazione e sui contenuti del documento finale. Guardando alla realtà degli enti locali si nota come il bilancio sociale risenta di una forte variabilità nella sua articolazione e nei suoi contenuti. È dunque un errore interpretare il bilancio sociale come un documento fisso e rigido, mentre esso va considerato come un “processo di rendicontazione” che una volta intrapreso porterà ad esiti differenti a seconda:

- dei soggetti promotori del bilancio sociale;
- delle valenze o motivazioni per le quali si rendiconta;
- dei destinatari della rendicontazione sociale;

nell'ambito della strategia globale, negli strumenti manageriali e nelle singole attività. La CSR viene quindi definita come una connotazione del processo attraverso il quale le imprese gestiscono le relazioni con una varietà di stakeholder. Cfr. FRIEDMAN M., (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, (2001), *Libro Verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, cit.

- dell’attivazione o meno di canali per il coinvolgimento degli stakeholder (a monte e/o a valle del processo).

Attraverso lo studio dei cinque casi, la ricerca ha inteso indagare tali aspetti del processo di rendicontazione spesso trascurati negli studi sul fenomeno, evidenziando come essi varino anche notevolmente da realtà a realtà e come il diverso combinarsi delle variabili porti a soluzioni differenti anche in termini dei contenuti e dell’articolazione del documento finale.

Un terzo aspetto sul quale la ricerca si è concentrata è quello *dell’oggetto e dei contenuti della rendicontazione sociale*.

Pur consci che il bilancio sociale non possa essere interpretato come uno “schema rigido” e, ritenendo che la libera espressione non debba per forza di cose coincidere con l’indeterminatezza degli spazi e dei limiti entro i quali concretizzarsi, lo studio di casi sul bilancio sociale indaga e pone a confronto alcune caratteristiche relative al contenuto dei bilanci sociali, tra cui:

- le dimensioni del documento;
- il raggio d’azione dei contenuti (intera attività dell’ente, alcuni settori particolari, ecc.);
- la metodologia;
- le modalità con le quali viene rappresentata l’identità dell’ente ed il valore sociale;
- i principali destinatari del documento;
- le tipologie prevalenti di dati ed indicatori e le relative fonti.

Una ulteriore finalità conoscitiva che la ricerca empirica ha perseguito è stata quella di indagare *le possibili interconnessioni tra il bilancio sociale ed gli strumenti di programmazione e controllo attivati dall’ente*.

Infine un ultimo aspetto ha riguardato la rilevazione per ognuno dei casi dei punti di forza e delle criticità emerse nel corso dell’iniziativa, con l’evidenziazione delle condizioni per procedere alla *trasferibilità dell’esperienza* ad altre realtà.

2.2 Analisi comparativa dei casi di bilancio sociale

Scopo di questo paragrafo è quello di trarre alcune conclusioni generali attraverso un’analisi comparativa delle cinque esperienze di bilancio sociale (Provincia di Parma, Comune di Copparo, Comune di Cesena, Comune di Venezia, Comune di Bologna). A tal fine, particolarmente funzionale risulta la metodologia adottata che, attraverso la rappresentazione “olistica” delle unità di analisi, consente un duplice livello di comparazione (vedi fig. III.3):



- Analisi orizzontale: comparazione di una singola variabile (o categoria di variabili) rispetto alle varie realtà esaminate, cogliendo eventuali uniformità o differenze.
- Analisi verticale: comparazione delle diverse variabili all'interno di una singola realtà, aiutando a spiegare "perché" il bilancio sociale abbia assunto quella particolare fisionomia (e non altre) in quella specifica realtà.

Figura III.3

Le possibili dimensioni dell'analisi comparativa

	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Variabile x				
Variabile y				
Variabile z				
Variabile w				
Variabile q				

The diagram illustrates the dimensions of comparative analysis. A horizontal arrow labeled "analisi orizzontale" spans across the four cases (Caso 1 to Caso 4) for each variable (x, y, z, w, q). A vertical arrow labeled "analisi verticale" points downwards from the top row (Variabile x) to the bottom row (Variabile q) within each case column.

Fonte: nostra elaborazione

In particolare le variabili di comparazione prese in considerazione nella presente ricerca possono essere aggregate in quattro categorie:

- 1) il contesto in cui è maturata l'iniziativa di rendicontazione sociale;
- 2) le caratteristiche del processo di rendicontazione sociale;
- 3) le caratteristiche del documento di bilancio sociale;
- 4) ulteriori aspetti: interconnessione con gli strumenti di programmazione e controllo e di rendicontazione; fattori di successo e criticità dell'iniziativa.

Il dettaglio delle variabili di analisi è descritto nella tabella III.2.

Tabella III.2

Le variabili della comparazione

CATEGORIA	VARIABILI
Contesto	<ul style="list-style-type: none"> - riferimenti normativi - effettiva operatività del principio di sussidiarietà - elezione diretta sindaco/presidente della provincia - diffusione di una cultura dei risultati - riorganizzazione dell'ente - nuove modalità di lavoro (per gruppi, per processi) - ridefinizione della missione - partecipazione dei cittadini
Processo di rendicontazione	<ul style="list-style-type: none"> - promotori dell'iniziativa - motivazioni alla rendicontazione sociale - commitment vertice politico - individuazione stakeholder (<i>ex ante</i>) e attivazione canali di dialogo e ascolto - risorse coinvolte (interne - consulenza esterna) - audit indipendente - consultazione stakeholder (<i>ex post</i>)
Documento di bilancio sociale	<ul style="list-style-type: none"> - n. di pagine - n. di edizioni - raggio d'azione (tutti i settori o solo alcuni) - rappresentazione identità dell'ente - rappresentazione del valore sociale - destinatari del documento - riferimento a modelli di BS - metodologia di rappresentazione del valore sociale - tipologie prevalente di dati ed indicatori - fonti dei dati (interne - esterne)
Ulteriori aspetti	<ul style="list-style-type: none"> - interconnessione con pianificazione e controllo - interconnessione con altri strumenti di rendicontazione - fattori di successo - elementi di criticità

2.2.1 Analisi orizzontale

L'analisi orizzontale dei cinque casi di bilancio sociale evidenzia sia elementi di uniformità sia di differenziazione tra le esperienze esaminate.



Il contesto della rendicontazione sociale

In particolare, con riferimento alle variabili del contesto normativo, istituzionale ed organizzativo in cui è maturata l'esperienza di bilancio sociale si nota una sostanziale uniformità in tutti i casi analizzati.

Nei cinque casi esaminati, infatti, l'iniziativa di rendicontazione sociale si è caratterizzata come completamente volontaria. Non esiste alcuna disposizione legislativa che imponga alle pubbliche amministrazioni di redigere il bilancio sociale. Solo nel caso della Provincia di Parma l'iniziativa ha avuto un riscontro seppur indiretto nello statuto dell'ente.

Nella totalità dei casi analizzati l'adozione del bilancio sociale non è stato un fenomeno casuale, ma appare come la logica conseguenza dell'interagire di una molteplicità di elementi relativi al contesto istituzionale ed organizzativo dell'ente.

Con riferimento agli elementi del contesto istituzionale, le interviste ai protagonisti delle iniziative hanno chiaramente messo in evidenza che la "molla" alla rendicontazione sociale non è un'improvvisa presa di coscienza della propria responsabilità sociale, ma il combinarsi di elementi quali l'affermarsi del principio di sussidiarietà, il nuovo e diretto rapporto tra sindaco/presidente e cittadino scaturito in seguito alla riforma elettorale, il processo di modernizzazione della P.A. e l'affermarsi di una cultura dei risultati invece che dei compiti, la crisi di rappresentatività dei partiti con la connessa richiesta di partecipazione diretta dei cittadini all'indirizzo o al controllo sociale dell'amministrazione. Come evidenziato dalla tabella III.3 nella quasi totalità dei casi, questi elementi hanno costituito l'*humus* che ha favorito il nascere ed il consolidarsi dell'esperienza di rendicontazione sociale.

Un ulteriore gruppo di elementi sono invece relativi al contesto organizzativo. In tutti i casi studiati, la realizzazione del bilancio sociale è stata preceduta da un processo di riorganizzazione dell'ente e dall'adozione di logiche di lavoro improntate al lavoro di gruppo e per progetti. Ciò sembra suggerire che per portare a termine con efficacia un'iniziativa di rendicontazione ai cittadini è necessario che l'amministrazione abbia precedentemente interiorizzato nuove modalità operative volte ad una gestione per obiettivi, alla condivisione delle conoscenze e degli sforzi, ecc. In altri termini, se la logica di lavoro per obiettivi e risultati è una prassi quotidiana nell'ente è possibile – anzi logico – rendere partecipi i cittadini e gli altri interlocutori istituzionali di quanto l'ente ha fatto e di come lo ha fatto.

Il processo di rendicontazione

Se, da un lato, il contesto in cui sono maturate le iniziative di rendicontazione sociale presenta sostanziali uniformità, dall'altro, le prime differenze emergono con riferimento al processo di rendicontazione (vedi tab. III.3).



Tabella III.3

L'analisi orizzontale dei casi di bilancio sociale

CATEGORIA	VARIABILI	Provincia di Parma	Comune di Copparo
Contesto	Riferimenti normativi	Si	No
	Effettiva operatività del principio di sussidiarietà	Si	Si
	Elezione diretta sindaco/presidente della provincia	Si	Si
	Diffusione di una cultura dei risultati	Si	Si
	Riorganizzazione dell'ente	Si	Si
	Nuove modalità di lavoro (per gruppi, per processi)	Si	Si
	Ridefinizione della missione	Si	Si
Processo di rendicontazione	Partecipazione dei cittadini	Si	Si
	Promotori dell'iniziativa	Direttore Generale	Sindaco e Direttore Gen.
	Motivazioni alla rendicontazione sociale	Comunicazione est. ed int.; Promozione territorio; Attrazione risorse	Rendicontazione; Verifica coerenza mission/azioni
	Commitment vertice politico	Alto	Alto
	Individuazione stakeholder (ex ante) e attivazione canali di dialogo	Si (chi ha rapporti di scambio)	No (tutti i cittadini)
	Risorse coinvolte (interne – consulenza esterna)	Interne ed esterne	Solo interne
	Audit indipendente	No	No
Documento di bilancio sociale*	Consultazione stakeholder (ex post)	Si	Si
	N. di pagine	120	62
	N. di edizioni al 31 dicembre 2003	2	5
	Raggio d'azione (tutti i settori - solo alcuni)	Intera attività dell'ente	Intera attività dell'ente
	Rappresentazione identità dell'ente	Missione; Valori; Ambiti intervento Interpref.ne ruolo	Missione
	Rappresentazione del valore sociale	(in ordine di prevalenza) 1) Cifre; 2) Parole; 3) Fatti	(in ordine di prevalenza) 1) Fatti; 2) Parole; 3) Cifre
	Destinatari del documento	Tutti i cittadini; EE.LL. e P.A.; Imprese; Dipendenti	Tutti i cittadini
	Riferimento a modelli di BS	Si (GBS)	No
	Metodologia di rappresentazione del valore sociale	Conto consuntivo allargato	Indicatori di performance
	Tipologie prevalente di dati ed indicatori	Dati statistici Dati finanziari Indicat. di input	Dati statistici Dati finanziari Indicat. di output
	Fonti dei dati (interne - esterne)	Interne	Interne ed esterne
	Interconnessione con pianificazione e controllo	Programma mandato; RRP; Bilancio previsione; P.E.G.	Programma di mandato
	Ulteriori aspetti	Interconnessione con altri strumenti di rendicontazione	Conto di bilancio
Fattori di successo		Lavoro in team; Mix competenze; Formazione; Metodologia	Collegamento con missione; Indicatori
Elementi di criticità		Scarso coinvolgimento stakeholder Pochi indicatori	Poco investimento nella comunicazione

* I bilanci analizzati si riferiscono all'anno 2002 e sono stati pubblicati nel 2003



Comune di Cesena	Comune di Venezia	Comune di Bologna	Fattore prevalente
No	No	No	No
Si	Si	Si	Si
Si	Si	No	Si
Si	Si	Si	Si
Si	Si	Si	Si
Si	Si	Si	Si
Si	No	Si	Si
Si	Si	Si	Si
Direttore Generale	Sindaco e Direttore Gen.	Direttore Generale	Direttore Generale
Comunicazione est. ed int.; Incentivazione lavoro in team	Comunicazione est. ed int.	Comunicazione esterna Verifica istituzionale Indirizzo strategico	Comunicazione est. ed int.; Rendicontazione
Medio	Alto	Medio	Alto
Si (cittadini, associazioni)	Si (categorie di cittadini)	Si (cittadini, associazioni)	Si (cittadini)
Solo interne	Interne ed esterne	Interne ed esterne	Interne ed esterne
No	No	No	No
Si	Si	Si	Si
50	170	119	In media circa un centinaio
1	5	1	< 5
Intera attività dell'ente Missione Interpret.ne ruolo	Intera attività dell'ente Organizzazione	Politiche soc.ed educat. Missione Valori	Intera attività dell'ente Missione Valori
(in ordine di prevalenza) 1) Parole; 2) Fatti; 3) Cifre	(in ordine di prevalenza) 1) Parole; 2) Fatti; 3) Cifre	(in ordine di prevalenza) 1) Parole; 2) Fatti; 3) Cifre	(in ordine di prevalenza) 1) Parole; 2) Fatti; 3) Cifre
Categorie di cittadini	Categorie di cittadini	Categorie di cittadini Associazioni	Categorie di cittadini
No	No	No	No
Indicatori di performance	Descrizione delle attività	Indicatori di performance	Indicatori di performance
Indicat. di output	Indicat. di output	Dati statistici Dati finanziari Indicat. di output Indicatori di qualità	Indicatori di output Dati statistici Dati finanziari
Interne P.E.G. Controllo di gestione	Interne P.E.G. PdO	Interne P.E.G. Controllo di gestione	Interne P.E.G. Programma di mandato Controllo di gestione
No	No	No	No
Enfasi su RU Lavoro in team Comunicazione	Leggibilità Identificazione stakeholder Coinvolgimento RU e lavoro in team	Sperimentazione e uso evolutivo del BS; Collegamento con P&C; Lavoro in team	Lavoro in team
Assenza di collegamento con pianificazione strategica	Non tiene conto delle attività aziende partecipate	Nonostante le intenzioni pochi passi in avanti nella misurazione degli outcome	Nessuno

Il principale promotore del bilancio sociale è in genere il direttore generale che in tutti i casi analizzati è colui che “prende in mano le redini” dell’iniziativa. In alcuni casi (Copparo e Venezia) il vertice politico, ed in particolare il sindaco, ha formulato una esplicita richiesta di dotarsi del bilancio sociale. In tutti i casi comunque l’iniziativa di rendicontazione sociale ha beneficiato del consenso o della partecipazione attiva del sindaco e/o della giunta.

Le motivazioni che hanno spinto le amministrazioni ad intraprendere le iniziative di rendicontazione sociale sono piuttosto eterogenee. In particolare la ricerca ha evidenziato quattro principali tipologie di motivazioni:

1. comunicazione esterna;
2. comunicazione interna;
3. rendicontazione esterna;
4. integrazione e supporto alla pianificazione/controllo delle strategie.

La motivazione più immediata che spinge gli enti locali a dotarsi di un bilancio sociale sembra essere quella di migliorare la comunicazione con gli stakeholder esterni ed, in primo luogo, con i cittadini. In questo caso il bilancio sociale deve presentare in maniera semplice, immediata ed unitaria ciò che l’ente ha fatto, al limite prevedendo strumenti per facilitare l’accesso dei cittadini ai servizi (*call center*, recapiti, ecc.) o per facilitare il dialogo con l’amministrazione (forum telematici, casella e-mail o postale, ecc.). Al contrario manca un raffronto sistematico tra missione/obiettivi/azioni/risultati.

La motivazione di comunicazione interna consiste nel vedere il bilancio sociale come uno strumento per favorire un maggiore grado di consapevolezza della struttura rispetto alle missioni ed ai valori istituzionali. Inoltre, in questo caso il bilancio sociale diviene uno strumento di valorizzazione e riconoscimento del lavoro quotidianamente svolto all’interno dell’ente.

Il bilancio sociale ha una motivazione di rendicontazione se il suo scopo principale è quello di “dar conto” della coerenza nella catena del valore che lega la missione ai risultati passando per la definizione degli obiettivi e per le iniziative poste in essere (missione/obiettivi/azioni/risultati). Questa motivazione va oltre quella di comunicazione esterna *tout court*, in quanto non ci si può limitare a descrivere quello che si è fatto, ma si devono anche spiegare eventuali incoerenze ed inadempienze.

Un’ultima motivazione è quella di supportare i processi di pianificazione e controllo strategico. In questo caso il bilancio sociale consente di integrare la prospettiva di programmazione e controllo con quella della partecipazione e dialogo con gli stakeholder, da un lato, e quella della valutazione degli impatti sociali (*outcome*), dall’altro.

Se nella Provincia di Parma, nel Comune di Cesena e nel Comune di Venezia



la motivazione principale del bilancio sociale è quella della comunicazione (soprattutto esterna, ma anche interna), nel Comune di Copparo, invece, la motivazione principale è quella della rendicontazione, mentre nel Comune di Bologna, infine, il bilancio sociale pur avendo avuto come motivazione originaria quella della comunicazione esterna sta progressivamente assumendo una valenza di supporto alla pianificazione strategica. In tutti i casi appare praticamente assente l'utilizzo del bilancio sociale come strumento di rendicontazione "politica" nei rapporti tra sindaco/giunta e consiglio comunale. Ciò costituisce un elemento che differenzia le esperienze italiane di rendicontazione sociale da molte esperienze estere¹³³, dove i *performance report* sono spesso presentati e discussi nelle assemblee elettive.

Il coinvolgimento degli stakeholder "a monte" e "a valle" della realizzazione del bilancio sociale è presente in tutti i casi analizzati.

In realtà, ad un'analisi più attenta, si nota che il coinvolgimento degli stakeholder "a monte" del bilancio sociale risulta essere un'aspirazione dichiarata piuttosto che un fenomeno organico, sistematico e rigoroso. Solo nel caso di Venezia e di Parma, prima di realizzare il bilancio sociale, si è proceduto a censire la platea degli stakeholder ed a classificarli in categorie omogenee. In nessun caso gli stakeholder sono stati consultati (mediante interviste, *focus group*, ecc.) a "monte" del bilancio sociale per rilevarne le esigenze informative e definire stili, linguaggi e misure di performance *ad hoc*. In genere la consultazione degli stakeholder "a monte" della realizzazione del bilancio sociale si concretizza in un incontro pubblico in cui si preannuncia la volontà di portare avanti l'iniziativa. La mappatura e classificazione degli stakeholder, invece, non è ritenuta necessaria perché il bilancio sociale di un ente pubblico si deve rivolgere a tutti indistintamente. In questo caso il rischio è quello di rivolgersi a tutti per non raggiungere in realtà nessuno in maniera compiuta. D'altra parte è pur vero che le amministrazioni pubbliche hanno un dovere di equità e non possono escludere alcune categorie di cittadini dal processo di rendicontazione sociale; ma è proprio per lo stesso principio di equità che bisogna differenziare: per raggiungere tutti occorre capire che ogni stakeholder è portatore di domande differenti ed ha una diversa capacità di capire le risposte. Nei casi in cui l'amministrazione ne è stata consapevole (Venezia) ha cercato di mettersi "nei panni" degli anziani, dei giovani, dei genitori, ecc., chiedendosi cosa essi avrebbero voluto sapere dall'amministrazione. Lo sforzo da compiere è quello di interfacciarsi direttamente con i cittadini e gli altri stakeholder e di coinvolgerli sistematicamente nella definizione di ciò che dovrà essere contenuto nel bilancio sociale.

¹³³ Cfr. sul punto il capitolo 7.

Più frequentemente (Parma, Cesena e Venezia) lo sforzo di coinvolgere gli stakeholder è compiuto una volta realizzato (“a valle”) il documento di bilancio sociale. In questo caso si opta per uno o più eventi pubblici in cui il bilancio è presentato ai cittadini che in quella sede formulano osservazioni e commenti. Inoltre vengono attivati canali di comunicazione che sfruttano le potenzialità delle nuove tecnologie (forum telematici, strumenti di interazione su web, ecc.) oppure più tradizionali (call center, uffici di relazione con il pubblico, ecc.).

Con riferimento alle risorse coinvolte nella realizzazione del bilancio sociale si registrano due posizioni differenti. Un primo gruppo di amministrazioni (Copparo e Cesena) punta sulle competenze interne, esprimendo anzi una certa diffidenza rispetto alla consulenza esterna. In altri casi, invece, l’ausilio dei consulenti esterni (Parma e Bologna) o di docenti universitari (Venezia) è ritenuto utile ai fini di dare maggior rigore metodologico, tanto al documento, quanto al processo di rendicontazione sociale.

In nessuno dei cinque casi analizzati sono state previste forme di *auditing* indipendente, né delle informazioni contenute nel bilancio sociale, né tanto meno della qualità del processo di rendicontazione. Il rischio di auto-referenzialità dei bilanci sociali è di conseguenza molto elevato.

Il documento di bilancio sociale

Venendo alle caratteristiche del documento di bilancio sociale, si rileva una forte disomogeneità nei casi analizzati con riferimento a tutte le variabili di osservazione: raggio di azione, articolazione dei contenuti, modalità di rappresentazione dell’identità dell’ente, modalità di rappresentazione del valore sociale generato, metodologia, tipologia di dati ed indicatori presenti, fonti dei dati.

Nei casi di Parma, Copparo, Cesena e Venezia il bilancio sociale rappresenta il complesso delle attività poste in essere dall’amministrazione, nel caso di Bologna invece si è optato per una rendicontazione di tipo settoriale (servizi sociali e istruzione).

L’articolazione e la struttura del documento sono molto variegata. In alcuni casi (Copparo e Cesena) dopo una premessa generale ed una esplicitazione della missione, l’articolazione ricalca i settori di intervento dell’ente. In altri (Venezia e Bologna) le sezioni del documento si riferiscono alle categorie di cittadini ai quali sono destinate. Nella Provincia di Parma, infine, l’articolazione del documento parte dalla descrizione dell’identità dell’ente, descrive la produzione e distribuzione della ricchezza economica e sociale, offre una riclassificazione dei valori finanziari e infine si occupa delle risorse umane e del capitale intellettuale dell’ente.

Benché la struttura dei documenti sia molto eterogenea, in tutti i bilanci sociali analizzati si possono rintracciare due aree di contenuti: la rappresentazione



dell'identità dell'ente e la rappresentazione del “valore sociale” generato attraverso l'attività.

La rappresentazione dell'identità dell'ente è volta a fornire le “coordinate” ed il profilo dell'ente e può contenere alcuni dei seguenti elementi: 1) la missione, ovvero quale compito l'ente è chiamato a svolgere e in che modo; 2) i valori etico-sociali che ispirano la gestione; 3) lo scenario normativo, istituzionale e socioeconomico; 4) la storia dell'ente; 5) una sintesi delle strategie e dei programmi; 6) una rappresentazione dell'assetto istituzionale ed organizzativo; 7) eventuali aziende partecipate.

Nei casi analizzati, l'area relativa all'identità dell'ente è più ampia e ricca in quelle amministrazioni che, come la Provincia di Parma, hanno riscontrato un vuoto di percezione da parte dei cittadini ed hanno sentito la necessità di ridefinire ed esplicitare all'esterno il perché della loro esistenza, la loro visione del territorio e le loro strategie di intervento. Negli altri casi si nota, invece, una minore ampiezza dell'area relativa alla rappresentazione dell'identità: esplicitazione della mission nei Comuni di Copparo e di Cesena; descrizione della missione e dei valori nel Comune di Bologna, rappresentazione della struttura organizzativa e descrizione delle aziende partecipate nel Comune di Venezia.

La rappresentazione del valore sociale generato si concretizza nella combinazione di tre elementi (cifre, parole e fatti)¹³⁴ e si avvale di due, diverse ma a volte coesistenti, metodologie di “contabilità sociale”: la riclassificazione delle risorse economico-finanziarie attratte e gestite dall'ente e/o la quantificazione del valore generato mediante indicatori di performance. La scelta della modalità di rappresentazione del valore sociale dipende dalla diversa interpretazione che si dà di quest'ultimo. In una prima interpretazione il valore sociale generato dall'ente attiene alla attrazione e distribuzione sul territorio delle risorse economico-finanziarie; in una seconda interpretazione l'azione degli enti locali ha un “valore” se è in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini.

La combinazione di cifre, parole e fatti fa registrare notevoli differenze nei casi studiati. A bilanci sociali prevalentemente descrittivi come quello di Venezia, si affiancano documenti che danno molta enfasi alle “cifre” (Provincia di Parma), anche se la maggior parte delle esperienze (Copparo, Cesena e Bologna) ha tentato la via della quantificazione dei risultati ottenuti attraverso indicatori di performance (“fatti”), opportunamente commentati e descritti attraverso l'utilizzo di “parole”.

Con riferimento alla metodologia di contabilità sociale, la scelta della Provincia di Parma è stata quella del “conto consuntivo allargato”. Il conto con-

¹³⁴ Le “cifre” rappresentano i valori economico-finanziari, le “parole” servono a raccontare le azioni e gli interventi realizzati, i “fatti” si riferiscono ai risultati ottenuti quantificati attraverso appositi indicatori e spiegati attraverso le parole.

suntivo allargato integra il bilancio “tradizionale” della provincia e rileva l’insieme dei progetti, delle iniziative e delle azioni che nel corso dell’anno hanno determinato l’attivazione di risorse economico-finanziarie, che pur non transitando dal bilancio “tradizionale” della provincia, sono arrivate a soggetti, pubblici e privati, del territorio provinciale. Si tratta di una metodologia che è particolarmente idonea per un ente come la provincia che ha come missione quella di attrarre risorse e distribuirle sul territorio, nonché di essere promotore e partner dello sviluppo locale.

La metodologia basata sulla costruzione di indicatori di performance sembra essere la scelta prevalente a livello comunale: i Comuni di Copparo, di Cesena e di Bologna hanno tentato di “contabilizzare” per tale via gli interventi posti in essere ed i risultati ottenuti.

Nonostante nelle intenzioni di tutte le amministrazioni ci sia la volontà di misurare gli impatti dei propri interventi ed attività (*outcome*) e l’efficacia delle politiche, il lavoro da compiere in termini di costruzione ed affinamento degli indicatori è ancora enorme. L’analisi dei casi studio ha riscontrato quello che potrebbe essere definito come “paradosso degli indicatori”: nonostante essi siano univocamente acclamati, le esperienze adottate sono ancora lontane da soluzioni accettabili. Infatti se, da un lato, gli indicatori attualmente contenuti nei bilanci sociali sono prevalentemente di “attività” (numero di interventi di assistenza domiciliare, numero di strutture, ore di formazione, numero eventi culturali, ecc.), dall’altro, anche quando sono presenti misure di *outcome*, essi sono poco rigorosi dal punto di vista metodologico¹³⁵, rendendone l’applicazione inutile ai fini di trarre un giudizio corretto sull’operato della pubblica amministrazione. Infine quando le misure d’impatto sociale sono rigorose dal punto di vista metodologico, esse rischiano di essere poco comprensibili per lo stakeholder al quale si riferiscono. Ciò non significa naturalmente che gli indicatori siano inutili, al contrario essi sono fondamentali e proprio per tale ragione occorre moltiplicare gli sforzi affinché essi siano anche precisi e metodologicamente corretti.

Le fonti dei dati e degli indicatori sono prevalentemente interne ed in primo luogo afferiscono ai documenti di pianificazione ed ai report del controllo di gestione.

Gli ulteriori aspetti

In tutti e cinque i casi studiati esiste un collegamento tra il bilancio sociale e

¹³⁵ Ad esempio, prima di utilizzare gli indicatori di *outcome* occorrerebbe stimare quanto le azioni e gli interventi dell’ente locale incidano effettivamente sull’andamento di tali indicatori. In genere una molteplicità di fattori influenzano l’andamento di un indicatore di *outcome*, e molti di questi possono sfuggire al controllo dell’ente locale. Si pensi ad esempio al livello di sicurezza dei cittadini, o al livello di vita media, ecc.



gli strumenti di programmazione e controllo attivati all'interno dell'ente. Sul punto possono essere individuate tre tendenze generali.

Alcune amministrazioni (Provincia di Parma) vedono il bilancio sociale come l'ultimo anello del ciclo di programmazione strategico-gestionale dell'ente. In altri termini, il bilancio sociale costituisce l'ultima fase di un processo circolare che parte dal programma di mandato, passa poi per la Relazione Previsionale e Programmatica, per la specificazione dei programmi e dei progetti e per la assegnazione di risorse e obiettivi fatta nel P.E.G. Il bilancio sociale affianca i tradizionali report di controllo strategico, integrando la prospettiva di controllo interno con la particolare ottica della rendicontazione nei confronti dei gruppi di portatori d'interesse.

In una seconda impostazione (Copparo, Cesena e Venezia) il bilancio sociale ha sì delle interconnessioni con gli strumenti di pianificazione (Programma di mandato, R.P.P., PdO e P.E.G.), ma questa si limita ad un aspetto "strumentale": il bilancio sociale attinge molte delle informazioni e degli indicatori proprio in questo tipo di documenti. Nonostante ciò, la sua logica è di tipo comunicativo e solo raramente (Copparo) ha anche una valenza di rendicontazione circa il livello di attuazione e gli impatti delle strategie.

Infine una terza impostazione (Bologna) vede nel bilancio sociale un documento di supporto alla pianificazione strategica. Considerando che il bilancio sociale si concentra essenzialmente sui fattori esterni (sull'*outcome*) e che costituisce il "canovaccio" del dialogo con gli stakeholder, esso può costituire la base logica utilizzata dalla giunta per l'elaborazione annuale degli indirizzi strategici dell'ente. In questo caso, con una prospettiva ribaltata rispetto a quella di Parma, il bilancio sociale costituisce l'*input-data* del processo di pianificazione strategica.

Le interviste hanno rilevato, ad eccezione del caso della Provincia di Parma, debolissime interconnessioni tra il bilancio sociale e gli strumenti di rendicontazione economico-finanziaria.

Con riferimento infine all'individuazione dei principali fattori di successo e di criticità delle varie iniziative di rendicontazione sociale si può affermare che:

- tra i principali fattori di successo quasi tutte le amministrazioni intervistate hanno individuato l'introduzione di logiche di lavoro di gruppo e la realizzazione di un adeguato *mix* di competenze all'interno del gruppo di lavoro. Ciò ha consentito di condividere le conoscenze e di affiancare alle tradizionali competenze di matrice contabile anche le professionalità della comunicazione, della programmazione, ecc.
- i fattori di criticità dipendono invece da elementi non generalizzabili ed imputabili allo specifico processo di rendicontazione realizzato nell'ente. In alcuni casi (Parma) la principale criticità è stata costituita dalla difficoltà di coinvolgere gli stakeholder "a monte" della realizzazione del bilancio socia-

le. Il Comune di Cesena lamenta una carenza di collegamento con la pianificazione strategica. Venezia rileva che il bilancio sociale non copre una importante area come quella dei servizi erogati da aziende partecipate dal comune. Il Comune di Copparo ha le sue criticità nella comunicazione del bilancio sociale, mentre il Comune di Bologna deve compiere passi in avanti nella misurazione degli *outcome*.

2.2.2 Analisi verticale

Dopo aver effettuato un confronto di tipo orizzontale tra i cinque casi studiati, si cerca ora di aggiungere un ulteriore “tassello” alla comprensione del fenomeno del bilancio sociale attraverso la comparazione delle diverse variabili all’interno di una singola realtà (analisi verticale). In particolare l’obiettivo è quello di comprendere “perché” il bilancio sociale abbia assunto una data fisionomia (e non altre) in quel dato ente locale.

Provincia di Parma

Le principali caratteristiche del bilancio sociale della Provincia di Parma sono riassumibili in tre punti:

1. dedica un ampio spazio alla rappresentazione dell’identità dell’ente,
2. opta per una rappresentazione del valore creato, che si basa sul calcolo e riclassificazione (per settore e stakeholder) delle risorse economico-finanziarie complessivamente attratte e distribuite sul territorio,
3. rendiconta in dettaglio lo stato di avanzamento dei principali progetti promossi dall’ente.

Osservando il contesto ed il processo della rendicontazione sociale si comprende la logica sottostante a tali scelte. La principale motivazione consiste nel fatto che si è in presenza di una provincia. Come le altre province italiane essa ha vissuto un recente passato in cui ha faticato a trovare una propria identità rispetto agli altri livelli istituzionali emergenti (regioni e comuni). Oggi invece le province si sono riappropriate del ruolo di “ente intermedio” di programmazione tra comuni e regioni nonché di ente coordinatore e promotore di iniziative aggregate di sviluppo territoriale. Permane tuttavia un “vuoto di percezione” dell’ente da parte dei cittadini, vuoto che il bilancio sociale intende colmare. È per tale ragione che la sezione “identità” del bilancio sociale è così ampia e ricca, comprendendo informazioni non solo sulla missione, ma anche sulla storia, sul ruolo e sui settori di intervento.

La sua natura di provincia, inoltre, aiuta a comprendere la scelta di avvalersi di una metodologia basata sulla riclassificazione delle risorse economico-finan-



ziarie attratte e distribuite sul territorio, con uno sforzo di rilevare anche le risorse che non transitano nel bilancio tradizionale (conto consuntivo allargato). La provincia è un ente intermedio che non “fa” direttamente, ma crea le condizioni per “fare”. Si può concludere che, se riferita allo specifico delle province, la soluzione adottata dalla Provincia di Parma è coerente con la finalità di rendicontare la capacità e la “bravura” in termini di catalizzatore di “risorse sul proprio territorio” e di soggetto intermedio. Naturalmente non si potrebbe arrivare alla stessa conclusione se si fosse trattato di una tipologia di ente, come i comuni, che invece hanno una differente missione istituzionale.

Infine, l’ampio spazio dedicato alla rendicontazione dei macroprogetti deriva dalla scelta – fatta all’inizio del processo – di dare al bilancio sociale una funzione di controllo di attuazione delle strategie (seppur in una prospettiva allargata agli stakeholder).

Nel complesso si registra una coerenza di fondo tra il contesto dell’iniziativa, le motivazioni della rendicontazione e le scelte adottate in sede di redazione del bilancio sociale.

L’iniziativa non è comunque scevra da possibilità di miglioramento. Come hanno rilevato gli stessi protagonisti dell’iniziativa, la scelta di puntare su un metodo di riclassificazione dei valori economico-finanziari (conto consuntivo allargato) non è incompatibile – anzi perfettamente integrabile – con quella di sviluppare una “contabilità sociale” attraverso opportune misure non solo di attività, ma anche di *outcome*.

Comune di Copparo

Il bilancio sociale del Comune di Copparo si caratterizza per aver puntato con decisione sulla rendicontazione della coerenza tra azioni e risultati, da un lato, e missione istituzionale, dall’altro. A partire dalla missione, che rappresenta il contratto informale tra l’organizzazione e i suoi interlocutori, si costruisce un insieme di indicatori (quantitativi e qualitativi) che traducono gli argomenti della missione in valori misurabili il più oggettivamente possibile. Inoltre si è cercato di introdurre alcune misure di *outcome* (indicatori della qualità della vita), al fine di dar conto delle ricadute sociali, non sempre rigorose ed accettabili dal punto di vista metodologico.

La struttura ed i contenuti del bilancio sono adeguati alla volontà di dar conto della coerenza lungo la catena missione/attività/risultati. Evidenzia una certa “maturità” – ed è in linea con l’idea del “dar conto” – la scelta di evidenziare nel bilancio sociale non solo gli aspetti positivi, ma anche i mancati risultati e i punti di debolezza, proponendo delle linee di intervento per migliorare la situazione.

Naturalmente anche in questo caso l’iniziativa è suscettibile di azioni di miglioramento. In virtù delle scelte suindicate il bilancio sociale assume le sem-

bianze di un documento “tecnico” e non è facilmente leggibile per il cittadino medio. Senza stravolgere la natura di rendicontazione del documento, forse si potrebbe optare per una diversificazione delle forme di comunicazione dello stesso, realizzando sintesi o estratti per particolari destinatari.

Inoltre l’individuazione delle misure di *outcome* merita ulteriori approfondimenti dal punto di vista metodologico, al fine di concentrarsi solo su quelle dimensioni dell’impatto per le quali l’azione del comune costituisce un fattore realmente determinante.

Comune di Cesena

Il bilancio sociale del Comune di Cesena si caratterizza per la sua valenza di comunicazione delle attività realizzate. Esse sono “misurate” attraverso un ampio set di indicatori di attività.

Particolarmente utile si è rivelata la scelta di collegare la “contabilità sociale” con gli indicatori provenienti dal sistema di controllo di gestione. Gli indicatori di attività contenuti nel bilancio sociale sono una selezione di quelli elaborati e calcolati in seno al controllo di gestione.

Anche nel caso di Cesena si registra una sostanziale coerenza tra finalità del processo e caratteristiche del documento di bilancio sociale. Stante però la finalità principale di comunicare le attività, l’esperienza del Comune di Cesena potrebbe beneficiare di un miglioramento del coinvolgimento degli stakeholder soprattutto “a monte” della redazione del bilancio sociale. In questa maniera le informazioni da rendicontare e gli indicatori da utilizzare potranno essere ulteriormente “scremati”, concentrandosi sugli aspetti che veramente contano nell’ottica dei destinatari a cui si rivolgono.

Comune di Venezia

Il bilancio sociale del Comune di Venezia si caratterizza per la scelta di essere principalmente discorsivo: un racconto di ciò che il comune ha fatto nella maniera che risulti il più comprensibile possibile per il cittadino.

La struttura del documento è perfettamente coerente con questa logica comunicativa-divulgativa. Ogni categoria di cittadino (bambini, anziani, genitori, ecc.) può trovare nel documento una sezione dedicata in cui sono contenute informazioni semplici e chiare.

Se da un lato, l’impostazione di Venezia esalta la valenza di comunicazione del bilancio sociale, essa sacrifica l’analisi di coerenza tra missione/obiettivi/azioni/risultati. Il bilancio di Venezia è per certi versi l’“opposto” di quello di Copparo.

Comune di Bologna

Il contesto in cui il bilancio sociale è stato sviluppato è quello dei servizi sociali e dell'istruzione. In questo settore, gli elementi di successo sono collegati, da un lato, al processo di formulazione delle politiche, dall'altro, alla valutazione dell'impatto delle stesse sui bisogni dei cittadini.

Per queste ragioni la struttura del documento prevede un ampio spazio iniziale dedicato alla descrizione delle politiche sociali e delle "scelte" strategiche che sono state effettuate, dei diversi attori coinvolti e del ruolo dell'ente locale. Questa sezione del documento si rivolge principalmente ai partner pubblici e privati dell'ente e diventa una sorta di "ordine del giorno" per attivare processi di collaborazione nel settore.

Nella seconda parte del documento si dà conto della missione degli interventi e dei risultati per i diversi ambiti di intervento (immigrazione, istruzione, ecc.).

Nel complesso, il bilancio sociale di Bologna combina una valenza di rendicontazione con una valenza di supporto alla pianificazione strategica. La struttura del documento appare funzionale agli scopi prefissati, anche se si registra un'area di miglioramento relativa alla rilevazione degli *outcome*, che rimane un'esigenza in parte ancora insoddisfatta.

2.2.3 Osservazioni conclusive

L'analisi dei cinque casi di bilancio sociale ha confermato le premesse della ricerca. Le iniziative di bilancio sociale degli enti locali sono il frutto del particolare contesto che si è determinato in seguito ai processi di modernizzazione della P.A., a partire dall'affermarsi del principio di sussidiarietà, per passare alla riforma del sistema di elezione dei sindaci (presidenti della provincia) ed all'affermarsi di una cultura dei risultati fino a giungere al riconoscimento di un ruolo più attivo e partecipativo dei cittadini e delle associazioni.

Questo contesto ha determinato una forte pressione verso le iniziative volte a rendicontare e comunicare all'esterno gli obiettivi, le iniziative e i risultati raggiunti.

Non esiste però un modello standard di bilancio sociale. Il bilancio sociale non è importante in quanto documento, ma assume significato solo se inserito in un più ampio processo. Le condizioni per il successo di un'iniziativa di rendicontazione sociale sono molteplici, ma riassumibili nello sforzo di garantire un equilibrio dinamico tra tre elementi: a) le caratteristiche della domanda di rendicontazione (contesto di riferimento); b) le motivazioni della rendicontazione e le capacità interne in termini di dialogo con gli stakeholder e di costruzione di indicatori di performance (processo); c) le caratteristiche del documento finale (offerta di rendicontazione).



3. Casi di bilancio di mandato

3.1 Premessa



Il complesso processo di riforma che negli ultimi quindici anni ha investito gli enti locali in Italia, ha avuto come scopo principale quello di determinare un avvicinamento tra cittadini e amministrazioni locali. In particolare tra le varie componenti di riforma, la modifica del sistema di elezione del sindaco e del presidente della provincia ha creato i presupposti perché, da una generica richiesta di trasparenza ed *accountability*, si passasse verso una forma di rendicontazione dai contorni maggiormente definiti: la rendicontazione di mandato.

Oggi il sindaco o il presidente della provincia non solo sono eletti “direttamente” dai cittadini, ma lo sono sulla base di una piattaforma programmatica. In base all’art. 46 comma 3 del TUEL: «Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato». Il programma di mandato costituisce l’input per il processo di pianificazione strategica e gestionale dell’ente ed il termine di paragone per l’azione della “resa del conto” nei confronti del consiglio comunale (provinciale) e dei cittadini.

Non stupisce quindi che si sia voluto chiamare “bilancio di mandato” lo strumento per “render conto” di come i programmi posti all’inizio del mandato amministrativo si siano tradotti in azioni, e di come queste ultime abbiano inciso nei settori strategici dell’ente.

Il bilancio di mandato assolve all’esigenza di avere, al termine del mandato amministrativo, un rendiconto di quanto l’amministrazione uscente ha realizzato che non sia limitato, come è tradizione, ai soli aspetti della gestione del bilancio finanziario, né sia solo completamente lasciato al piano della valutazione politica.

Le finalità del bilancio di mandato sono abbastanza chiare, ma molte sono anche le aree di incertezza.

- Oltre alla riforma del sistema elettorale, quali sono gli altri elementi del contesto istituzionale ed organizzativo nel quale si sviluppano le iniziative di rendicontazione di mandato?
- Quali sono le caratteristiche del processo che conduce alla realizzazione del bilancio di mandato?
- Quali sono i contenuti principali del documento di rendicontazione?
- Qual è il livello di interconnessione con gli strumenti di pianificazione e controllo?
- Quali le condizioni di successo e quali le criticità?

Attraverso quattro casi di studio, la ricerca ha inteso indagare gli aspetti spes-

so trascurati del bilancio di mandato, evidenziando la varietà degli approcci e delle soluzioni proposte e rilevando come il diverso combinarsi delle variabili porti a soluzioni differenti anche in termini del contenuto e dell'articolazione del documento finale.

3.2 Il confronto tra i casi esaminati

Scopo di questo ultimo paragrafo è invece quello di trarre alcune conclusioni generali attraverso un'analisi comparativa di quattro esperienze di bilancio di mandato. A tal fine, ci si avvale delle due dimensioni di analisi descritte nel paragrafo precedente. L'unica precisazione riguarda le variabili della comparazione che sono leggermente differenti (vedi tab. III.4).

Tabella III.4

Le variabili della comparazione

CATEGORIA	VARIABILI
Contesto	<ul style="list-style-type: none"> - riferimenti normativi - effettiva operatività del principio di sussidiarietà - elezione diretta sindaco/presidente della provincia - diffusione di una cultura dei risultati - riorganizzazione dell'ente - nuove modalità di lavoro (per gruppi, per processi) - ridefinizione della missione - partecipazione dei cittadini
Processo di rendicontazione	<ul style="list-style-type: none"> - promotori dell'iniziativa - motivazioni alla rendicontazione sociale - commitment vertice politico - individuazione stakeholder (ex ante) e attivazione canali di dialogo e ascolto - risorse coinvolte (interne – consulenza esterna) - audit indipendente - consultazione stakeholder (ex post)
Documento di bilancio di mandato	<ul style="list-style-type: none"> - n. di pagine - n. di edizioni - raggio d'azione (solo gli impegni di programma, intera attività dell'ente) - strutturazione che riprende il programma di mandato - destinatari del documento - metodologia di rappresentazione del valore sociale - tipologie prevalente di dati ed indicatori - fonti dei dati (interne - esterne)
Ulteriori aspetti	<ul style="list-style-type: none"> - interconnessione con pianificazione e controllo - interconnessione con altri strumenti di rendicontazione - fattori di successo - elementi di criticità



3.2.1 Analisi orizzontale

L'analisi orizzontale dei quattro casi di bilancio di mandato evidenzia elementi sia di uniformità sia di divergenza, come viene schematicamente illustrato nella tab. III.5).



Il contesto della rendicontazione di mandato

Con riferimento alle variabili del contesto normativo, istituzionale ed organizzativo in cui è maturata l'esperienza di bilancio di mandato si notano numerosi elementi di similarità tra tutti i casi analizzati.

L'iniziativa di rendicontazione di mandato è sempre completamente volontaria. Non esiste, infatti, nessun riferimento normativo che imponga agli enti locali di avvalersi di tale strumento di rendicontazione.

Nella totalità dei casi analizzati la decisione di adottare il bilancio di mandato deriva, più o meno consapevolmente, dal clima favorevole all'iniziativa generato dal particolare contesto istituzionale ed organizzativo dell'ente.

Analogamente a quanto affermato con riferimento al bilancio sociale, gli elementi del contesto istituzionale che hanno favorito l'avvio del processo di rendicontazione sono diversi da quelli contemplati dalla CSR e si concretizzano anche in questo caso in fattori quali: l'affermarsi del principio di sussidiarietà; il nuovo e diretto rapporto tra sindaco/presidente e cittadino scaturito in seguito alla riforma elettorale; il processo di modernizzazione della P.A. e l'affermarsi di una cultura dei risultati invece che dei compiti; la crisi di rappresentatività dei partiti con la connessa richiesta di partecipazione diretta dei cittadini all'indirizzo o al controllo sociale dell'amministrazione. Come evidenziato dalla tabella III.5, nella quasi totalità dei casi, questi elementi hanno costituito il "terreno di coltura" della rendicontazione di mandato.

Anche il contesto organizzativo ha inciso con forza: in tutti i casi studiati la realizzazione del bilancio di mandato è stata preceduta da un processo di riorganizzazione interna dell'ente, da una ridefinizione della missione istituzionale o dall'affermarsi di un approccio basato sul lavoro di gruppo e per progetti. In altri termini, le amministrazioni che hanno intrapreso un processo di rendicontazione di mandato sono le stesse che hanno precedentemente interiorizzato nuove modalità operative volte ad una gestione per obiettivi, alla condivisione delle conoscenze e degli sforzi, ecc.

Il processo di rendicontazione

Concentrandosi sulle variabili del processo di rendicontazione emergono alcune considerazioni.

Il bilancio di mandato è in genere promosso dai vertici politico-amministrati-



vi dell'ente. Ancor più che nei casi di bilancio sociale, nei casi di bilancio di mandato si nota un intervento diretto del sindaco o del presidente della provincia nell'avvio del processo di rendicontazione. Il *commitment* dell'iniziativa è molto alto anche in virtù del fatto che il bilancio di mandato rappresenta un consuntivo del programma amministrativo e dunque ha una valenza "politica" molto forte. Inoltre, a parte il caso dell'Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano, la rendicontazione di mandato precede in genere la competizione elettorale: è dunque difficile che il documento venga pubblicato nell'indifferenza degli organi politici (sindaco/presidente, giunta e consiglio).

Le motivazioni che hanno spinto le amministrazioni ad intraprendere le iniziative di rendicontazione di mandato sono piuttosto eterogenee. La motivazione più diffusa è quella che si riferisce ad un miglioramento della comunicazione con gli stakeholder esterni e, in primo luogo, con i cittadini. In alcuni casi (Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano e Comune di Cremona) è stata forte anche la motivazione di comunicazione interna: il bilancio di mandato è stato visto come uno strumento per favorire un maggiore grado di consapevolezza della struttura rispetto agli impegni programmatici ed alle priorità strategiche dell'ente. Inoltre, in situazioni in cui il processo di riorganizzazione interna è stato particolarmente incisivo, la condivisione interna del bilancio di mandato ha costituito un ottimo ausilio per informare i nuovi inediti circa l'attuale (ed il pregresso) portafoglio di servizi.

La motivazione di rendicontazione è intrinseca nella natura del bilancio di mandato. Dal momento che questo strumento ha la funzione principale di "dar conto" della capacità di realizzare il programma amministrativo¹³⁶, esso non si può limitare ad una descrizione degli interventi realizzati, ma deve confrontare puntualmente obiettivi e risultati, spiegare eventuali contraddizioni e mancanze.

Un'ultima motivazione è quella della partecipazione degli stakeholder nel processo di valutazione delle politiche e degli interventi attuati dall'ente. Si tratta di una motivazione particolarmente presente nel caso del Comune di Cremona. Ad oggi si tratta dell'unica esperienza in Italia che abbia realizzato un vero e proprio coinvolgimento degli stakeholder non solo dopo aver prodotto il documento, ma anche "a monte" del processo con il risultato di aver internalizzato le attese informative degli stessi.

¹³⁶ Naturalmente tale affermazione ha un valore relativo. Il bilancio sociale deve anche dar conto delle modifiche che si sono rese necessarie al programma amministrativo a causa del mutare del contesto sociale, economico, ecc. Come ha avuto modo di osservare Bobbio «non è affatto detto che il programma iniziale debba essere seguito punto per punto. La coerenza non è necessariamente una virtù. Può essere sensato abbandonare progetti che risultino sbagliati o impraticabili. Può essere necessario confrontarsi con problemi sopravvenuti o con nuove opportunità». Cfr. BOBBIO L., (1999), *op. cit.*



210

Tabella III.5

L'analisi orizzontale dei casi di bilancio di mandato

CATEGORIA	VARIABILI	Provincia di Torino
Contesto	Riferimenti normativi	No
	Effettiva operatività del principio di sussidiarietà	Sì
	Elezione diretta sindaco/pres. della provincia	Sì
	Diffusione di una cultura dei risultati	Sì
	Riorganizzazione dell'ente	Sì
	Nuove modalità di lavoro (per gruppi, per processi)	Sì
	Ridefinizione della missione	Sì
	Partecipazione dei cittadini	Sì
Processo di rendicontazione	Promotori dell'iniziativa	Presidente della provincia
	Motivazioni alla rendicontazione sociale	Analizzare stato attuazione programmi Riorientamento interno Comunicazione stakeholder
	Commitment vertice politico	Alto
	Individuazione stakeholder (ex ante) e attivazione canali di dialogo	No
	Risorse coinvolte (interne - consulenza esterna)	Interne ed esterne
	Audit indipendente	È stato coinvolto un soggetto terzo nella valutazione
	Consultazione stakeholder (ex post)	No
	Documento di bilancio sociale*	N. di pagine
N. di edizioni al 31 dicembre 2003		2
Raggio d'azione (solo gli impegni di programma, intera attività dell'ente)		Impegni programmatici
Strutturazione che riprende il programma di mandato		Sì
Destinatari del documento		Cittadini Consiglio provinciale Altri stakeholder
Metodologia di rappresentazione del valore sociale		Modifiche socioeconomiche nel mandato; Variazioni nei servizi ed organizzative; Capacità di realizzare il programma
Tipologie prevalente di dati ed indicatori		Riclassificazione risorse fin. Indicatori attività
Fonti dei dati (interne - esterne)		Interne
Ulteriori aspetti	Interconnessione con pianificazione e controllo	Pianificazione strategica
	Interconnessione con altri strumenti di rendicontazione	No
	Fattori di successo	Novità metodo Confronto con comitati civici e circondari
	Elementi di criticità	Rischio autoreferenzialità

* I bilanci analizzati si riferiscono all'anno 2002 e sono stati pubblicati nel 2003



Provincia di Genova	Comune di Cremona	Ass. Educazione Infanzia Comune di Milano	Fattore prevalente
No	No	No	No
Sì	Sì	Sì	Sì
Sì	Sì	Sì	Sì
Sì	Sì	Sì	Sì
Sì	Sì	Sì	Sì
Sì	Sì	Sì	Sì
Sì	No	No	Nessuno
Sì	Sì	No	Sì
Presidente della provincia e Direttore Generale	Sindaco e Direttore Generale	Assessore e Direttore Generale	Vertice politico e DG
Trasparenza <i>Accountability</i> Comunicazione	Comunicazione Rappresentazione risultati dell'amministrazione Governance Organizzazione	Insufficienza sistema informativo Comunicazione interna Comunicazione esterna Rendicontazione organi politici	Comunicazione Rendicontazione
Alto	Alto	Alto	Alto
No	Sì (best practice)	No	No
Interne	Interne ed esterne	Interne ed esterne	Interne ed esterne
No	No	No	No
No	Sì	Sì (solo stakeholder interni)	Nessuno
125	490	60	188 (media)
1	1	1	1
Impegni programmatici	Intera attività dell'ente	Impegni programmatici e caratteristiche servizi	Impegni programmatici
Sì	No	No	Nessuno
Consiglio provinciale Enti locali Comunità locale	Cittadini Amministratori attuali e futuri Dirigenti e funzionari	Risorse umane Cittadini Consiglio comunale Sindaco Partner pubblici e privati	Cittadini Consiglio Risorse umane
Modifiche socioeconomi- che nel mandato; Variazioni nei servizi ed organizzative; Capacità di realizzare il programma	Modifiche socioeconomi- che nel mandato; Variazioni nei servizi ed organizzative; Capacità di realizzare il programma	Variazioni nei servizi ed organizzative Capacità di realizzare il programma	Modifiche socioeconomi- che nel mandato; Variazioni nei servizi ed organizzative; Capacità di realizzare il programma
Documento discorsivo con alcuni indicatori di attività	Indicatori di input, attività e (più raramente) misure di impatto	Documento discorsivo con alcuni indicatori di attività	Documenti discorsivi con qualche indicatore di attività
Interne ed esterne	Interne	Interne	Interne
Pianificazione strategica	Programma di mandato RPP e PEG	Scarsa	Pianificazione strategica
No	Conto bilancio	Scarsa	No
Miglioramento comunicazione	Coinvolgimento stakeholder Riflessione interna	Rendicontazione "metà" mandato Visione interna ed esterna	Nessuno
Definizione responsabilità; coinvolgimento RU	Tempi stretti Disponibilità informazioni	Sperimentalità Coinvolgimento stak. est.	Nessuno

Il coinvolgimento degli stakeholder “a monte” ed “a valle” della realizzazione del bilancio di mandato è infatti il vero limite delle esperienze analizzate. A parte la buona pratica del Comune di Cremona (che però, è bene sottolinearlo, ha realizzato un bilancio sociale di mandato) gli altri tre casi presi in esame hanno proprio nel coinvolgimento degli stakeholder uno dei principali limiti. Il rischio è quello che il bilancio di mandato si sviluppi secondo una logica auto-referenziale che, in un periodo prossimo alla campagna elettorale, può anche trasformarsi in una logica auto-celebrativa, facendo perdere di fatto credibilità al documento. Da questo punto di vista particolarmente interessanti appaiono quelle iniziative che anticipano la rendicontazione in un periodo intermedio al mandato.

Le risorse coinvolte nella realizzazione del bilancio di mandato sono prevalentemente interne, ma per le fasi più delicate del processo ci si avvale spesso di consulenti esterni. Ad esempio, nel Comune di Cremona, ci si è avvalsi dei consulenti esterni per gestire il complesso processo di coinvolgimento degli stakeholder. Nel primo bilancio di mandato della Provincia di Torino invece il coinvolgimento di esperti esterni è servito a sviluppare la fase di valutazione dell'attività dell'ente tramite indicatori.

In nessuno dei quattro casi analizzati sono state previste forme di *auditing* indipendente né delle informazioni contenute nel bilancio di mandato, né tanto meno della qualità del processo di rendicontazione. Tuttavia si deve segnalare il caso della Provincia di Torino che nel suo primo bilancio di mandato ha “esternalizzato” ad un soggetto indipendente la valutazione dei progetti realizzati dalla provincia e la valutazione del “sistema provincia” tramite indicatori.

Il documento di bilancio di mandato

I documenti di bilancio di mandato dei quattro casi studiati evidenziano forti disomogeneità con riferimento a tutte le variabili di osservazione: dimensioni, raggio di azione, strutturazione dei contenuti, modalità di rappresentazione del valore sociale generato, metodologia, tipologia di dati ed indicatori presenti, fonti dei dati, ecc.

Le dimensioni dei documenti variano dalle circa 60 pagine del bilancio di metà mandato dell'Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano, alle circa 500 pagine del bilancio sociale di mandato del Comune di Cremona. Si tratta di esperienze tutte piuttosto recenti, in quanto solo quella della Provincia di Torino può vantare due edizioni.

L'articolazione e la struttura dei bilanci di mandato sono molto diverse. In genere, come nel caso della Provincia di Torino e di Genova, dopo una breve presentazione dell'iniziativa, il bilancio di mandato riprende gli assi strategici dell'ente ricavati dai vari documenti di pianificazione strategica e riclassifica gli interventi realizzati per ognuno di essi. In altri casi, come quello del Comune di



Cremona, la struttura è più simile ai documenti di rendicontazione sociale, con una sezione iniziale relativa all'identità e poi una rendicontazione di dettaglio degli obiettivi, degli interventi e dei risultati per ognuno dei principali settori di intervento dell'ente. Nel caso dell'Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano il documento, dopo una premessa generale, richiama le principali finalità strategiche e caratteristiche gestionali dell'Assessorato ed, infine, offre una rendicontazione per i principali campi di intervento.

Dal punto di vista della metodologia di redazione, nei quattro casi studiati emergono tre oggetti principali di rendicontazione:

- le modifiche occorse nella società e nell'economia locali durante il mandato;
- le variazioni nei servizi e nell'organizzazione dell'ente;
- la capacità di realizzare il programma.

Nei quattro casi analizzati sono stati presi in considerazione, sebbene con accenti differenti, tutti e tre gli aspetti summenzionati. L'accento è soprattutto sulla capacità di realizzare il programma, ma anche l'aspetto della rendicontazione delle variazioni intervenute nei livelli di servizio dell'ente e nella struttura organizzativa sono oggetto di particolare attenzione.

I destinatari del documento sono in primo luogo i cittadini ma, a differenza delle esperienze di rendicontazione sociale, i casi di bilanci di mandato riflettono una maggiore attenzione nei confronti degli organi politici ed in particolare del consiglio. Nell'attuale ordinamento degli enti locali, il consiglio comunale/provinciale è titolare della funzione di indirizzo politico-amministrativo. Tra gli strumenti con i quali si può migliorare l'efficacia di tale funzione, si può annoverare anche il bilancio di metà mandato.

Il tema degli indicatori è il punto debole delle esperienze di rendicontazione di mandato. Gli indicatori di performance sono poco utilizzati e quando esistono sono soprattutto indicatori di input e di attività.

Le fonti dei dati sono principalmente interne e consistono principalmente nel sistema informativo per il controllo di gestione ed il controllo strategico.

Gli ulteriori aspetti

In tutti e quattro i casi studiati esiste un collegamento tra il bilancio di mandato e gli strumenti di pianificazione strategica attivati all'interno dell'ente. In particolare il primo punto di riferimento è il programma del quinquennio amministrativo presentato al consiglio comunale dal sindaco/presidente della provincia. A "cascata" il bilancio di mandato è interconnesso agli altri strumenti di pianificazione strategica come il Piano Generale di Sviluppo e la Relazione Previsionale e Programmatica.

L'analisi ha rilevato, ad eccezione del caso del Comune di Cremona, uno scar-

so collegamento tra il bilancio di mandato e gli strumenti di rendicontazione economico-finanziaria.

Con riferimento, infine, all'individuazione dei principali fattori di successo e di criticità, si può affermare che essi dipendono da elementi non generalizzabili ed imputabili allo specifico processo di rendicontazione realizzato nell'ente.



3.2.2 Analisi verticale

Dopo aver effettuato un'analisi trasversale ai casi, si riporta una comparazione "verticale" delle variabili illustrate nella tabella III.5. Per dovere di sintesi ci si concentrerà solo sugli aspetti maggiormente rilevanti.

Provincia di Torino

Il caso della Provincia di Torino si caratterizza per l'avvicinarsi di due iniziative di rendicontazione di mandato. Una prima iniziativa ha assunto i contorni della sperimentazione, puntando soprattutto sulla metodologia di rendicontazione e sull'integrazione del bilancio di mandato all'interno del complessivo processo di programmazione e rendicontazione dell'ente. Sono state sperimentate soluzioni innovative come quella di collegare l'aggiornamento del programma di mandato con la Relazione Previsionale e Programmatica in sede di esame della stessa da parte del consiglio provinciale. Interessante anche la soluzione di affidare la valutazione dei progetti della provincia ad un soggetto terzo ed indipendente.

La seconda iniziativa si configura come maggiormente "matura" ed ha operato lungo due direttrici. Innanzitutto ha collegato la rendicontazione di mandato agli assi strategici esplicitati nel Programma Operativo della Pianificazione Strategica di durata quadriennale ma oggetto di periodiche rivisitazioni sottoposte al consiglio provinciale. In secondo luogo ha ampliato l'orizzonte temporale (due mandati) ed ha migliorato gli aspetti di comunicazione esterna del documento, pur conservando una valenza importante in termini di rendicontazione ai cittadini ed al consiglio provinciale della coerenza tra programmi ed interventi e dell'efficacia di questi ultimi.

Nel complesso, l'esperienza della Provincia di Torino si caratterizza per la novità del metodo scelto. Si è partiti dagli strumenti di programmazione a livello di mandato, costituiti dalle linee programmatiche (che rappresentano una sorta di manifesto politico che comprende tutto il probabile) e dal Piano Generale di Sviluppo (che esprime ciò che realisticamente può essere realizzato e precede la programmazione operativa e le previsioni contabili). A conclusione del periodo amministrativo è stato redatto il bilancio di mandato che ha visto il consiglio provinciale protagonista sia nella fase di impostazione delle linee guida di redazione e dei contenuti sia nella fase di valutazione delle politiche e degli interventi.

Provincia di Genova

Anche il caso della Provincia di Genova si caratterizza per l'avvicinarsi di due distinte iniziative: dopo una prima esperienza di bilancio di mandato, è stato adottato nel 2002 il primo bilancio sociale dell'ente. In altri termini è mutato lo spettro della rendicontazione passando da un *focus* "stretto" sugli impegni programmatici alla rendicontazione complessiva del valore sociale generato dall'attività dell'ente.

Relativamente all'esperienza del bilancio di mandato è possibile osservare che si è trattato di un lavoro con un'impostazione meramente discorsiva coerente con la volontà del presidente uscente di "raccontare" i tratti salienti dell'attività svolta durante i due mandati. L'esperienza ha fatto registrare una serie di elementi di criticità, tra cui soprattutto la difficoltà di coordinamento tra le unità organizzative e lo scarso coinvolgimento del personale. Ciò non sorprende affatto visto che in sede di definizione delle finalità del bilancio di mandato è stata privilegiata la funzione di comunicazione esterna "a danno" delle valenze interne del processo di rendicontazione (comunicazione interna ed organizzativa).

Nel complesso l'esperienza della Provincia di Genova si caratterizza per una attenzione al tema ed agli strumenti della rendicontazione sociale e di mandato. La motivazione principale sembra essere di tipo comunicativo/relazionale, mentre i gap da colmare sono relativi ad un "riallineamento" tra la realtà interna dell'ente e quanto viene comunicato all'esterno: in assenza di una comprensione della reale portata di un processo di rendicontazione sociale o di mandato il rischio è quello di realizzare una pericolosa dissociazione tra quanto dichiarato all'esterno e quanto percepito all'interno, compromettendo la credibilità complessiva dell'iniziativa.

Comune di Cremona

Il Comune di Cremona è stato un pioniere di quello che viene chiamato bilancio sociale di mandato, ossia di una soluzione ibrida in cui si fondono le logiche tipiche del bilancio sociale con il più lungo arco temporale del bilancio di mandato.

Si tratta di un'esperienza particolarmente interessante perché, ad oggi, è una delle poche – se non l'unica – che abbia concretizzato l'idea di chiamare gli stakeholder a prendere parte attiva nella rendicontazione e a rivestire contemporaneamente il ruolo di destinatari e di coautori critici della rendicontazione stessa.

Il metodo seguito a Cremona ha visto una prima fase in cui agli stakeholder, raggruppati per settori di rendicontazione, è stato presentato un pre-bilancio; attraverso una serie di *focus group* si sono raccolte le osservazioni dei parteci-





panti, non sempre favorevoli all'operato degli amministratori, ma sempre positive per il metodo adottato; alla fine si è redatto il bilancio sociale di mandato definitivo con un'ampia sezione riservata ai pareri espressi dai gruppi. Le proposte di miglioramento formulate dagli stakeholder sono diventate parte integrante del rendiconto.

Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano

L'Assessorato Educazione ed Infanzia del Comune di Milano è invece un caso che presenta due tipicità su cui è opportuno richiamare l'attenzione.

In primo luogo si tratta di una forma di rendicontazione che si colloca all'interno dei confini dell'ente locale: non è il comune nel suo complesso a confrontarsi con i cittadini e gli stakeholder ma è un assessorato. L'iniziativa quindi assume valenze del tutto originali e combina gli elementi tipici della rendicontazione interna agli organi politici con quelli della rendicontazione esterna ai cittadini (in questi caso soprattutto nella veste di utenti). Inoltre l'orizzonte temporale ricade all'interno del mandato amministrativo, in un periodo lontano dalla competizione elettorale.

Si tratta di specificità che, ancor più che nel documento, sono chiaramente riscontrabili nel processo di rendicontazione seguito: sono stati riuniti in un'unica sede sia il confronto con il sindaco e la giunta comunale, sia il dialogo con le risorse umane al fine di far comprendere le logiche del nuovo assetto organizzativo, sia la comunicazione agli utenti ed ai cittadini sulle specificità del servizio e sui principali cambiamenti intervenuti a metà mandato.

3.2.3 Osservazioni conclusive

L'attuale ordinamento finanziario e contabile degli enti locali non disciplina in modo diretto il tema della rendicontazione di mandato. Ciò conferma l'impostazione del sistema italiano che è tradizionalmente incentrato sulle logiche e gli strumenti di programmazione mortificando, invece, il momento della rendicontazione.

In realtà la prassi degli enti locali testimonia un'attenzione crescente verso il rafforzamento dei momenti di confronto con i cittadini e l'adozione di strumenti innovativi di rendicontazione¹³⁷ come il bilancio sociale ed il bilancio di mandato. Questa tendenza è confermata anche dai quattro casi studiati ed illustrati in questo capitolo.

Tradizionalmente il bilancio di mandato è uno strumento che, con riferimento ad un periodo quinquennale di governo di un'amministrazione locale, inten-

¹³⁷ Cfr. in questo stesso volume il capitolo 3.



de rendere conto alla collettività amministrata in termini di modalità e priorità di realizzazione degli intenti contenuti nel programma amministrativo¹³⁸. Il fine è quello di rendere costruttivo il confronto con i cittadini in merito alla capacità avuta da un'amministrazione nello sviluppare e portare a termine i macro-obiettivi sui quali si era ricevuta inizialmente la fiducia.

In realtà, l'analisi dei casi porta ad osservare che una tale impostazione, per così dire "tradizionale", sta progressivamente mutando sotto un duplice profilo. Da un lato, sempre più spesso si stanno realizzando bilanci "sociali" di mandato¹³⁹ i quali, invece che limitarsi ad una rendicontazione delle "modalità e delle priorità di realizzazione del programma", allargano la propria prospettiva al tema ben più complesso delle ricadute sociali delle politiche pubbliche¹⁴⁰ e degli effetti dell'azione amministrativa sul tessuto sociale ed economico. Dall'altro, il bilancio di mandato sempre più spesso ha una cadenza inferiore ai cinque anni (bilancio di "metà" mandato) e ciò consente di attribuire allo strumento valenze di tipo manageriale, organizzativo e di rendicontazione interna che sarebbero impensabili per un documento pubblicato invece in un periodo molto prossimo alla competizione elettorale.

Alla luce delle poche esperienze fin qui realizzate, emerge che per attuare con successo il processo di rendicontazione di mandato è indispensabile che si realizzino alcune importanti condizioni.

Innanzitutto occorre che vi sia una forte investitura del vertice politico dell'ente. Esso deve percepire la valenza non solo comunicativa del bilancio di mandato, consentendo di offrire un vero e proprio "spaccato" delle principali attività e risultati conseguiti nel mandato senza sottrarsi ad un confronto con gli stakeholder interni ed esterni. In tal modo è possibile minimizzare il rischio di auto-referenzialità che in genere è lo "scoglio" sul quale naufragano la maggior parte delle iniziative.

In secondo luogo, è condizione necessaria per redigere il bilancio di mandato la ricostruzione di un quadro programmatico ben definito, che preveda momenti di intervento non solo del sindaco o della giunta, ma anche del consiglio. Un possibile percorso è quello secondo il quale il sindaco, una volta ottenuto il consenso sociale e quindi la fiducia sul proprio programma elettorale, prospetti al consiglio i contenuti del programma opportunamente elaborati per aree omogenee di intervento. Questi una volta discussi potranno costituire l'asse portante del Programma Generale di Sviluppo, le cui linee rappresenteranno il "perno" della pianificazio-

¹³⁸ Cfr. MAZZARA L., (2003), *op. cit.*

¹³⁹ Oltre al caso del Comune di Cremona studiato nella presente ricerca, ulteriori esempi di bilancio sociale di mandato sono quelli del Comune di Forlì, del Comune di Modena, della Provincia di Milano, della Provincia di Brescia, della Provincia di Parma e della Provincia di Arezzo.

¹⁴⁰ Cfr. HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

ne strategica ed il termine di paragone per la rendicontazione di mandato.

Infine un terzo ed ultimo aspetto critico sul quale si intende richiamare l'attenzione è quello della individuazione di indicatori atti a rendicontare le principali dimensioni di risultato conseguite nel quinquennio di riferimento, con particolare attenzione alle variabili "chiave". Si tratta di una questione che non ha ancora trovato risposte in grado di bilanciare l'esigenza di focalizzarsi sulle dimensioni di "impatto sociale", ma senza uscire dalla sfera di influenza dell'amministrazione su quella data dimensione.

4. Casi di controllo strategico

4.1 Premessa

Sebbene frequentemente menzionato, il tema del controllo strategico è in realtà un argomento poco approfondito nell'ambito della più ampia tematica dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche. Esso solo di recente ha riscosso l'attenzione degli studiosi e dei manager delle amministrazioni locali¹⁴¹ che hanno proposto soluzioni piuttosto differenziate in termini di processo attuativo, metodologie e soluzioni organizzative.

Nel quadro complessivo di riforma della pubblica amministrazione e nell'ambito del ridisegno normativo del sistema dei controlli interni, sono rintracciabili due diversi "stadi evolutivi" del controllo strategico¹⁴².

Una prima fase è quella degli anni '90 ed ha i suoi principali riferimenti normativi nei decreti legislativi 29/93 e 286/99 per le amministrazioni centrali e nel Testo Unico per gli Enti Locali. Tale prima fase ha come nucleo fondamentale l'applicazione del principio generale della separazione della direzione politica dalla direzione amministrativa. Il controllo strategico previsto dalla norma nasce dunque in un contesto culturale in cui alla direzione politica (alla giunta e al sindaco nel caso dei comuni) è stata sottratta una parte importante della funzione direzionale e, cioè, la funzione esecutiva ed organizzativa, delegata al livello manageriale sottostante (direttore generale).

Per converso l'esigenza fu quella di ricostituire in qualche maniera la continuità della funzione direzionale. Una delle soluzioni adottate fu quella di asse-

¹⁴¹ Cfr. AZZONE G., DENTE B., (1999), *op. cit.*; MUSSARI R., a cura di, (2001), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Roma; FOSCHI S., RAVAIOLI E., TAGLIABUE S., (2003), *Il controllo strategico e il controllo di gestione negli enti locali*, Ipsoa, Milano; BOTTARI M., (2002), "Uno strumento di controllo strategico per le amministrazioni locali: la Balanced Scorecard", in *Azienda pubblica*, n. 1-2, pagg. 87-107.

¹⁴² Cfr. RUBBIA S., (2001), Relazione al Forum PA 2001, disponibile al seguente indirizzo web: http://www.forumpa.it/forumpa2001/convegni/3/3.2/silvio_rubbia/silvio_rubbia_32.pdf



gnare all'organo politico la titolarità di un "controllo di attuazione della strategia", ricostituendo "virtualmente" la completezza della funzione di direzione. Nella logica del D.lgs. 29/93, il controllo di attuazione della strategia è assunto come forma sostitutiva delle funzioni di management delegate.

In questa prima accezione, dunque, il controllo strategico è il controllo di attuazione delle strategie formulate dal vertice politico. Il controllo strategico è visto come strumento di verifica per gli organi politici, in grado di fornire un feedback continuo sull'attuazione dei programmi, stressando la funzione di responsabilizzazione dell'apparato burocratico nei confronti di quello politico e ricostituendo la catena del potere delegato all'interno. Così interpretato il controllo strategico ha una forte componente di *accountability*¹⁴³.

Alla fine degli anni '90, in concomitanza con l'emanazione del D.lgs. 286/99, e con più convinzione nel nuovo millennio, ha iniziato a farsi strada una seconda accezione del controllo strategico: esso è interpretato come uno strumento di valutazione complessiva dell'azione amministrativa. Il concetto di "valutazione" si caratterizza per il fatto che essa ha per oggetto non la verifica delle "cose fatte" ma l'attribuzione di causalità ed in seconda battuta l'identificazione delle ragioni (organizzative e di contesto) per cui un cambiamento voluto ed attuato tramite strumenti di intervento pubblico si è verificato o meno. In questa logica la valutazione e controllo strategico non risponde ad una esigenza di *accountability*, ma ad un'esigenza di apprendimento. Lo scopo dell'informazione è quello di apprendere sull'adeguatezza degli strumenti di intervento e sulla loro capacità di ottenere gli effetti desiderati.

4.2 Il confronto tra i casi esaminati

Scopo di questo paragrafo è quello di trarre alcune conclusioni generali attraverso un'analisi comparativa delle esperienze. Data la particolare eterogeneità dei casi si ritiene opportuno unificare le prospettive (orizzontale e verticale) di analisi.

4.2.1 Analisi dei casi di controllo strategico

I tre casi analizzati evidenziano percorsi piuttosto differenziati nell'introduzione e nello sviluppo dei sistemi di controllo strategico. In tutti e tre i casi, sebbene con accenti differenziati, l'iniziativa ha avuto un riscontro normativo piuttosto preciso: il D.lgs. 286/99 e la legislazione che ne ha esteso l'impostazione anche alle regioni (leggi regionali) ed agli enti locali (TUEL).

Di conseguenza una impostazione che emerge (con maggiore evidenza nel caso

¹⁴³ Cfr. in questo stesso volume il capitolo 4.

della Provincia di Parma) è quella che interpreta il controllo strategico come controllo di “attuazione” delle strategie formulate dal vertice politico. In altri termini il controllo strategico si inquadra in un rapporto di *accountability* tra manager e politici e fornisce un feedback continuo sull’attuazione dei programmi.

Tuttavia l’analisi dei casi evidenzia anche come alcune innovazioni stiano ampliando la prospettiva del controllo strategico verso logiche maggiormente improntate all’apprendimento ed alla valutazione delle politiche pubbliche.

La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, ha adottato una metodologia basata sulla *balanced scorecard* prevedendo la valutazione simultanea delle politiche regionali sotto diverse prospettive di analisi. Inoltre in tale esperienza si sono cominciate a delineare le problematicità di realizzare il controllo strategico in un contesto in cui l’ambito di operatività dell’amministrazione è quello della regolamentazione e dell’attribuzione delle risorse ad altri livelli istituzionali mentre la gestione diretta è delegata ad altri soggetti pubblici e privati. Ciò complica notevolmente l’attività del controllo strategico che deve ampliare i propri orizzonti alla valutazione degli effetti dell’azione degli enti locali e di altri enti attuatori delle politiche regionali.

Il caso di Scuole Civiche di Milano ha introdotto un ulteriore spunto critico nell’attuale panorama del controllo strategico mettendo in discussione l’impostazione tradizionale basata su strumenti di controllo improntati ad una logica “lineare” di confronto tra pianificato e realizzato. In un contesto in cui la produzione di servizi pubblici avviene mediante forme a rete sono necessari strumenti meno formali e maggiormente improntati a logiche di apprendimento dinamico. Una possibile soluzione che sembra delinearsi nel caso di SCM è quella di realizzare un controllo strategico “partecipato” che è basato sulla creazione di una relazione ed un dialogo continuo con gli stakeholder. In tal modo è possibile internalizzare con rapidità i cambiamenti del contesto ambientale e gestire la complessità che inevitabilmente si genera in un contesto in cui più attori collaborano per la soddisfazione dei bisogni pubblici.

Le esperienze studiate consentono di evidenziare alcune condizioni che garantiscono maggiore efficacia al controllo strategico. Tra esse le principali sono:

- la presenza di un forte *commitment* da parte del vertice direzionale dell’ente nei confronti dell’implementazione del controllo strategico;
- il coinvolgimento nel processo dei vertici politici e gestionali;
- l’instaurazione di processi di negoziazione con i vari stakeholder al fine di cogliere rapidamente i cambiamenti che intervengono nell’ambiente esterno;
- accompagnare strumenti formali con meccanismi informali di controllo strategico, soprattutto se si è in presenza di strutture reticolari.

La reportistica prodotta dalla funzione di controllo strategico è in alcuni casi



(Parma) maggiormente focalizzata sul controllo di attuazione delle strategie mentre in altri prende in considerazione la valutazione degli impatti esterni dell'attuazione delle politiche dell'ente (Emilia-Romagna).

Le soluzioni organizzative adottate non sono omogenee: la struttura incaricata del controllo strategico è collocata in staff al vertice politico (Emilia-Romagna), o alla direzione generale (Parma e Milano). Talvolta la stessa struttura si occupa sia di controllo di gestione che di controllo strategico (Parma).

4.2.2 Osservazioni conclusive

Osservando l'attuale impostazione normativa del controllo strategico alla luce degli "spunti critici" emersi nello studio dei casi si notano tre elementi di possibile sviluppo del controllo strategico negli enti locali.

In primo luogo, agli enti locali si chiede di sviluppare la capacità di leggere ed interpretare ciò che accade all'esterno dell'amministrazione e di conseguenza la capacità di costruire le modalità attraverso cui le domande ed i bisogni della collettività vengono tradotti in politiche. Di conseguenza è necessario ampliare il raggio di azione del controllo strategico che non può più limitarsi solo a controllare l'attuazione dei programmi ma deve valutare anche gli effetti delle politiche pubbliche in una logica di apprendimento dinamico.

Inoltre l'azione degli enti locali è sempre più improntata a logiche di network. L'ente locale ha dunque la necessità di dotarsi di strumenti e competenze necessarie per gestire la complessità in modo adeguato, ampliando la logica del controllo strategico. Occorre individuare forme di controllo strategico "partecipato" aperto ad una più ampia platea di soggetti ed includere nella base informativa del controllo strategico anche informazioni relative alle attività poste in essere dai partner dell'ente, rappresentando gli impatti complessivi generati sul tessuto socioeconomico locale.

Infine occorre notare che se nella prassi odierna l'azione di controllo strategico investe principalmente il sindaco (presidente) e la giunta, non si può disconoscere che un maggior coinvolgimento del consiglio – quale espressione più ampia della collettività su cui incidono le politiche pubbliche – favorirebbe un dibattito più consapevole e, forse, costruttivo tra maggioranza e opposizione e, per tale via, una maggiore democraticità dell'agire pubblico.

5. Conclusioni

Le esperienze di rendicontazione sociale e di controllo strategico finora realizzate dagli enti locali fanno registrare approcci ed interpretazioni differenti.

Le esperienze di rendicontazione sociale e di mandato sembrano condividere

la volontà di “dar conto” ai cittadini dell’identità e del ruolo di cui l’ente si fa interprete, delle modalità di attuazione degli interventi e dei risultati ottenuti, guadagnando in tal modo una legittimità ed un riconoscimento sociale basati sulla “sostanza” piuttosto che sulla autorità formale. Nonostante la finalità ultima delle varie esperienze italiane appaia omogenea, assai differenti si rivelano gli obiettivi, gli approcci, le metodologie e gli strumenti di rendicontazione adottati. Diversa è anche l’enfasi posta su alcuni aspetti del processo di rendicontazione (programmazione, comunicazione, miglioramento delle performance, ecc.).

La “diversità” dei modelli e delle esperienze appare sufficiente a scoraggiare il lavoro di riconduzione del fenomeno ad un’unica ed omogenea unità di misura. Tale “diversità”, tuttavia, non sembra altrettanto sufficiente ad avvalorare la tesi che si tratti di esperienze che non hanno nulla in comune e che appartengono a *genus* differenti. Insomma ci sono allo stesso tempo similitudini generali e differenze particolari. In realtà se dall’ottica della ricerca e della comparazione delle esperienze ci si sposta verso quella dell’amministrazione che intende adottare o migliorare il proprio processo di rendicontazione sociale o di mandato, si nota che la diversità degli approcci e delle soluzioni costituisce una ricchezza ed un incentivo al confronto piuttosto che un ostacolo. Infatti il confronto sistematico con altre realtà consente ad ogni amministrazione, da un lato, di concentrarsi su quelle esperienze che più si avvicinano ai propri obiettivi di rendicontazione e, dall’altro, di innescare un processo di apprendimento basato sull’analisi e l’interpretazione dell’altrui esperienza. La diversità degli approcci e delle esperienze va dunque considerata come una risorsa.

Con riferimento alle esperienze di controllo strategico, si nota come nella prassi odierna sia largamente maggioritaria l’impostazione che lo qualifica come controllo dell’attuazione di linee strategiche predeterminate. Tuttavia nelle esperienze più avanzate incomincia a profilarsi un approccio che enfatizza gli aspetti di apprendimento dinamico e la funzione di supporto complessivo del vertice per il governo dell’ente. In quest’ultima accezione, il controllo strategico assume almeno tre dimensioni:

- controllo consuntivo: è il profilo più “tradizionale” ed ha per oggetto i risultati finali delle politiche pubbliche che vengono confrontati con gli obiettivi fissati *ex ante* nei documenti di programmazione politico-amministrativa;
- controllo preventivo: attiene alla valutazione dell’idoneità dei programmi operativi a contribuire positivamente al raggiungimento degli obiettivi strategici, ed è finalizzato a ricercare una coerenza interna tra i programmi a breve termine e quelli di lungo;
- controllo “della direzione di marcia”: è decisivo in situazioni di forte variabilità del contesto socioeconomico. In questi casi occorre cogliere i segnali

anche deboli del cambiamento e valutarne i possibili impatti su tutto il processo strategico. Nel caso di cambiamenti tali da rendere necessaria una revisione degli obiettivi, il controllo strategico agisce attivando nuovamente il processo di formulazione della strategia.

Se, da un lato, un primo elemento di arretratezza dell'attuale panorama italiano del controllo strategico è rinvenibile nell'approccio "statico" basato sul confronto tra pianificato/realizzato in luogo di un controllo strategico "dinamico" basato su obiettivi in movimento, dall'altro, assolutamente irrisolto è il problema di come interpretare il controllo strategico in un contesto in cui strategie e politiche sono definite e realizzate attraverso un complesso processo di interazione tra un elevato numero di attori invece che essere univocamente determinate dal vertice politico dell'ente. Risulta evidente che la configurazione del sistema di offerta di servizi pubblici locali secondo modelli di tipo reticolare, implica che l'attore pubblico deputato all'attività di governance sia in possesso degli strumenti e delle competenze necessarie per gestire la complessità in modo adeguato. Sul punto il principale elemento di criticità consiste nel fatto che l'ente locale può trovarsi nella condizione di non disporre di strumenti idonei a indirizzare il comportamento dei singoli attori in maniera coerente rispetto alle strategie complessive del sistema locale. È opportuno quindi realizzare un raccordo tra le logiche di controllo del network o delle partecipate e gli strumenti di controllo strategico.



9. Fattori di trasversalità, necessità di coordinamento e condizioni di successo

di Fabio Monteduro



1. La rendicontazione sociale ed il controllo strategico: fattori di trasversalità

Nei capitoli precedenti sono state esposte le risultanze dell'analisi teorica ed empirica finora condotta. In questo paragrafo ci si propone di individuare ed approfondire alcuni fattori che sono emersi trasversalmente tanto ai processi di rendicontazione sociale e di mandato quanto a quelli di controllo strategico.

Sia le esperienze di rendicontazione sociale che quelle di controllo strategico condividono infatti due profili particolarmente innovativi:

- il coinvolgimento e la partecipazione degli stakeholder;
- l'enfasi sugli *outcome* (impatti sociali) delle politiche e degli interventi posti in essere dall'amministrazione pubblica.

A questo punto dell'analisi, in altri termini, non solo è intuibile una certa affinità di intenti fra bilancio sociale, di mandato e controllo strategico, per cui uno strumento è di supporto all'altro in un sistema di obiettivi con una precisa coerenza interna, ma inizia a delinarsi anche un passaggio logico molto rilevante: in un contesto dinamico e complesso come quello nel quale si trovano ad operare oggi le regioni e gli enti locali diviene critica la capacità dell'ente di dialogare con la propria comunità di riferimento. Quello che si chiede oggi ad una amministrazione pubblica è di prendere in tempi rapidi decisioni complesse, coordinandosi con una pluralità di attori pubblici e privati, senza discostarsi dalle attese dei cittadini e guadagnando da essi fiducia e legittimazione sociale. Si tratta di un fattore di complessità che non può essere fronteggiato da strumenti manageriali, per quanto sofisticati ed elaborati essi siano. È proprio su tale complessità, infatti, che pone l'enfasi l'approccio della Public Governance, rimarcando l'importanza delle relazioni di contesto tra l'amministrazione ed il suo ambiente esterno ed in cui il coinvolgimento dei cittadini viene visto come un elemento cruciale in grado di contribuire al governo di tale complessità:

- attraverso il coinvolgimento degli stakeholder nella fase di formulazione delle

strategie si possono internalizzare con maggiore rapidità e chiarezza le attese della comunità;

- attraverso il coinvolgimento nella fase di controllo delle strategie si potenzia la capacità di correggere la rotta “in corso”, rimodulando le strategie e capitalizzando il feedback che gli stakeholder sono in grado di fornire direttamente;
- attraverso il coinvolgimento nella fase di rendicontazione si ottiene una condivisione della valutazione dei risultati ottenuti dall’amministrazione e degli obiettivi futuri, accrescendo la legittimazione sociale.

Nel complesso si può generare un contesto favorevole alla creazione o al recupero della fiducia dei cittadini nei confronti dell’amministrazione pubblica¹⁴⁴.

In primo luogo, il coinvolgimento dei cittadini non è operazione semplice. Occorre incentrare gli sforzi di dialogo su elementi che siano ritenuti significativi dagli stessi cittadini, superando l’impostazione che vuole le amministrazioni pubbliche tutte affannate a dimostrare la conformità delle loro azioni alle norme e dando, invece, enfasi anche ai risultati ed, in particolare, alle ricadute sociali dell’agire pubblico.

Inoltre vi sono una serie di problematiche specifiche che riguardano le circostanze e la tempistica, l’individuazione dei soggetti e le metodologie con cui attuare forme di coinvolgimento dei cittadini¹⁴⁵.

I paragrafi che seguono, si preoccupano di specificare ulteriormente i temi del coinvolgimento degli stakeholder e dell’enfasi sugli *outcome*, che abbiamo qualificato come fattori trasversali ai processi di rendicontazione sociale e di controllo strategico, facendo tesoro dell’esperienza dei casi empirici precedentemente studiati.

1.1 Il coinvolgimento degli stakeholder

Il coinvolgimento degli stakeholder è stato qualificato come un fattore trasversale rispetto alle iniziative di controllo strategico e di rendicontazione sociale. L’analisi dei contributi di autorevoli istituzioni internazionali e dei casi empirici ha evidenziato come la qualità, la pertinenza e l’efficacia delle politiche pubbliche dipendano dal livello di coinvolgimento che l’amministrazione è in grado di assicurare lungo il percorso che lega la formulazione delle strategie, alla implementazione, al controllo ed alla rendicontazione esterna dei risultati conseguiti.

¹⁴⁴ MONTEDURO F., HINNA L., (2003), *op. cit.*

¹⁴⁵ Per un approfondimento si rinvia a BOBBIO L., a cura di, (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.



Con riferimento ai processi di rendicontazione sociale si è provveduto a precisare i limiti entro i quali ricondurre ciò che abbiamo definito coinvolgimento degli stakeholder. In altri termini il problema che si è posto è stato quello di stabilire se il coinvolgimento si limiti al solo processo di rendicontazione sociale o più in generale alle scelte strategiche dell'amministrazione pubblica. L'analisi finora condotta sembra suggerire l'utilità di incorporare una prospettiva incisiva di coinvolgimento che comprenda gli aspetti di formulazione delle strategie e quelli di rendicontazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia nel corso della ricerca empirica è stata anche riscontrata una difficoltà delle amministrazioni a coinvolgere con efficacia i cittadini e gli altri stakeholder nel processo decisionale.

Infatti si nota che, al di là della retorica sull'utilità del coinvolgimento degli stakeholder, troppo spesso ci si limita ad una dichiarazione di intenti priva di un seguito concreto. Ciò accade perché si ignora l'esistenza di differenti modalità ed intensità di coinvolgimento degli stakeholder. Il termine "coinvolgimento", infatti, implica un'ampia gamma di attività: dalla mera informazione alla inclusione attiva (figura III.4).

Inoltre vi possono essere vari strumenti per coinvolgere gli stakeholder ed ognuno comporta vantaggi e svantaggi, che occorre tenere in considerazione per realizzare con efficacia un processo di coinvolgimento e partecipazione.

Le principali caratteristiche delle diverse modalità di coinvolgimento sono riassunte nella tabella III.6.

Tabella III.6
Caratteristiche delle diverse modalità di coinvolgimento degli stakeholder

Modalità di coinvolgimento	Vantaggi	Svantaggi
Reporting È una forma basilare di coinvolgimento	Informa gli interlocutori su importanti aspetti relativi alle politiche ed alle strategie aziendali così pure sui programmi e le attività svolte	Si tratta di una modalità minimale di coinvolgimento essendo a senso unico
Workshop Gruppi di discussione	Adatto se si ha necessità di feedback di tipo qualitativo su un argomento specifico	Difficoltà e dispendio di tempo per sistematizzare le informazioni
Indagini Pongono domande dirette e ricevono risposte immediate	Utili per raccogliere informazioni qualitative e quantitative su ciò che gli stakeholder pensano o fanno	Possano essere dispendiose in termini di tempo e portare a risultati non corretti se non ben strutturate/realizzate
Interviste Discussioni faccia a faccia. Possono essere più o meno strutturate	Possono fornire informazioni di tipo qualitativo particolarmente approfondite	Possano essere dispendiose in termini di tempo necessario e risorse umane dedicate

(segue)



Modalità di coinvolgimento	Vantaggi	Svantaggi
Incontri pubblici Gli stakeholder sono chiamati a scambiarsi informazioni su una proposta	Se ben realizzati possono fornire un utile strumento per raggiungere e far interagire tutti gli stakeholder	Sebbene possano apparire semplici in realtà sono molto complessi e problematici
Focus group Incontri in cui sono invitati alcuni soggetti selezionati	Forniscono un mezzo rapido ed efficace per coinvolgere gli stakeholder	La selezione dei soggetti potrebbe erroneamente escludere alcune categorie di soggetti

Fonte: nostra elaborazione

Nell'ambito degli strumenti innovativi di rendicontazione, il coinvolgimento degli stakeholder assume in genere connotazioni molto differenti. Se, da un lato, attraverso il bilancio sociale vi è solitamente l'intenzione dichiarata di realizzare un effettivo coinvolgimento degli stakeholder, la funzione tradizionalmente assegnata al bilancio di mandato è quella di informazione più che di coinvolgimento attivo. Infatti, essendo il bilancio di mandato redatto in un periodo prossimo al confronto elettorale, difficilmente ha un riscontro con i cittadini diverso dalla scelta che si compierà alle urne. Il bilancio di mandato non solo comunica meno, ma non si preoccupa nella maggior parte dei casi di compiere una ricognizione a monte dei propri stakeholder, né di consultarli a valle dell'intero processo. Per queste ragioni, può risultare interessante: a) contaminare l'impostazione più partecipativa del bilancio sociale con quella principalmente unidirezionale del bilancio di mandato (come si è tentato di fare con il bilancio sociale di mandato del Comune di Cremona); b) trovare altre forme per ridurre l'auto-referenzialità del documento, come ad esempio l'approvazione del bilancio di mandato da parte del consiglio comunale o ancora forme di *auditing* esterno.

Con riferimento al tema del coinvolgimento degli stakeholder nell'ambito del controllo strategico, se ne può notare l'assoluta rilevanza soprattutto se è inquadrato nell'ambito della sua funzione di supporto alla valutazione delle politiche pubbliche, ed è volto a favorire l'individuazione ed il trattamento dei problemi collettivi. In questa accezione, la programmazione ed il controllo strategico attengono alla traduzione in politiche delle domande e dei bisogni, mobilitando il consenso sulle soluzioni praticabili, agendo a sostegno delle attività di produzione legislativa, strutturando i processi di governo che accompagnano l'attuazione degli interventi e le relazioni con gli altri attori. Il vertice politico ha bisogno di un supporto per leggere ed interpretare ciò che accade all'esterno dell'ente e, di conseguenza, progettare su queste basi le politiche da attuare, tanto più quando, come nell'epoca odierna, le trasformazioni nelle domande e nei bisogni della società si susseguono con grande rapidità e l'attenzione costante

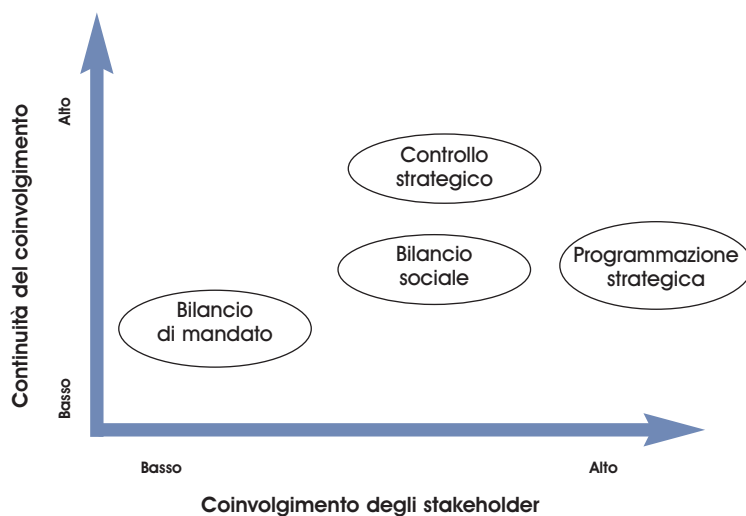


all'efficacia delle politiche e all'esigenza di introdurre modifiche ed innovazioni diviene una priorità assoluta. Attraverso il coinvolgimento degli stakeholder si possono internalizzare con maggiore rapidità e chiarezza le attese della comunità e correggere la rotta "in corso" attraverso una rimodulazione delle strategie. Inoltre in un contesto in cui l'azione degli enti locali sempre più si svolge attraverso forme di collaborazione con altri attori pubblici e privati, risulta facilmente comprensibile che le strategie e le politiche non possano essere univocamente determinate dal vertice politico dell'ente, senza nessuna forma di coinvolgimento degli altri attori del sistema di governance locale. In altri termini, se il processo decisionale si caratterizza per la complessità e l'incertezza derivante dalle numerose relazioni inter-organizzative esistenti, si comprende che le attività di definizione, implementazione e controllo della strategia non possano prescindere da un processo di coinvolgimento dei differenti portatori di interessi.

In ogni caso nell'ambito della programmazione e del controllo strategico, il coinvolgimento degli stakeholder dovrebbe assumere una maggiore forza o continuità di quanto non accada nel bilancio di mandato od in quello sociale (vedi figura III.4).

Figura III.4

Il necessario grado di coinvolgimento degli stakeholder nella rendicontazione sociale e nel controllo strategico



1.2 L'enfasi sui risultati e sugli outcome

Oltre al tema del coinvolgimento degli stakeholder, un secondo tema che compare trasversalmente all'analisi degli strumenti di rendicontazione sociale e di controllo strategico attiene all'enfasi che entrambi pongono sulla misurazione dei risultati, soprattutto in termini di effetti o ricadute sociali (*outcome*).

Il tema dell'orientamento ai risultati delle amministrazioni pubbliche e quello del coinvolgimento degli stakeholder sono comunque strettamente interrelati e funzionali l'uno all'altro. A partire dai primi anni '90, infatti, lo sforzo costante delle riforme amministrative è stato quello di porre il cittadino al centro dell'attenzione delle P.A., nel tentativo di interrompere un lungo periodo di auto-referenzialità, e cercando di renderlo partecipe alla vita pubblica ed alla gestione delle pubbliche amministrazioni. Naturalmente i cittadini sono interessati a molti aspetti dell'agire pubblico. Certamente essi possono essere fortemente interessati ai problemi di legittimità formale degli atti o di autorizzazione delle spese, tuttavia essi sono anche e soprattutto portatori di un fabbisogno conoscitivo dell'efficacia e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di una domanda che resta ancora in larga parte insoddisfatta. L'enfasi sui risultati e l'attenzione all'efficacia delle politiche adottate è strettamente correlata alla necessità di guadagnarsi una legittimità fondata sui "fatti" (legittimità sostanziale) e non solo sul rispetto formale dei procedimenti (legittimità formale).

Ma porre il cittadino al centro dell'attenzione delle amministrazioni pubbliche ed orientarsi ai risultati non significa soltanto rendicontare in maniera chiara ed esaustiva i risultati ottenuti, significa soprattutto mutare radicalmente il modo di pensare ed agire delle amministrazioni. L'approccio internazionalmente noto come Performance Management¹⁴⁶ sottolinea la necessità di utilizzare tecniche e metodi di misurazione dei risultati nel governo "complessivo" del sistema pubblico e, dunque, sia nelle relazioni interistituzionali sia nella gestione delle singole amministrazioni. Se la finalità ultima è pur sempre quella di mettere il cittadino al centro, una premessa fondamentale dell'orientamento ai risultati delle amministrazioni pubbliche è il decentramento delle responsabilità gestionali verso i livelli manageriali o verso amministrazioni dotate di autonomia, cui corrisponde una maggiore e più esplicita assunzione di responsabilità in termini di obiettivi da raggiungere e risultati da conseguire.

Nel complesso l'orientamento ai risultati appare sempre più chiaramente come un fattore trasversale sia alla rendicontazione sociale che al controllo strategico. Infatti esso implica:

- l'esplicita definizione di obiettivi di risultato associati a programmi di intervento o aree di attività (spesso resi di pubblico dominio);

¹⁴⁶ Cfr. in questo stesso volume il capitolo 5.





- l'attribuzione al livello manageriale della piena responsabilità e autonomia nel perseguimento degli obiettivi;
- l'utilizzo di informazioni e valutazioni sui livelli di risultato raggiunti nelle decisioni circa il finanziamento futuro, la modifica delle priorità e dei programmi e l'attribuzione di incentivi, sia a livello aziendale che di individui;
- la rendicontazione dei risultati all'esterno (cittadini ed organi di controllo).

L'enfasi sui risultati è un fattore sicuramente presente nelle esperienze di bilancio sociale. Si è notato, infatti, che il termine "sociale" accostato a quello di "bilancio" è utilizzato per segnalare che la dimensione della rendicontazione supera i tradizionali aspetti finanziari ed economici e si estende anche agli impatti o ricadute sociali (*outcome*) delle azioni poste in essere dall'azienda o dall'amministrazione pubblica¹⁴⁷. In generale, il bilancio sociale deve essere articolato secondo una struttura che consenta di rilevare i risultati conseguiti per classi di stakeholder evidenziando la coerenza degli stessi rispetto alla missione istituzionale. Un ulteriore elemento è quello di evidenziare la coerenza tra i risultati effettivi dell'amministrazione ed i bisogni espressi dalla comunità di riferimento, elemento questo che è alla base del concetto di efficacia sociale.

La ricerca empirica ha evidenziato che non esiste un modello consolidato per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni: in linea di massima la struttura ed i contenuti del bilancio sociale variano a seconda della tipologia di amministrazione considerata, per cui ad esperienze come quelle veneziana e parmense, in cui compaiono una quantità limitata di indicatori di performance, per lo più di output, si contrappongono i casi di bilancio sociale del Comune di Copparo e di Bologna, molto più attenti alla valutazione delle performance. Molta strada comunque resta da fare in termini di perfezionamento delle metodologie di costruzione degli indicatori, soprattutto quando la rilevazione degli impatti sociali venga misurata attraverso misure complessive di benessere della collettività (ad esempio nel bilancio sociale del Comune di Copparo). In questi casi occorre tenere presente che per valutare l'efficacia è necessario stimare quanto le azioni e gli interventi dell'ente locale incidano effettivamente sull'andamento di tali variabili. Si tratta infatti di grandezze il cui andamento dipende da una pluralità di fattori molti dei quali sfuggono dal controllo dell'amministrazione. Ad esempio, l'andamento del reddito *pro capite* dipende solo in piccola parte dall'azione di un comune (ed in ogni caso tale influenza andrebbe quantificata in maniera rigorosa). Non è corretto quindi affermare che l'azione dell'ente sarà tanto più efficace quanto maggiori saranno il reddito *pro capite* o il tasso di disoccupazione.

¹⁴⁷ Per un approfondimento si rimanda al capitolo 3.



Come è facile immaginare, la valutazione delle performance e dell'*outcome*, riguarda molto anche il bilancio di mandato, il quale nasce dalla finalità, percepita come momento rilevante da una data amministrazione, di far conoscere (rendere conto) le modalità e le dimensioni quantitative delle scelte di governo adottate dall'ente ed i relativi risultati ottenuti, spiegandone e motivandone le ragioni.

Una sezione quasi sempre presente nei casi di bilancio di mandato presi in esame nella presente ricerca, riguarda i cambiamenti intervenuti nella società e nell'economia del territorio di riferimento. Essa si basa principalmente su indicatori socioeconomici (attinenti alla qualità della vita dei cittadini, alla criminalità, alla qualità dell'ambiente, l'occupazione, l'economia, ecc.). La variazione che gli indicatori segnalano tra il momento finale e il momento iniziale del mandato assume il significato di indicazione degli effetti che l'azione amministrativa ha avuto sulla società. Sebbene coerente con l'indicazione di concentrarsi sugli impatti sociali (*outcome*) dell'agire pubblico – e non sugli input – questa impostazione ha presentato difficoltà applicative e metodologiche rilevanti. Ne sono un esempio le esperienze del Comune di Cremona e del Comune di Torino. Il primo prevede di migliorare nelle prossime edizioni del bilancio sociale di mandato gli indicatori di risultato e le misure di *outcome*, introducendo dati di confronto con altre realtà comunali. La città di Torino manifesta invece la difficoltà di quantificare gli “impatti sociali” ed ha intrapreso la strada della valutazione degli esiti delle politiche limitatamente a tre progetti.

Il controllo strategico, nella funzione di supporto alla valutazione delle politiche pubbliche, si concentra sulla valutazione dei risultati. Ad esempio la scheda della *balanced scorecard* curata dalla Regione Emilia-Romagna, si compone di indicatori di risultato e indicatori di impatto. In questo caso il centro della riflessione è costituito dalla determinazione di quali risultati siano da attribuire effettivamente alla politica (e non invece all'influenza delle altre variabili). A tal proposito esistono approcci sia di tipo quantitativo che qualitativo. Particolarmente importante è la misurazione degli impatti degli interventi che richiede una metodologia in grado di ridurre e controllare le possibili distorsioni nella rilevazione ed interpretazione delle informazioni. Spesso si ricorre ad una metodologia basata sugli indicatori di performance che però richiedono particolari cautele nell'impiego, per evitare possibili effetti distorsivi.

2. La necessità di coordinare i processi di rendicontazione sociale e di controllo strategico



Sia l'analisi teorica, sia l'analisi empirica hanno evidenziato in più punti la necessità di realizzare un effettivo collegamento tra gli strumenti di rendicontazione e quelli di programmazione, coordinandone i relativi processi¹⁴⁸.

Il processo di rendicontazione delle ricadute sociali o del grado di realizzazione del mandato amministrativo richiedono entrambi di riferirsi ad un quadro programmatico ben definito e cioè devono riconnettersi al processo di programmazione strategica dell'amministrazione pubblica. Se i programmi risultano generici e gli impegni non sono chiari, ogni successiva rendicontazione dei risultati diviene opinabile e l'*accountability* risulta monca. D'altra parte sarebbe sufficiente attuare con convinzione la normativa vigente, la quale prescrive che il sindaco o il presidente della provincia siano eletti sulla base di un programma di mandato che, costituendo l'*incipit* del processo di pianificazione strategica e gestionale dell'ente, si pone, a consuntivo, come "pietra angolare" per una volontaria, ma non meno necessaria, azione di "resa del conto" degli amministratori nei confronti dei cittadini e dei rappresentanti eletti (consiglieri comunali/provinciali).

Il collegamento tra i processi di rendicontazione (sociale e di mandato) e quelli di programmazione e controllo risulta fondamentale per due ordini di ragioni. Da un lato, i sistemi di programmazione e controllo alimentano quelli di rendicontazione sociale con informazioni e dati sul grado e le modalità di raggiungimento degli obiettivi strategici, nonché in generale sugli andamenti gestionali; dall'altro, in assenza di una corrispondenza tra quanto rilevato all'interno e quanto rendicontato all'esterno, si rischierebbe un pericoloso scollamento tra l'immagine di sé che l'ente proietta all'esterno e la realtà interna dell'ente stesso, pregiudicando la veridicità e l'attendibilità delle informazioni rendicontate ed in ultima istanza vanificando ogni *accountability*.

L'analisi sul campo ha evidenziato che i processi di rendicontazione sociale e di mandato sono fortemente supportati dai sistemi di controllo interno. Vi è una sorta di correlazione positiva tra qualità del sistema di programmazione e controllo interno e qualità della rendicontazione esterna. Particolarmente esemplificativa in questo senso, è stata l'esperienza della Fondazione Scuole Civiche di Milano che ha realizzato una stretta interconnessione tra bilancio di missione e controllo strategico, che si fonda non solo sulla condivisione del sistema informativo di supporto ma, soprattutto, sulla trasversalità del processo di partecipazione degli stakeholder aziendali.

¹⁴⁸ Sul punto cfr. anche TANESE A., (2004), a cura di, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica-UIPA, cit.

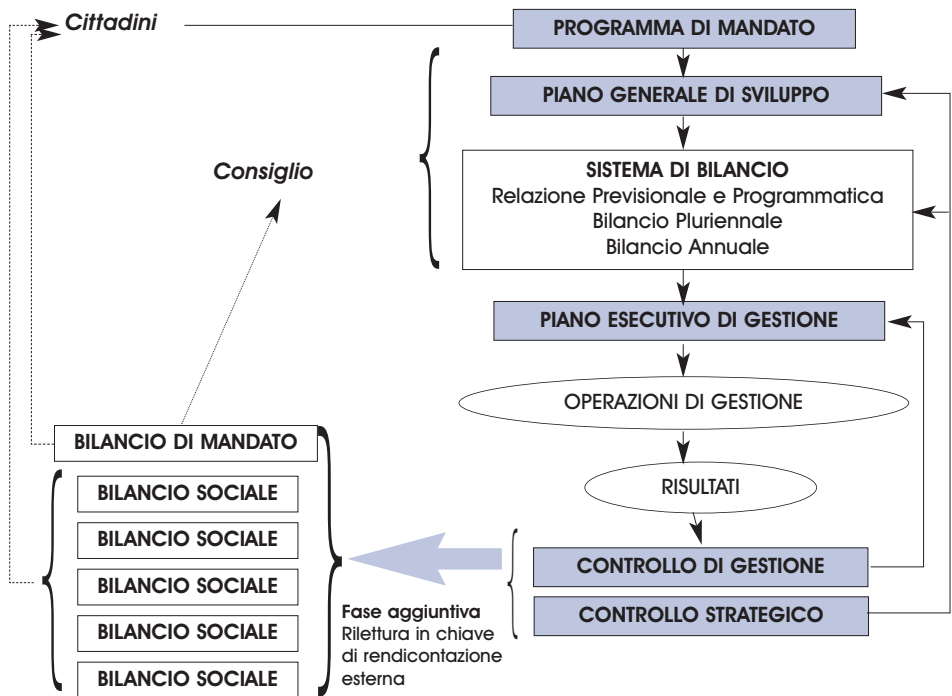
Va comunque sottolineato che quasi tutti i casi empirici studiati hanno dimostrato una certa interrelazione degli strumenti di rendicontazione messi in atto con la funzione di pianificazione e controllo strategico. Ad esempio, nella Provincia di Parma il bilancio sociale viene qualificato come strumento di controllo strategico dell'attività dell'amministrazione con la particolare ottica della rendicontazione nei confronti dei gruppi portatori d'interesse. Anche l'esperienza della città di Bologna pone l'accento sulla correlazione tra bilancio sociale e controllo strategico dell'attività dell'amministrazione, ove il primo viene considerato come uno strumento integrativo al secondo. In altri termini, il bilancio sociale non si sostituisce agli strumenti di controllo tradizionali, ma li integra attraverso la costruzione e la comunicazione di nuovi significati.

Provando a collocare i processi di rendicontazione sociale e di mandato in raffronto a quelli di programmazione e controllo si possono individuare tre diversi approcci.

In una prima impostazione, l'amministrazione pubblica tenta di dare rilevanza esterna a quanto emerso nell'ambito del compimento dei processi di programmazione e controllo interno.

Figura III.5

La rendicontazione sociale/di mandato come fase eventuale del processo di P&C



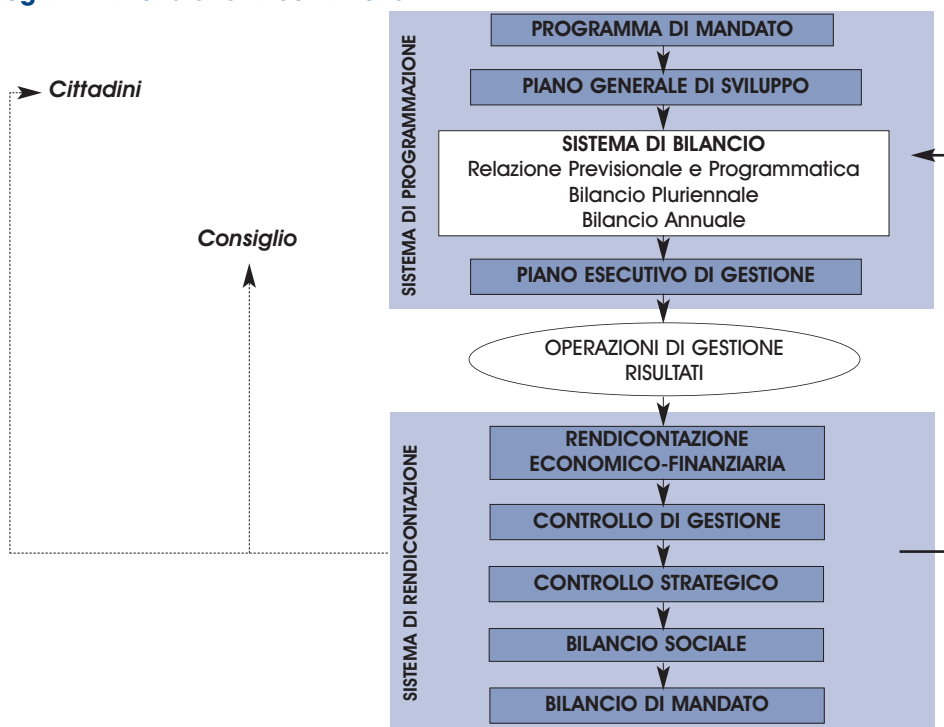


In altri termini, partendo dal presupposto che “è difficile dar conto all’esterno di ciò che non si conosce all’interno”, in fase uno, le amministrazioni tendono naturalmente a perfezionare il proprio sistema di controllo interno rilevando ed interpretando i risultati conseguiti. Fatto ciò, attraverso gli strumenti di rendicontazione sociale o di mandato si tenta di rileggere i dati e le informazioni rilevate internamente nell’ottica dei cittadini o, meglio, degli stakeholder. In questo caso (vedi fig. III.5) gli strumenti di rendicontazione sociale (bilancio sociale e bilancio di mandato) si pongono come strumenti addizionali ed eventuali nell’ambito di un medesimo processo – quello di programmazione e controllo dell’ente – con l’unica ma sostanziale novità che si realizza un controllo nuovo e “sociale”, un controllo della società civile sull’attività dell’amministrazione. Inoltre a differenza degli altri strumenti di controllo che sono previsti dalla legislazione vigente, gli strumenti di rendicontazione sociale sono volontari.

In una seconda impostazione, più evoluta rispetto alla precedente, gli strumenti di rendicontazione sociale e di mandato, invece che essere un qualcosa di eventuale ed aggiuntivo rispetto al tradizionale ciclo di programmazione e controllo dell’ente, divengono un elemento strutturalmente integrato in esso (vedi fig. III.6).

Figura III.6

La rendicontazione sociale/di mandato strutturalmente integrata nel processo di programmazione e rendicontazione



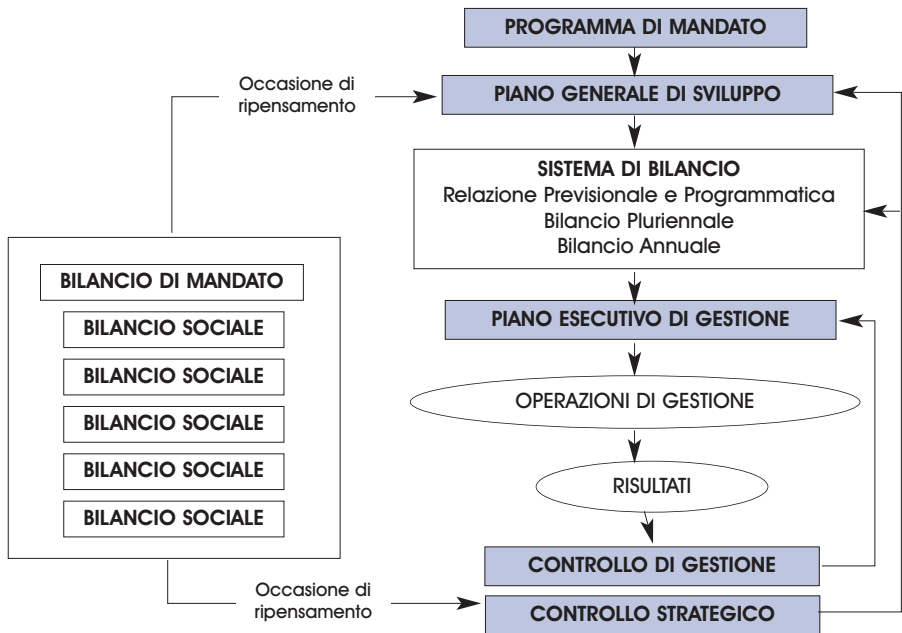
Come si nota nella fig. III.6, gli strumenti di rendicontazione sociale e di mandato sono inseriti stabilmente in un unico sistema di rendicontazione che include gli strumenti di controllo e quelli di rendicontazione economico-finanziaria. I vari strumenti di rendicontazione e controllo vanno a soddisfare esigenze differenti contribuendo ad una corretta interpretazione dei risultati dell'amministrazione. È interessante notare come in questa impostazione strumenti tradizionali ed innovativi di *accountability* coesistano e si integrino pur avendo destinatari e valenze parzialmente diverse.

Infine, una terza chiave di lettura è quella secondo la quale gli strumenti di rendicontazione sociale e di mandato non solo sono integrati nel sistema di programmazione e controllo dell'amministrazione, ma lo influenzano contribuendo a renderlo più "sociale" nei contenuti e nel processo di svolgimento.

In questa accezione il bilancio sociale ed il bilancio di mandato non assumono rilievo in quanto "documenti", ma in virtù del fatto che la loro realizzazione rappresenta un'occasione unica per ripensare gli strumenti tradizionali di programmazione e controllo già utilizzati dall'ente.

Figura III.7

La rendicontazione sociale/di mandato come occasione per ripensare la P&C



Fonte: nostra elaborazione



Due sono i contributi principali che il bilancio sociale e il bilancio di mandato possono offrire al miglioramento del sistema di programmazione e controllo. In primo luogo essi condizionano la lettura a consuntivo dei risultati, aiutando a porre la giusta enfasi sulle performance non monetarie. Inoltre essi influenzano anche il modo in cui si formulano le scelte e si programmano gli interventi valutando a priori le ricadute attese e coinvolgendo i principali portatori di interesse.

In conclusione è possibile osservare che se i sistemi di programmazione e controllo sono propriamente interni e definiti dal punto di vista normativo, i sistemi di rendicontazione sociale e di mandato possono avere una valenza interna ed esterna e non sono esattamente definiti nei loro confini. Inoltre, i sistemi di rendicontazione sociale sembrano maggiormente indirizzati a sviluppare interpretazioni, preferibilmente corroborate da valutazioni e pareri degli stakeholder. L'ideale sarebbe ovviamente che la radice dei due processi fosse identica, in modo che tutte le parti comuni fossero gestite con un'unica coordinata azione, e in modo che le specificità dell'uno possano "nutrire" la realizzazione dell'altro. In ultima analisi il sistema di programmazione e controllo di un ente locale costituisce la "cartina tornasole" della correttezza del bilancio sociale o di quello di mandato.

3. Spunti utili per l'impostazione dei processi di rendicontazione sociale e controllo strategico

L'analisi teorica e l'analisi empirica di importanti esperienze internazionali e dei dodici casi studio hanno evidenziato come non esista un approccio teorico univoco o una metodologia standard con riferimento sia ai processi di rendicontazione sociale¹⁴⁹ e di mandato, sia a quelli di controllo strategico¹⁵⁰. In altri termini, non si può non constatare come quella attuale sia una fase in cui teoria e prassi si alimentano vicendevolmente e proprio nelle amministrazioni che si sono cimentate nella sperimentazione di forme innovative di rendicontazione e di controllo delle strategie risiede quel contributo fondamentale all'apprendimento reciproco.

L'esigenza che si avverte a questo punto del volume è quella di sistematizzare, in chiave propositiva oltre che analitica, alcuni elementi che possano essere di supporto a quelle amministrazioni che intendano cimentarsi, o che comunque intendano innovare, i loro processi di rendicontazione e controllo. È bene sottolineare che, lungi dall'essere la presentazione di un modello o di uno standard,

¹⁴⁹ Sul punto cfr. HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

¹⁵⁰ È da notare che il controllo strategico a differenza del bilancio sociale è supportato da riferimenti normativi espliciti ma che comunque lasciano spazi di interpretazione piuttosto consistenti.

quanto di seguito esposto rappresenta solo una sorta di “filo rosso” che unisce le elaborazioni teoriche in tema di rendicontazione sociale e di controllo strategico ed i risultati della ricerca empirica.



3.1 Spunti utili per i processi di rendicontazione sociale e di mandato

Le considerazioni di seguito esposte sono state sviluppate sulla base di tre ipotesi.

In primo luogo, esse si riferiscono alla realizzazione di un “processo” di rendicontazione sociale (di mandato) e non semplicemente di un “documento” di rendicontazione. Inoltre, quanto esposto si può applicare non solo allo strumento “bilancio sociale”, ma anche al bilancio di mandato e, per analogia, ad altri strumenti di rendicontazione. Infine, le argomentazioni proposte derivano da una combinazione di contributi teorici ed evidenze empiriche e, cioè, di teoria e prassi. Come tali non vanno considerate come riferimenti assoluti, ma come una possibile chiave di lettura dei fenomeni e come supporto per intraprendere o migliorare i processi di rendicontazione sociale.

3.1.1 Il processo di rendicontazione sociale e le sue fasi principali

Il bilancio sociale o il bilancio di mandato, intesi come documenti di rendicontazione, si possono inquadrare e collocare all’interno di un più ampio processo di rendicontazione e dialogo con gli stakeholder dell’ente¹⁵¹. Il bilancio sociale¹⁵² andrebbe considerato come il risultato di un processo e non come un mero documento.

Tre sono i momenti principali (fig. III.8) che caratterizzano il processo di rendicontazione sociale delle pubbliche amministrazioni, il quale può essere utilmente considerato come un vero e proprio ciclo (fig. III.9).

Osservando la fig. III.8 si nota che un primo “momento fondamentale” è rappresentato dalla definizione degli elementi di fondo. In particolare si tratta di realizzare una serie di attività particolarmente complesse che vale la pena esaminare sinteticamente:

- sensibilizzare i vertici dell’amministrazione sull’importanza del processo, valutarne i vantaggi e gli svantaggi, i punti di forza e di debolezza ed ottene-

¹⁵¹ Il contenuto di questo paragrafo integra il modello internazionalmente noto come *The Copenhagen Charter* con le specificità della rendicontazione nelle amministrazioni pubbliche, così come emerse nella realizzazione della ricerca empirica. Cfr. HINNA L., (2002), a cura di, *Il bilancio sociale*, cit., pag. 87 e segg.

¹⁵² Per comodità nel prosieguo ci si riferirà al solo bilancio sociale ma, salvo diversa indicazione, analoghe considerazioni valgono per il bilancio di mandato.

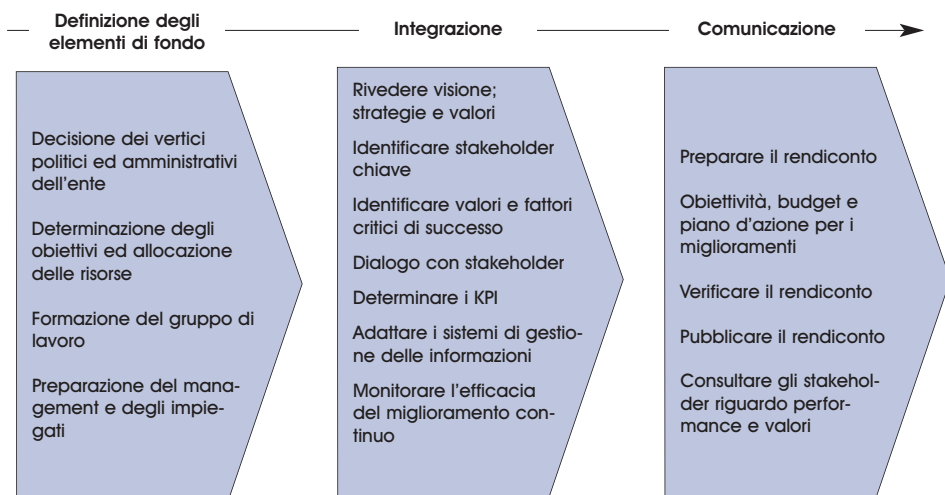
re alla fine una “sponsorizzazione forte” ed un’adesione convinta all’iniziativa da parte dei vertici stessi;

- determinare obiettivi, portata del progetto, calendario dei risultati attesi, risorse finanziarie, umane e logistiche da destinare al progetto;
- creare un gruppo di lavoro, con definizione delle “regole di operatività” all’interno dello stesso, cadenza delle riunioni, livello della documentazione condivisa, raccolta e distribuzione del materiale tra i componenti, ruolo di eventuali consulenti esterni;
- informare e formare tutto il management della realizzazione del progetto, della sua valenza strategica, del coinvolgimento e della collaborazione attesi.

Il secondo e terzo blocco di attività (integrazione e comunicazione) vengono approfondite contestualmente al commento della fig. III.8.

Figura III.8

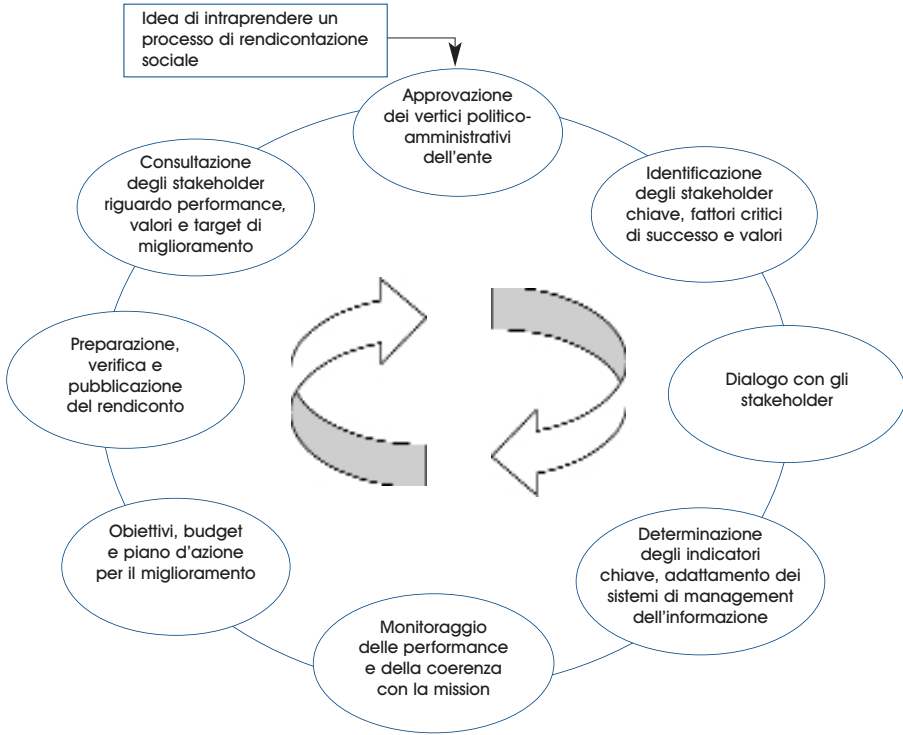
I tre momenti principali del processo di rendicontazione sociale



Fonte: adattato da The Copenhagen Charter

Figura III.9

Il ciclo della rendicontazione sociale



Fonte: adattato da The Copenhagen Charter

Osservando la fig. III.9, infatti, si può avere un'idea globale del processo che per comodità espositiva si può articolare in otto momenti. Tali momenti, lungi dal rappresentare un modello prescrittivo e deterministico, rappresentano nelle intenzioni degli autori la schematizzazione di alcuni elementi essenziali da prendere in considerazione da parte degli enti che decidono di intraprendere nuovi processi di rendicontazione sociale e di mandato o che intendono ripensare, in un'ottica di miglioramento, quelli già esistenti.

1) Decisione dei vertici politici ed amministrativi di avviare il processo di rendicontazione sociale

Una importante condizione di successo è riconducibile alla convinta decisione da parte dei vertici politici ed amministrativi dell'amministrazione di dar luogo ad un processo di rendicontazione sociale, migliorando il dialogo con i propri cittadini e con gli altri stakeholder. Naturalmente occorre mettere in conto che i primi cicli di rendicontazione saranno un processo di apprendimento.



È auspicabile che i vertici dell'amministrazione partano dalla esplicitazione della missione assegnata dallo statuto o dalle norme istitutive, determinando poi gli obiettivi che con il bilancio sociale ci si prefigge di raggiungere ed allocando le risorse, umane più che finanziarie, da dedicare al processo. È fondamentale che venga individuato un apposito gruppo di lavoro al quale affidare il progetto. Servono competenze diverse e complementari e che, soprattutto, abbiano l'abilità di motivare il resto dell'organizzazione per assicurare il necessario impulso a tutto il processo.

2) Identificazione degli stakeholder chiave, fattori critici di successo e valori

I cittadini e gli altri stakeholder sono quei soggetti che influenzano (e legittimano socialmente) e vengono influenzati dall'attività dell'amministrazione. La platea dei portatori di interessi, soprattutto per un'amministrazione pubblica, è molto ampia. A questo elemento di complessità si aggiunge la considerazione che i vari stakeholder reagiscono a fattori diversi.

Ad esempio, nel caso di un ente locale possibili categorie di stakeholder sono:

- i dipendenti (divisi per sesso, anni di anzianità, grado situazione familiare, ecc.);
- i cittadini (divisi per età, residenza, attività, ecc.);
- le imprese (suddivise per categorie, localizzazione, dimensione, attività, ecc.);
- i fornitori (divisi tra grandi e piccoli);
- gli altri enti locali limitrofi;
- le associazioni (divise per categoria, settore, attività, ecc.);
- il sistema finanziario e creditizio;
- i media e gli opinion leader.

Attraverso la mappatura degli stakeholder e la successiva identificazione di quelli “chiave” – ovvero quelli che effettivamente le permettono con il loro consenso di operare – è possibile mettere a fuoco la fonte della “legittimazione” sociale, identificando i fattori critici di successo ed i valori per i quali esiste una sensibilità sociale diffusa. Dal momento che per una pubblica amministrazione è difficile individuare stakeholder che non siano “chiave”, tale fase diviene particolarmente delicata. Infatti l'amministrazione deve rendicontare a tutti i cittadini che in quanto tali hanno un diritto ad essere informati. Per alcuni stakeholder, quelli chiave, è però necessario andare oltre la semplice informazione/comunicazione ed attivare un vero e proprio dialogo. La logica che può essere seguita è quella di utilizzare la matrice interesse/influenza sintetizzata nella fig. III.10.

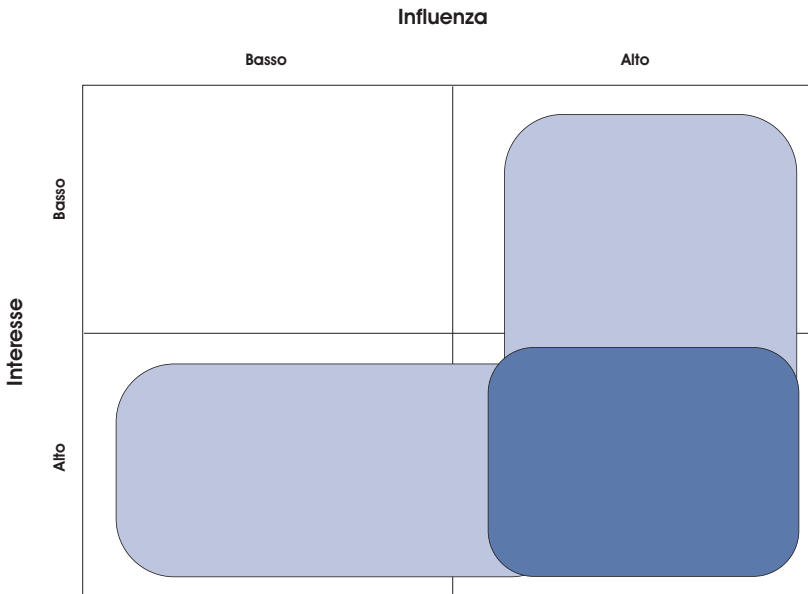
Qualche volta si rende necessario attivare un dialogo con gruppi di stakeholder o con loro *opinion leader*, utilizzando interviste di gruppo, ricerche ed indagini (anche da commissionare all'esterno se inizialmente non esistono all'inter-

no le competenze necessarie) per meglio indagare quali sono gli stakeholder interessati e quali quelli che influenzano. Il grande risultato che si ottiene alla fine di questa fase è che l'ente ha una visione chiara di tutte le categorie di stakeholder con le quali interagisce.



Figura III.10

La matrice interesse/influenza



Fonte: traduzione da The Copenhagen Charter

3) La costruzione di un dialogo permanente

Rispetto alla semplice rendicontazione, la costruzione di una relazione con gli stakeholder si caratterizza per il fatto che in quest'ultimo caso si dà vita ad un dialogo biunivoco e permanente. A tal fine è necessario disporre di una gamma di strumenti di comunicazione: dal sito Internet, ad uffici e strutture logistiche dedicate, da newsletter a riviste e notiziari, da punti di contatto ai numeri verdi, dai *call center* fino alla gestione di conferenze permanenti ed osservatori con le varie categorie di "soggetti" e di "attori".

La logica della costruzione di una relazione con gli stakeholder è ancora poco diffusa, ma essa potrebbe costituire un vero e proprio "investimento" organizzativo con ritorni positivi anche in termini di contributo sostanziale alla riduzione dell'auto-referenzialità.



4) Individuazione degli indicatori ed adattamento dei sistemi di rilevazione e gestione dell'informazione

Tali attività hanno una grande valenza nell'ambito della rendicontazione sociale. Esse consistono nel determinare gli indicatori chiave del processo di *accountability* agli stakeholder.

Gli indicatori sono delle informazioni sintetiche sui “fatti” realizzati e si riferiscono alle performance realizzate, non solo in termini economico-finanziari (che riguardano i portatori di interessi economici), ma soprattutto in termini “sociali”. Ai fini di incrementarne l'efficacia in termini di rendicontazione, è opportuno che gli indicatori siano espressi in maniera leggibile e comprensibile dalle singole categorie di stakeholder. Nel complesso degli indicatori di performance occorre dunque selezionare quelli “chiave”, detti anche *Key Performance Indicators* (KPI).

Gli indicatori possono finire per perdere la loro utilità ai fini dell'*accountability* qualora non rispettino alcune condizioni tra cui:

- *significatività*: nell'ottica dello stakeholder e non solo nell'ottica della amministrazione pubblica; la prassi ha dimostrato che non è assolutamente detto che le due ottiche coincidano;
- *quantificabilità*: per evitare di rimanere solo sul qualitativo e per consentire il confronto nel tempo;
- *misurabilità*: nel senso che debbono essere disponibili all'interno della struttura pubblica dei sistemi idonei a rilevarli.

È opportuno inoltre che gli indicatori siano integrati nel sistema gestionale interno e rilevati con la frequenza stabilita. Ne consegue che i sistemi informativi e di misurazione dovrebbero essere adattati o modellati per reperire e monitorare i dati rilevanti inerenti gli indicatori scelti. Può essere utile individuare un responsabile dedicato alla misurazione ed al monitoraggio degli indicatori chiave.

5) Monitoraggio delle performance e verifica della coerenza con i valori e la mission dell'amministrazione pubblica

Questa fase consiste nel monitorare costantemente le performance realizzate, valutando il livello di coerenza tra i risultati raggiunti ed i valori e la mission che l'amministrazione ha precedentemente esplicitato.

Il monitoraggio è quello che assicura la continuità, l'attenzione costante e fluttuante. A tal fine è indispensabile che venga individuata una struttura o una funzione dedicata. In ambiente pubblico, è particolarmente utile definire un profilo professionale idoneo e con il compito delicato di allineare le performance realizzate con le aspettative degli stakeholder e la compatibilità organizzativa e strategica delle performance e dei gap riscontrabili.

6) Identificazione delle azioni di miglioramento, obiettivi e budget

La realizzazione del processo di rendicontazione sociale e la costruzione di una relazione con gli stakeholder consentono all'amministrazione di "captare" i cambiamenti. Il "sistema informativo dedicato" consente alla struttura pubblica di reagire più velocemente ad eventi (normalmente negativi) che accadono nell'ambiente circostante. È chiaro che il bilancio sociale ed ulteriori strumenti (come le indagini e i sondaggi di soddisfazione degli stakeholder) possono essere combinati insieme e costituire un potente strumento di governo del consenso.

7) Predisposizione, verifica e pubblicazione del rendiconto finale

La predisposizione, la verifica e la pubblicazione del rendiconto finale costituiscono un momento piuttosto delicato dell'intero processo.

In una prima ipotesi, la predisposizione del bilancio sociale può essere realizzata all'interno della struttura in perfetta autonomia dalle diverse unità organizzative dedicate: settore bilancio, relazioni esterne, rapporti con gli stakeholder ecc. In una seconda ipotesi (in particolare se è la prima esperienza), si può fare ricorso all'ausilio di consulenti esterni, come anche l'esperienza italiana ha dimostrato.

La verifica di un soggetto esterno consente invece di uscire dalla trappola dell'auto-referenzialità. Con riferimento alla rendicontazione sociale, possono aver luogo varie configurazioni di *auditing* a seconda dell'oggetto di *audit* e del soggetto che realizza le verifiche. A volte è lo stesso consulente esterno che, dopo aver assistito l'amministrazione pubblica a costruire il bilancio sociale, nella veste di "valutatore sociale" (*social evaluator*) predispone una opinione professionale sul bilancio sociale.

Quando il documento è invece predisposto autonomamente dalla P.A., l'attività di revisione diviene a tutti gli effetti un *audit* esterno da parte di un soggetto terzo ed indipendente. È necessario che l'*auditor* abbia competenze in tema di *social auditing* non essendo sufficienti quelle del revisore contabile. Una interessante tecnica di *social auditing* è quella del "panel degli esperti": l'*auditor* esterno identifica una rosa di *opinion leader* rappresentativi delle varie categorie di stakeholder ai quali chiede di giudicare l'operato della struttura nel loro preciso campo di intervento. Alla fine l'*auditor* raccoglie i giudizi di tutti gli esperti consultati nei vari settori e li sintetizza nella sua "opinione di audit"; analogamente, fa sia per i suggerimenti di miglioramento della forma e del contenuto del documento, sia per i giudizi sulla qualità della relazione/rapporto, intrattenuto con le varie categorie di stakeholder.

La pubblicazione del bilancio sociale non si esaurisce nella stampa e divulgazione del rendiconto, ma comprende la gestione dell'evento come un momento importante di legittimazione sociale. Un aspetto particolare riguarda infine la

scelta dei canali di comunicazione da utilizzare, i quali devono essere stabiliti in funzione degli stakeholder. In altri termini è necessario usare il canale/linguaggio più vicino alle esigenze ed ai *desiderata* delle varie categorie di stakeholder.

8) La consultazione degli stakeholder (feedback)

La consultazione degli stakeholder consente di ricevere un feedback: a) sulle performance realizzate; b) sul modo ed i canali con i quali si è scelto di comunicare; c) sul linguaggio utilizzato; d) sugli indicatori proposti; e) sui momenti ed i luoghi di contatto; f) sulla rispondenza tra la missione e i “fatti” conseguiti.

In sintesi lo scopo è quello di ricevere un giudizio sulla qualità del rapporto che è stato tenuto durante tutto lo svolgimento del processo.

La consultazione degli stakeholder serve soprattutto a raccogliere i suggerimenti su eventuali fattori di miglioramento sui quali si rende necessario riposizionare, sia l'ente pubblico, che il livello di rendicontazione sociale. È importante leggere il tutto nell'ottica del miglioramento continuo. Gli strumenti per gestire questo flusso di ritorno delle informazioni da parte degli stakeholder possono essere diversi:

- si possono identificare degli *opinion leader* nell'ambito delle varie categorie di stakeholder e promuovere interviste, questionari, incontri di gruppo;
- si possono allegare al bilancio sociale degli opuscoli, dei questionari, delle vere e proprie schede di valutazione che possono avere per oggetto la raccolta di giudizi sia sul solo bilancio che sull'intero processo e rapporto con gli stakeholder;
- si può lanciare una ricerca, campionando le varie categorie di stakeholder e procedendo poi ad interviste guidate o all'invio di questionari anche da parte dell'*auditor* esterno;
- si possono proporre dei *focus group*;
- si può lasciare aperto un apposito spazio sul sito o sul portale per raccogliere suggerimenti e spunti per il miglioramento;
- si possono utilizzare combinazioni diverse di questi strumenti.

Appare evidente come il feedback degli stakeholder può consentire ai vertici politici ed amministrativi dell'amministrazione di far tesoro dei suggerimenti per impostare il processo nel ciclo successivo.

3.1.2 Le valenze da assegnare all'iniziativa di rendicontazione sociale

Occorre che chi promuove e realizza l'iniziativa di rendicontazione sociale (o di mandato) tenga conto che essa, da un lato, influenza e, dall'altro, è influenzata da una serie di fattori interni ed esterni all'amministrazione. Le ammini-



strazioni, quindi, ancor prima di partire con l'iniziativa – e comunque fin dalle prime fasi del progetto – devono interrogarsi sulle possibili ricadute dello stesso, valutandone rischi ed opportunità.



A) Fattori Interni che influenzano l'iniziativa di rendicontazione sociale o da cui quest'ultima è influenzata

A.1) Il fattore organizzazione

L'iniziativa di rendicontazione per avere successo deve essere trasversale a tutte le aree ed i comparti dell'amministrazione, ed essere vissuta come un progetto comune. È fondamentale che l'amministrazione adotti una logica di lavoro per progetti e per processi trasversali e, d'altra parte, l'iniziativa di rendicontazione sociale può costituire l'occasione giusta per muovere i primi passi in questa direzione.

A.2) Il fattore motivazione

L'iniziativa di rendicontazione sociale, attraverso il percorso di ricostruzione ed esplicitazione dell'identità dell'ente, può rafforzare "l'orgoglio di appartenenza" alla struttura ed una migliore e costante conoscenza delle sue dinamiche evolutive. Per questo, è importante che l'iniziativa trovi il consenso, la comprensione e la partecipazione dei principali portatori di interesse interni.

A.3) Il fattore formazione

La realizzazione di un bilancio sociale deve rappresentare una importante iniziativa di formazione sui temi dell'*accountability* pubblica, della governance, dei sistemi di programmazione e controllo e su quelli della comunicazione e della gestione per progetti. D'altra parte una buona conoscenza su tali temi incide positivamente sulla riuscita dell'iniziativa di rendicontazione.

A.4) Il fattore strategia

Rendicontare agli stakeholder è una occasione per verificare la coerenza della operatività con la mission, permettendo di definirla meglio nel tempo e tenendo conto del tracciato storico che l'azienda ha creato. Il bilancio sociale sotto questo aspetto "riflette" una situazione e "fa riflettere" sul da farsi.

A.5) Il fattore programmazione

Il dover rendicontare implica la necessità di effettuare con maggior attenzione la programmazione. L'iniziativa di rendicontazione sociale rappresenta quindi l'occasione per mettere a sistema le numerose iniziative che spesso vengono decise su spinte estemporanee che a volte alimentano il rischio di frammentarietà ed occasionalità delle stesse.

A.6) Il fattore contabile

La rendicontazione "costringe" a tenere in evidenza, contabilizzare i fatti oltre che i costi delle iniziative, e così facendo fa emergere molti aspetti che vengono spesso trascurati o dati per scontati.

A.7) Il fattore innovazione

Creare un bilancio sociale significa anche interrogarsi ogni anno sul “che cosa si è fatto”, sul “come lo si è fatto” e se “si poteva fare meglio”, capitalizzando gli errori e i successi.

Tenendo conto di questi fattori interni, si può facilitare la necessaria ed indispensabile logica di orientamento al miglioramento continuo e si può qualificare la rendicontazione sociale come un aspetto che si integra nella complessiva gestione dell’ente piuttosto che un elemento di mera cosmesi esterna.



B) Fattori Esterni che influenzano l’iniziativa di rendicontazione sociale o da cui quest’ultima è influenzata

B.1) Il fattore comunicazione

Il bilancio sociale certamente rientra negli strumenti di comunicazione e sotto questo profilo funge da cerniera tra la comunicazione interna e quella esterna. In particolare, se ben strutturato, il processo di implementazione del bilancio sociale può favorire la consapevolezza che la comunicazione istituzionale deve essere interconnessa con la mission dell’organizzazione, assumendo così nelle sue manifestazioni una maggiore coerenza e sistematicità.

B.2) Il fattore leadership culturale

Come accennato, la realizzazione di un bilancio sociale nel settore pubblico non è ancora una prassi molto diffusa. La sperimentazione di forme di rendicontazione sociale può essere un’occasione per innescare un confronto ed un apprendimento collaborando con i centri di diffusione dell’innovazione. Ponendosi come centro di sperimentazione, si può richiamare l’attenzione del mondo accademico, dei centri studi e degli operatori, innescando un processo di scambio culturale che giova sicuramente all’iniziativa di rendicontazione, ma che può facilmente migrare ad altri ambiti del management pubblico.

3.1.3 La realizzazione di un progetto di rendicontazione sociale

Sulla base di quanto descritto nelle pagine precedenti e delle esperienze intraprese dalle amministrazioni indagate nella presente ricerca, si possono enucleare i seguenti spunti operativi che possono agevolare la realizzazione di un progetto di rendicontazione sociale.

In sede di avvio dell’iniziativa di rendicontazione sociale può rivelarsi molto utile prestare attenzione ai seguenti elementi:

- *Il livello gerarchico al quale si colloca il tema del bilancio sociale*: prima di partire può essere opportuno fare una verifica della convinzione dei massimi vertici rispetto al progetto. In tal modo si può scongiurare il rischio di interrompere la pubblicazione del bilancio sociale dopo qualche anno, disorien-

tando gli stakeholder e tradendo le attese che ai vari livelli, anche del personale interno, si erano venute a creare.

- *Il gruppo di lavoro*: è auspicabile che il gruppo di lavoro interno sia coordinato da una persona collocata al giusto livello gerarchico e riconosciuta, o riconoscibile, come referente di progetto. È opportuno inoltre che i componenti del gruppo di lavoro, in quanto futuri portatori della conoscenza interna in materia di predisposizione del bilancio sociale, siano il più possibile espressione delle diverse articolazioni interne dell'amministrazione. Per evitare contrattempi si suggerisce di stabilire subito il *modus operandi* con eventuali consulenti esterni, di decidere le funzioni di supporto (chi coinvolgere e quando), di predisporre il calendario dei lavori, stabilendo gli obiettivi di ciascuna fase.
- *L'informazione interna sull'iniziativa*: la realizzazione di un momento di (in)formazione favorisce la conoscenza del progetto, le sue valenze, i risultati attesi e gli obiettivi perseguiti. Inoltre si può negoziare la disponibilità a collaborare da parte delle varie unità organizzative anche avvalendosi della "sponsorizzazione" sul progetto da parte dei vertici dell'amministrazione. Ci si può avvalere di strumenti quali seminari interni sul tema della rendicontazione sociale e delle sue metodologie; la predisposizione e la distribuzione di materiale informativo e divulgativo sul tema del bilancio sociale, ecc.
- *L'analisi interna*: attraverso l'analisi della documentazione prodotta dall'amministrazione, e attraverso incontri e riunioni con il personale impiegato nelle varie aree, il gruppo di lavoro può procedere all'analisi di alcuni "fattori chiave", che sebbene differentemente coniugabili a seconda della tipologia di amministrazione, fanno generalmente capo alle seguenti aree di indagine: a) la missione istituzionale, i valori ed i principali settori di intervento dell'ente; b) gli obiettivi strategici, così come risultano dai molteplici strumenti di pianificazione generale e settoriale dell'ente; c) la storia, le iniziative attuate ed i successi ottenuti; d) il modello di governance (interna); e) l'organizzazione interna e le risorse umane; f) i processi qualificanti, i progetti e le principali attività; g) i destinatari delle attività; h) le risorse economico-finanziarie. L'approfondimento delle predette aree di indagine è strumentale alla costruzione del bilancio sociale ed alla individuazione dei punti di forza e delle criticità per implementare un efficiente sistema di rendicontazione sociale.
- *La definizione della gerarchia delle informazioni*: un momento importante è quello della definizione della gerarchia ed ordine espositivo delle informazioni che saranno oggetto di rendicontazione. Naturalmente sono possibili molteplici soluzioni. Tra queste appare interessante quella che prevede la definizione di nuclei di informazioni fondamentali che, trovando una sintesi massima nella missione, vengono via via scomposti fino all'unità di informazione minima

(progetto, iniziativa, ecc.) alla quale – in sede di costruzione del bilancio sociale – viene poi “agganciato” il sistema di contabilità sociale (fatti e cifre).

- *L'identificazione degli stakeholder chiave*: si tratta di una delle fasi più delicate, in quanto dalla tipologia di stakeholder individuata dipenderà il target audience del bilancio sociale, la scelta del livello di approfondimento delle informazioni rendicontate e la definizione del “linguaggio contabile” più opportuno. Un utile supporto può essere offerto dalla “matrice attività/stakeholder” ossia da una tabella a doppia entrata che, partendo dai settori di intervento dell'amministrazione (o da una sommaria elencazione delle attività svolte), individua per ogni attività gli stakeholder che sono interessati da (o che influenzano) la realizzazione della stessa.
- *L'aggiornamento sulle good practice e la partecipazione alle iniziative di diffusione dell'innovazione*: l'analisi delle esperienze, italiane ed estere, più recenti e significative in materia di rendicontazione sociale può consentire di evidenziare i modelli più vicini a quello implementabile nell'amministrazione alimentando un confronto costruttivo e volto all'auto-miglioramento. In particolare, ai fini di trarre possibili spunti, è utile che il gruppo di lavoro partecipi ad eventuali iniziative di diffusione dell'innovazione e di *benchmarking* in tema di rendicontazione sociale, attivate da centri di studio e ricerca italiani e/o internazionali.

Se si decide di realizzare un bilancio sociale, si suggerisce di prendere in considerazione i seguenti ulteriori aspetti.

- *Raccolta informazioni sulle attività svolte*: è auspicabile che l'analisi delle iniziative e dei progetti realizzati dall'amministrazione non sia superficiale e nozionistica, ma sia il più possibile dettagliata cercando di cogliere gli “elementi di successo” di ciascun singolo intervento, ovvero valutarne i risultati, oltre che la coerenza con i valori e la missione dichiarata.
- *Formazione delle schede informative per attività*: le attività di cui sopra possono essere sintetizzate in apposite “schede informative”, dalle quali il lettore potrà apprendere quanto è stato fatto, conoscerne le valenze, e riscoprire il proprio interesse al riguardo.
- *Definizione e segmentazione degli stakeholder*: il problema della definizione e segmentazione degli stakeholder dell'amministrazione è uno dei più delicati di tutto il progetto. È opportuno che il gruppo di lavoro proceda ad una puntuale individuazione delle categorie di portatori di interesse che, in maniera più o meno diretta, compongono il portafoglio stakeholder dell'amministrazione. Da un punto di vista operativo, ciò comporta la costruzione di un sistema piramidale di tabelle che mettano in relazione (ed allo stesso tempo selezionino) le singole categorie di stakeholder prima con le iniziative, poi con i settori di



intervento. Viene in questo modo alimentato un primo sistema di “contabilità dei fatti” che, nel caso specifico, porta ad una visualizzazione complessiva dell’impatto dell’amministrazione sul proprio ambiente di riferimento.

- *Identificazione portafoglio indicatori di base*: sulla base della tipologia di informazioni candidate a costituire gli oggetti di rendicontazione sociale, può essere definito un portafoglio di misure di base. Per l’identificazione di detto portafoglio sarà utile e necessario, oltre che un confronto con altre esperienze italiane ed estere, anche un’analisi del sistema informativo interno all’amministrazione.
- *Stesura del bilancio sociale*: sulla base dell’analisi sin qui svolta e prima della sua rielaborazione in chiave strettamente comunicativa, è opportuno elaborare una prima bozza (di contenuto e non di forma) del bilancio sociale da sottoporre all’attenzione ed approvazione degli organi decisionali dell’ente. Una volta condivisa forma e contenuto del bilancio sociale in bozza, il gruppo di lavoro lo può portare a forma definitiva e trasferirlo a coloro i quali si occuperanno di definirne i canali/supporti di comunicazione, nonché il profilo linguistico ed espressivo più idoneo agli scopi preposti.
- *Pubblicazione del bilancio sociale*: con il supporto da parte di esperti della comunicazione pubblica, si possono individuare i canali/supporti di comunicazione, nonché il profilo linguistico ed espressivo più idoneo agli scopi preposti e comunque adeguati alle capacità cognitive delle differenti categorie di stakeholder. Con riferimento ai vari supporti di comunicazione, occorre prestare attenzione anche all’aspetto grafico che deve consentire la fruibilità e l’accessibilità per i destinatari, e quindi essere corredato da immagini, figure e tabelle che, oltre ad alleggerire la lettura, possono avere una valenza evocativa, illustrativa o descrittiva.
- *Social Auditing*: sebbene esistano vari approcci, il più semplice ed efficace è la tecnica di *social auditing* nota come “panel degli esperti”. Il gruppo di lavoro individua un *auditor* esterno in base a due requisiti di fondo: professionalità specifica ed indipendenza. Ai fini di ridurre l’arbitrarietà della scelta, può essere utile che l’individuazione dell’*auditor* esterno sia approvata dal consiglio comunale/provinciale. L’*auditor* esterno identifica una rosa di *opinion leader* rappresentativi delle varie categorie di stakeholder ai quali chiede di esprimere un giudizio su quanto rendicontato dall’amministrazione con riferimento al settore di interesse di quella data categoria di stakeholder. Agli *opinion leader* si chiede inoltre di esprimere dei suggerimenti di miglioramento della forma e del contenuto del documento e della qualità della relazione/rapporto, intrattenuto con le varie categorie di stakeholder. Alla fine l’*auditor* raccoglie i giudizi di tutti gli esperti consultati nei vari settori e li sintetizza nella sua “opinione di audit”.

3.2 Spunti utili per i processi di programmazione e controllo strategico

Come più volte riscontrato in altre parti del presente volume, i processi di pianificazione e controllo strategico, se collocati nel contesto delle amministrazioni pubbliche, vengono spesso considerati come dei meri adempimenti legislativi oppure confusi con gli strumenti manageriali che vengono predisposti per facilitarne l'implementazione (*balanced scorecard*, ecc.). In realtà, come emerge dalle ricostruzioni teoriche più accorte e da rari casi di eccellenza, i processi di pianificazione e controllo strategico devono costituire un nuovo modo di approcciare i cambiamenti all'esterno ed all'interno dell'amministrazione. Ancor più che gli strumenti, ciò che conta è l'interpretazione e l'utilizzo che si fa di essi ed è proprio tale corretta impostazione logica che questo paragrafo tenta di sviluppare.



3.2.1 Gli elementi di un corretto approccio alla pianificazione e al controllo strategico

Quattro sono gli aspetti che occorre prendere in considerazione per favorire una efficace interpretazione della funzione di pianificazione e controllo strategico.

- 1) È opportuno che il sistema di pianificazione e controllo strategico sia orientato al futuro. Prendendo atto che l'ambiente di riferimento è in continua e rapida evoluzione occorre adottare logiche e strumenti che consentano di anticipare gli eventi piuttosto che limitarsi ad agire quando essi accadono. Gli strumenti di pianificazione e controllo strategico devono supportare i vertici dell'amministrazione nel rispondere ad importanti domande: quale posizionamento l'amministrazione vuole raggiungere in un dato periodo di tempo? Che cosa è necessario a tal fine? Come sviluppare le strategie ed ottenere le risorse? Come attuare le strategie per raggiungere gli obiettivi di lungo e breve periodo dell'amministrazione? Un approccio moderno alla pianificazione e controllo strategico dovrebbe prendere atto che il futuro non può essere controllato, ma proprio per questo tentando di anticiparlo si possono attirare gli impatti negativi e sfruttare al meglio le congiunture positive che derivano dal cambiamento ambientale.
- 2) È auspicabile che il sistema di programmazione e controllo sia orientato all'esterno dell'amministrazione e non solo all'interno. Occorre prendere in considerazione una moltitudine di componenti dell'ambiente esterno, ivi inclusi aspetti di tipo politico, economico, sociale, culturale e tecnologico. Il pensiero strategico riconosce che ognuno di questi può in alcuni casi ostacolare ed in altri facilitare l'implementazione delle politiche da parte di una data amministrazione. I fattori politico-amministrativi influenzeranno la defini-

zione delle politiche che si dovrà adottare, i fattori economici determineranno il livello di risorse economiche dell'amministrazione, i fattori sociali potranno incidere sulla qualificazione dei destinatari delle politiche. In particolare il pensiero strategico deve tener conto della politica e dell'esercizio della correlata autorità. I manager non sono liberi di fare qualunque cosa, ma devono essere sensibili ai bisogni e rispondere alle domande dei cittadini così come mediate dai rappresentanti eletti tramite i vari meccanismi di rappresentazione democratica.

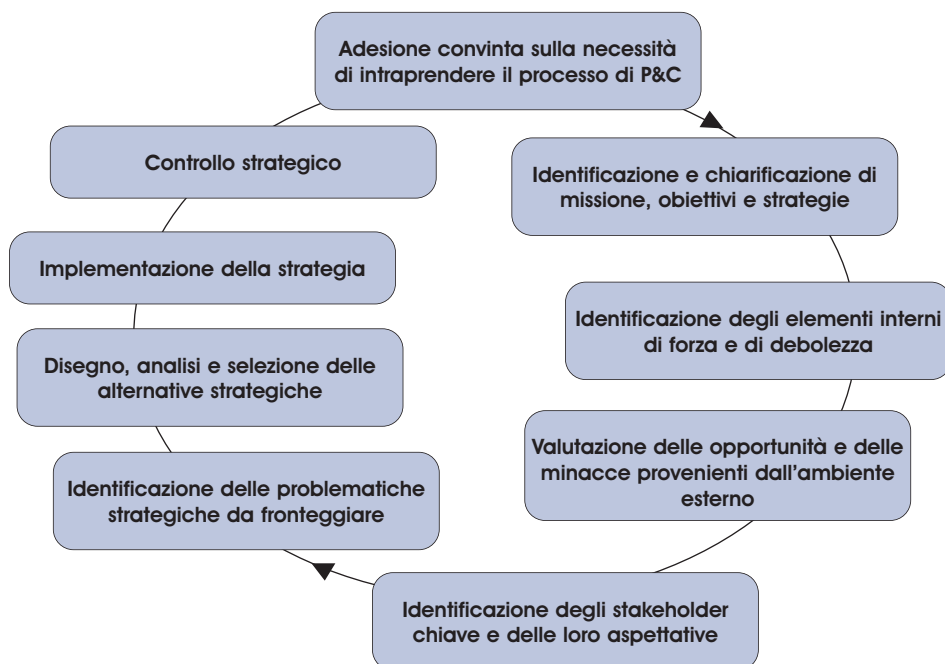
- 3) È opportuno che i sistemi di pianificazione e controllo strategico favoriscano una consonanza tra l'ambiente esterno e l'amministrazione (ed in particolare la missione, gli obiettivi, le strategie, le strutture e le risorse di questa).
- 4) La pianificazione e controllo strategico è un "processo" continuo che richiede flessibilità in termini di capacità e disponibilità a modificare obiettivi operativi e azioni a seconda delle diverse circostanze che si possono presentare. È un processo che richiede meccanismi di monitoraggio in grado di supportare con informazioni tempestive i manager ed i vertici politici.

3.2.2 Un possibile approccio al processo di programmazione e controllo delle strategie

Come precedentemente menzionato la pianificazione e controllo strategico va considerata come un processo. A titolo meramente esemplificativo si può immaginare tale processo come composto da nove fasi, che la figura III.11 rappresenta in forma ciclica¹⁵³.

¹⁵³ La redazione di questo paragrafo si basa sull'analisi teorica (svolta nel capitolo 4 del presente volume) nonché sugli spunti emersi dall'analisi empirica. Inoltre sono stati presi in considerazione i seguenti ulteriori riferimenti: BOZEMAN B., STRAUSSMAN J.D., (1990), *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*, Jossey-Bass Publishers, Oxford; BRYSON J. M., (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, Oxford; NUTT P.C., BACKOFF R.W., (1987), "A Strategic Management Process for Public and Third-Sector Organizations", in *Journal of the American Planning Association*, n. 53, pagg. 44-57.

Figura III.11

Il processo di programmazione e controllo delle strategie


Fonte: nostra elaborazione

1) Approvazione del processo di pianificazione e controllo strategico

Il primo passo del processo di pianificazione e controllo strategico è quello di raggiungere una condivisione su come, quando e da chi il processo sarà eseguito. Dal momento che non si tratta di un processo *una tantum*, un'adesione convinta allo stesso è vitale e senza di essa il tutto si tradurrebbe in uno sterile esercizio di stile ed una perdita di tempo.

Chi dovrebbe essere incluso in questo processo? Almeno tre differenti categorie di soggetti:

- i vertici decisionali e gli amministratori pubblici che avranno una diretta responsabilità nell'implementazione di quella data politica pubblica o di politiche contigue;
- coloro i quali influenzano o sono influenzati in misura rilevante dagli esiti di una data politica pubblica, ossia gli stakeholder (interni o esterni all'amministrazione, favorevoli o avversi, beneficiari degli interventi o contribuenti);
- coloro che sono in possesso di specifiche conoscenze che possono costituire un valore aggiunto in sede di analisi della politica che sarà poi decisa o adottata.

Sebbene si debba incoraggiare il più ampio coinvolgimento possibile nel processo di pianificazione e controllo strategico, occorre prestare attenzione a che la situazione non degeneri sino al punto di portare alla incapacità di agire in tempi ragionevoli.

Come deve cominciare il processo? In primo luogo è necessario verificare la presenza di un *commitment* forte da parte dei vertici decisionali dell'amministrazione. Fatto ciò, bisogna iniziare a pensare chi coinvolgere nel processo. Se la questione da affrontare è complessa e c'è bisogno di coinvolgere un numero relativamente elevato di attori e stakeholder, allora forse bisogna prendere in considerazione l'opportunità di porre in essere dei workshop. Se la questione da affrontare è meno complessa o è necessario coinvolgere un numero relativamente contenuto di stakeholder, allora è preferibile procedere a consultazioni dirette di piccoli gruppi di stakeholder.

2) Identificazione e chiarificazione della missione, degli obiettivi e delle strategie dell'amministrazione

Una seconda attività consiste nel fare il punto sulla situazione complessiva dell'amministrazione. Occorre innanzitutto porsi delle domande su quali bisogni l'amministrazione stia cercando di soddisfare. Troppo spesso infatti le amministrazioni continuano a produrre beni e servizi senza curarsi di verificare che essi soddisfino ancora una domanda oppure no. In un contesto di scarsità di risorse, le amministrazioni che soddisfano bisogni non essenziali sono fortemente esposte a tagli di bilancio, ad esternalizzazioni o a fusioni con altri enti.

Inoltre occorre interrogarsi sugli obiettivi dell'amministrazione e su come essi siano in grado di comporre armonicamente i bisogni e le domande dei cittadini e degli altri stakeholder. Un momento di chiarificazione della missione, degli obiettivi e delle strategie è fondamentale per iniziare il ciclo di pianificazione e controllo strategico. L'obiettivo è quello di fare il punto sul posizionamento dell'amministrazione, sulle sue strategie ed attività e sulle performance realizzate.

3) Identificazione degli elementi interni di forza e di debolezza dell'amministrazione

L'identificazione dei punti di forza e debolezza interni all'amministrazione porta a concentrarsi sulle risorse a disposizione dell'amministrazione (capacità, risorse finanziarie, capitale umano, ecc.). L'amministrazione possiede i mezzi necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati o portare avanti le proprie strategie? Qual è il livello di risorse interne possedute dall'amministrazione? Tali risorse sono disponibili?

L'analisi delle risorse non è di per sé sufficiente, l'amministrazione deve inol-

tre prendere in considerazione l'efficacia nel portare avanti le proprie funzioni. Quali attività vengono realizzate bene e quali no?

Occorre in altri termini farsi un'idea precisa di come siano organizzate le risorse dell'amministrazione e con quale efficacia tali risorse vengano impiegate. Un'amministrazione può avere eccellenti capacità di ricerca, ma se le sue funzioni principali riguardano l'erogazione di servizi, allora tali capacità possono essere più un punto di debolezza che di forza. In ogni caso non si deve giungere automaticamente alla conclusione che occorra disfarsi di eventuali capacità presenti, ma non utilizzate. Esse infatti potrebbero ritornare utili in periodi di forti cambiamenti dell'ambiente esterno.

Oltre alle capacità ed alle risorse, vi sono altri elementi interni all'amministrazione da prendere in considerazione. Qual è il clima organizzativo? Quale capacità di adattamento hanno i membri dell'amministrazione (sono in grado di assumere rapidamente nuove funzioni o rimangono cristallizzati sugli stessi compiti)? Quale il livello di flessibilità della struttura organizzativa (è rigida, ha subito importanti evoluzioni, come ha reagito a tali evoluzioni)? Esiste una struttura informale e come funziona? Come è strutturato il sistema degli incentivi (è pensato per incoraggiare i comportamenti innovativi, consente di selezionare e trattenere un livello di risorse umane sufficientemente qualificato)? Quali elementi facilitano e quali invece frenano la performance dell'amministrazione e quali il cambiamento organizzativo?

4) Valutazione delle opportunità e delle minacce provenienti dall'ambiente esterno

Di solito i manager tendono a focalizzarsi sulle dimensioni organizzative interne. Tuttavia i cambiamenti nelle politiche pubbliche e la natura fortemente volatile del sistema politico richiedono una analisi approfondita dell'ambiente esterno all'amministrazione.

I cambiamenti dello scenario politico, economico, sociale e tecnologico condizionano in maniera rilevante l'orientamento ed il contenuto delle politiche e degli obiettivi dell'amministrazione. Quali sono i principali trend che possono essere identificati nelle aree che hanno qualche attinenza con le attività dell'amministrazione?

In che modo eventuali manovre di finanza pubblica o di politica economica possono condizionare l'ammontare di risorse e trasferimenti a disposizione dell'amministrazione? Di quale supporto gode la politica che si sta pensando di adottare? Qual è il livello di stabilità politica dell'attuale governo? Vi è disponibilità al cambiamento? Potrebbero esserci variazioni rilevanti nei vertici di governo e cosa potrebbero implicare in termini di sviluppo ed implementazione della politica in corso di predisposizione? Ci sono cambiamenti di orientamen-



to nella maggioranza di governo? Possono essi comportare un mutamento nelle priorità politiche?

Sulla determinazione della politica incidono inoltre forze o attori a livello internazionale (globalizzazione, Unione Europea, ecc.). Anche i fattori sociali, come ad esempio la composizione sociale dei principali destinatari dell'attività amministrativa, possono avere una significativa influenza sulla configurazione delle politiche pubbliche.

Un ulteriore importante fattore dell'ambiente esterno all'amministrazione è costituito dall'assetto istituzionale. Qual è il livello di autonomia dell'ente? Vi sono meccanismi di coordinamento con altri enti e qual è la natura dei tali meccanismi? Ci sono altre amministrazioni coinvolte nella stessa attività e con quali regole? Ci sono incentivi a collaborare?

5) Identificazione degli stakeholder chiave e delle loro aspettative

Le aspettative e le domande degli stakeholder sono i principali "ingredienti" per decidere cosa l'amministrazione deve fare e come realizzare le proprie funzioni. Gli stakeholder sono coloro che hanno un interesse diretto o sono in grado di influenzare in qualche misura gli interventi dell'amministrazione o gli esiti degli stessi.

Gli stakeholder costituiscono la fonte primaria del supporto politico per l'amministrazione e sono in qualche maniera la sua ragion d'essere. Tra gli stakeholder possono essere compresi un'ampia gamma di attori: beneficiari e destinatari dei servizi, dirigenti, personale, rappresentanti politici, utenti dei servizi, altre amministrazioni, imprese, associazioni di categoria, organizzazioni del terzo settore, ecc. Cosa si aspettano e cosa richiedono queste categorie di portatori di interessi? Sono soddisfatti della gamma dei servizi e del livello di performance che l'amministrazione riesce a garantire? I loro interessi stanno mutando? In quale direzione? Ed in caso affermativo, l'amministrazione sarà in grado di reagire positivamente?

6) Identificazione delle problematiche strategiche che l'amministrazione deve fronteggiare

È importante che l'amministrazione metta a fuoco una serie di importanti questioni o problemi chiave relativi al livello di consonanza tra l'amministrazione ed il proprio ambiente esterno. Questi problemi potrebbero riguardare la missione dell'amministrazione, i suoi prodotti o servizi, i suoi clienti, i meccanismi di finanziamento, la gestione o la relazione con alcuni stakeholder.

Le questioni strategiche sono i principali problemi che devono essere risolti con efficacia per non avere poi effetti indesiderati. Affrontare con efficacia le problematiche strategiche può significare dover cambiare radicalmente le pro-



prie modalità operative. Le questioni strategiche inoltre possono provocare conflitti interni dal momento che la loro risoluzione dà luogo a vincitori e sconfitti sia interni che esterni all'amministrazione. L'amministrazione deve essere quindi preparata a gestire tali conflitti.

Nell'identificazione delle questioni strategiche occorre porre attenzione a specificare bene la problematica e a comprendere i potenziali rischi per l'amministrazione, nonché le conseguenze organizzative di una eventuale inazione. Una insufficiente attenzione all'identificazione dei problemi genera molto spesso una cattiva allocazione delle risorse o una perdita di opportunità.

È altrettanto importante capire se l'amministrazione possa fare nulla per fronteggiare e risolvere il problema; nel caso non si possa far nulla, invece, il problema di fatto non si pone. I vertici dell'amministrazione devono essere consapevoli che non sarà possibile affrontare contemporaneamente tutte le questioni; occorre, quindi, ordinarle, a seconda dell'importanza e dell'urgenza, nel breve, medio o lungo periodo. Spendere tempo ed energie nell'identificazione e chiarificazione dei problemi va considerato un investimento che può dare frutti positivi nello sviluppo delle strategie volte a risolverli.

7) Disegno, analisi e selezione delle alternative strategiche

Una volta identificati i problemi, occorre individuare le strategie per risolverli. In genere ci sono più opzioni per affrontare i problemi ed è quindi necessaria un'analisi comparativa della fattibilità delle diverse alternative.

Occorre interrogarsi sul fatto che: la strategia possa o meno funzionare; l'amministrazione sia in grado di attuarla; la strategia sia condivisa o condivisibile da parte di coloro che devono attuarla o da coloro ai quali è diretta; l'amministrazione abbia le risorse umane e materiali ed il know-how necessario, nonché una struttura organizzativa adeguata per implementare la strategia.

Inoltre occorre chiedersi se la strategia sarà in grado di raggiungere gli scopi desiderati e soddisfare i bisogni per i quali è stata formulata; la strategia sia sostenibile ed in grado di adattarsi ai cambiamenti attesi nell'ambiente esterno; ci siano elementi di flessibilità all'interno della strategia; le risorse richieste dall'attuazione della strategia siano sostenibili durante il ciclo di vita della stessa.

Un ulteriore aspetto è quello della desiderabilità della strategia e cioè della consonanza della stessa rispetto ai valori organizzativi ed ambientali. È fondamentale infatti che la strategia sia compatibile con l'implementazione della missione istituzionale o con i suoi obiettivi primari, e/o con la missione o gli obiettivi delle organizzazioni che collaborano con l'amministrazione. È altrettanto importante che la strategia sia indirizzata ai beneficiari più appropriati e che sia compatibile con l'ordinamento giuridico ed amministrativo.

8) Implementazione della strategia

L'implementazione della strategia non è un processo automatico, esso comunque si compone di due parti.

La prima concerne lo sviluppo di un piano di azione, che è una dichiarazione di che cosa, chi, quando e come le azioni necessarie ad attuare la strategia saranno poste in essere, specificando inoltre i correlati obiettivi di performance.

La seconda parte dell'implementazione consiste di azioni volte ad organizzare le risorse. In particolare si può far riferimento a cambiamenti nella struttura organizzativa; spostamenti e riqualificazioni del personale; messa in atto di nuove *routine*, capacità e procedure; predisposizione di nuovi sistemi di incentivazione; innovazioni nel processo di produzione finalizzate alla realizzazione di nuovi prodotti o servizi; realizzazione di azioni di marketing per nuovi servizi o individuazione di nuove categorie di beneficiari ed utenti; sviluppo di nuovi meccanismi finanziari; sviluppo di collaborazioni per migliorare la sostenibilità politica, economica e sociale; e rafforzare i meccanismi di collaborazione con i partner attuali dell'amministrazione.

Come si nota le attività da compiere non sono solo operazioni con una valenza all'interno dell'amministrazione, ma esse devono contribuire a realizzare un equilibrio ed una consonanza tra l'amministrazione e l'ambiente esterno.

9) Controllo strategico

L'ambiente di riferimento delle amministrazioni pubbliche è in continua evoluzione. Vi è dunque una forte esigenza di sviluppare, da un lato, meccanismi di monitoraggio e controllo delle performance dell'amministrazione rispetto al raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi fissati nel piano di azione; dall'altro, una logica di apprendimento dinamico, volta a valutare gli effetti ottenuti implementando una data politica pubblica.

Dal momento che l'ambiente esterno è soggetto a cambiamenti, dal momento che i vertici politici cambiano, che le elezioni si svolgono, i budget sono soggetti a tagli, anche le priorità sono soggette a rapide variazioni. I flussi di risorse possono essere irregolari. Tutti questi elementi possono incidere sulle performance, sulle priorità e sulla desiderabilità di certe politiche. Se l'amministrazione vuole mantenere un buon grado di consonanza con il proprio ambiente, essa deve essere in grado in primo luogo di tracciare questi cambiamenti al fine di mettere in atto i necessari correttivi. Il controllo deve essere continuo, regolare e in grado di alimentare il processo decisionale. I vertici dell'ente devono sviluppare meccanismi di controllo in grado di monitorare l'efficienza nell'uso delle risorse e delle analisi degli impatti sociali in grado di misurare l'efficacia delle proprie azioni. Infine, in un ambiente caratterizzato da elevata dinamicità, è necessario che il controllo strategico sia tempestivo e fornisca informazioni che siano di facile uso.

3.2.3 Caratteristiche, metodologie, strutture e strumenti del controllo strategico tra teoria, norma e prassi

L'esplicitazione di alcuni spunti operativi per la costruzione dei sistemi di programmazione e controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche può sicuramente beneficiare di indicazioni provenienti dalla letteratura nazionale ed internazionale, ma richiede certamente di riferirsi al quadro normativo vigente¹⁵⁴ ed alle migliori pratiche.



La normativa di riferimento

La normativa relativa ai controlli interni nelle amministrazioni pubbliche è molto ampia e complessa. Rimandando per approfondimenti alle parti del presente volume all'uopo dedicate e ad ai relativi riferimenti bibliografici, in questa sede si intende richiamare brevemente:

- le novità introdotte dal D.lgs. 286/1999, in attuazione della L. 59/97 (Bassanini I), finalizzate a riordinare i sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche;
- le novità introdotte dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, che estende l'articolazione dei controlli interni ex D.lgs. 286/99 anche agli enti locali.

Nel complesso, prescindendo dalle singole prescrizioni, si possono individuare alcune tendenze generali che sono riassumibili nei seguenti punti:

- differenziazione delle tipologie di controllo interno;
- individuazione di differenti referenti del sistema di controlli interni (vertici politici e manageriali);
- ridefinizione delle competenze delle strutture di controllo interno;
- flessibilità dell'architettura complessiva del sistema per le differenti tipologie di amministrazioni pubbliche (ministeri, regioni ed enti locali);
- duplice orientamento del sistema di controlli interni (ed in particolare del controllo strategico): da un lato, orientamento all'*accountability*; dall'altro, orientamento alla valutazione delle politiche, volta a capire se e quanto esse funzionino, in una logica di apprendimento dinamico.

Con riferimento alla differenziazione delle tipologie di controlli interni, si rammenta che sia il D.lgs. 286/99, sia il TUEL, individuano quattro tipologie di controlli interni:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile, volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;

¹⁵⁴ Cfr. sul punto CONFERENZA PERMANENTE DEI SERVIZI DI CONTROLLO INTERNO DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME, (1999), *Manuale per il controllo strategico e gestionale*, Milano.

- il controllo di gestione, volto a verificare l’efficacia, l’efficienza dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;
- la valutazione della dirigenza, volta a misurare e valutare le prestazioni dei dirigenti;
- la valutazione e controllo strategico, volto a valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti.

Oltre a distinguere tra le diverse funzioni di controllo interno, la normativa vigente, individua le strutture competenti allo svolgimento delle previste funzioni e la loro collocazione organizzativa:

- la struttura di valutazione e controllo strategico, riferisce direttamente all’organo di indirizzo politico. Nelle regioni la struttura dovrebbe essere collocata alle dirette dipendenze della giunta, mentre le risultanze delle analisi di questa struttura dovrebbero avere come principali destinatari, certamente il presidente e la giunta, ma anche il consiglio regionale. Anche nelle province e nei comuni la struttura dovrebbe essere collocata alle dirette dipendenze della Giunta, ed anche in questo caso i destinatari principali sono la giunta stessa, il sindaco/presidente della provincia, ed il consiglio comunale/provinciale;
- la struttura di controllo di gestione è collocata all’interno della struttura gestionale e risponde direttamente ai dirigenti posti al vertice delle singole strutture organizzative interessate.

Gli attori e le funzioni del controllo strategico

Ai fini di impostare efficacemente il sistema di programmazione e controllo strategico, e coerentemente al quadro normativo vigente, può essere utile individuare due diverse sotto-funzioni:

- programmazione delle politiche pubbliche e delle strategie: consiste nell’insieme di metodologie, processi e strumenti a supporto dell’elaborazione delle politiche e degli indirizzi strategici nonché della individuazione delle risorse necessarie e dell’effettuazione di correzioni “in corso d’opera” coerentemente con le leve a disposizione. La programmazione strategica ha lo scopo di orientare le attività ed i risultati dell’amministrazione verso le missioni istituzionali e le politiche pubbliche definite dagli organi di indirizzo politico;
- controllo strategico: consiste nell’insieme di metodologie, processi e strumenti a supporto degli organi di indirizzo politico: a) per la verifica dell’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti; b) per controllare gli

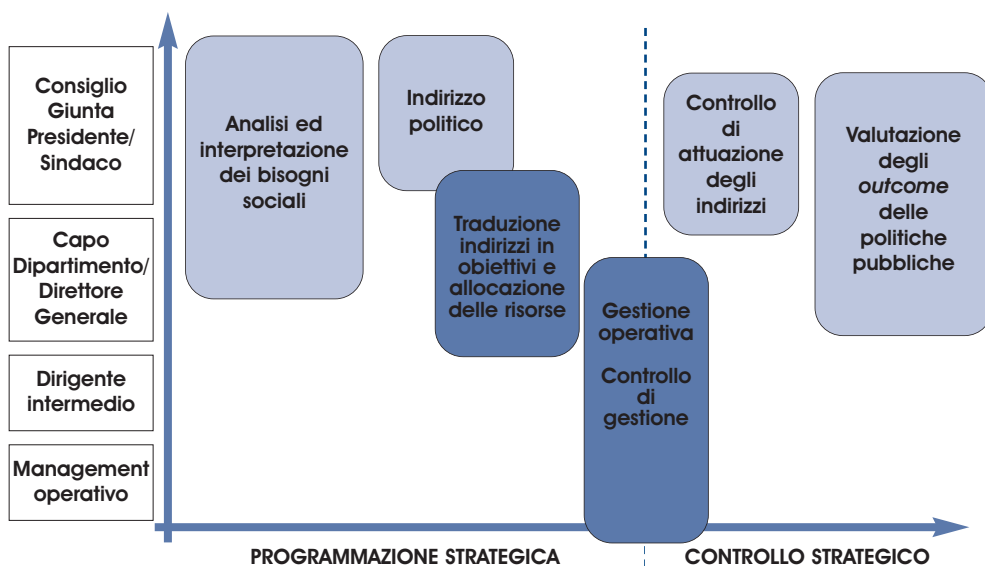
impatti delle politiche pubbliche sui bisogni della collettività ed il livello di soddisfazione delle domande degli stakeholder.

Le due funzioni (programmazione strategica e controllo strategico) si distribuiscono con forme e responsabilità diverse sui ruoli decisionali delle varie tipologie di enti (regioni, province e comuni). Essi vanno a soddisfare i fabbisogni di controllo delle varie tipologie di decisori e si integrano con le altre tipologie di controllo (vedi fig. III.12).



Figura III.12

Gli attori e le funzioni del controllo strategico



Fonte: nostra elaborazione

I principali attori da coinvolgere nell'ambito del processo di programmazione e controllo strategico sono:

- 1) Il **consiglio** (regionale, provinciale o comunale). Le assemblee elettive, negli ordinamenti democratici moderni, sono chiamate ad esercitare due compiti fondamentali: rappresentare una comunità ed assumere alcune decisioni importanti. In modi diversi, con equilibri diversi, diversa organizzazione, poteri e funzioni tra regioni ed enti locali, questi due compiti ci sono sempre, perché sono coesenziali alla democrazia. Con riferimento agli enti locali, il consiglio ha una potestà deliberativa limitata ad alcuni atti fondamentali, e la

sua posizione istituzionale è anzitutto quella del massimo organo di indirizzo e controllo. Nell'attuale ordinamento esso rappresenta lo "snodo" essenziale tra la fase "ascendente" dell'indirizzo politico-amministrativo (dalla comunità locale alla giunta ed al sindaco/presidente) e la sua fase "discendente" (dagli organi di governo dell'ente all'insieme degli apparati pubblici).

Con riferimento al ruolo del consiglio nella fase di pianificazione strategica occorre richiamare la funzione di indirizzo di cui è titolare. Essa rappresenta il filo conduttore di tutte le funzioni consiliari ed il presupposto indefettibile delle funzioni di controllo. Con specifico riferimento ai comuni, in base al terzo comma dell'art. 42 del TUEL, «il consiglio nei modi disciplinati dallo statuto partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori». Emerge con tutta evidenza la centralità che l'ordinamento assegna alla funzione di indirizzo politico-amministrativo del consiglio, ed i vari statuti possono – anzi debbono – individuare una ampia gamma di strumenti per assicurare la massima efficacia a tale funzione.

Con riferimento al ruolo del consiglio nell'ambito della fase di controllo strategico, esso se ben interpretato può certamente contribuire al rafforzamento dell'*accountability* democratica. Per inquadrare correttamente la questione è utile riferirsi al concetto di "dualismo istituzionale" tra il consiglio, nel suo insieme, e il governo locale rappresentato dalla giunta e dal sindaco/presidente. È utile evidenziare che il controllo che il consiglio comunale esercita sul sindaco e sulla giunta attiene, tra l'altro, alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche presentate dal sindaco (cfr. artt. 42.3 e 46.3 TUEL). In questo senso si può notare come il controllo strategico – la cui funzione in base allo stesso TUEL è quella di "valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti" – è strettamente funzionale al controllo che, in un sistema di dualismo istituzionale tra consiglio e organi di governo, il primo deve esercitare sul secondo.

In conclusione si può affermare che, sebbene spesso trascurato, il coinvolgimento del consiglio nell'ambito del processo di programmazione e controllo strategico, non solo è coerente con il quadro normativo vigente, ma può coadiuvare l'azione di controllo della coerenza tra le attività svolte e gli obiettivi strategici delineati nel programma di mandato e negli altri documenti di indirizzo politico. Per tale via se ne può avere un contributo positivo in termini di rafforzamento dell'*accountability* democratica.

2) La **giunta** (regionale, provinciale o comunale). La giunta è uno dei protago-

nisti principali delle azioni di programmazione e controllo strategico ed uno dei destinatari privilegiati delle risultanze delle analisi effettuate dagli uffici per il controllo strategico.

In base all'attuale ordinamento degli enti locali, la giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia. La giunta, inoltre, collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio e riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività, svolgendo attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.

Con riferimento al ruolo della giunta nel processo di programmazione strategica, si può notare che essa è coinvolta nell'ambito della definizione del programma di mandato, per il quale il sindaco/presidente della provincia ha l'obbligo di sentire la giunta prima di presentare al consiglio le "linee programmatiche", che quindi assumono un carattere collegiale.

Con riferimento al ruolo della giunta nel processo di controllo strategico, essa è portatrice di una duplice esigenza. Da un lato, quella di verificare l'adeguatezza e la congruenza agli obiettivi programmati delle scelte compiute in sede di attuazione dei programmi alla cui formulazione ha contribuito; dall'altro, quella di tener sotto controllo la capacità dell'amministrazione di soddisfare le domande e i bisogni della collettività.

- 3) Il **presidente** (regionale o provinciale) o il **sindaco**. Come altrove ricordato le riforme elettorali (L. 81/1993 per gli enti locali e L. Cost. 1/1999 per le regioni) esplicitando la legittimazione popolare diretta del presidente (regionale e provinciale) e del sindaco, ne hanno rafforzato enormemente il ruolo istituzionale e, ancor più, il legame fiduciario e "identitario" con i cittadini delle proprie comunità territoriali di riferimento.

Con riferimento agli enti locali, il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

La "centralità" del presidente e del sindaco emerge nella fitta rete di relazioni istituzionali e organizzative che vi fanno capo. La legittimazione popolare consente al presidente/sindaco di "costruire una squadra" che, tramite lui, è esplicitamente orientata dall'indirizzo politico del corpo elettorale. La distinzione di compiti e funzioni tra gli organi di governo e gli apparati professionali trova la propria sintesi nella figura del presidente e del sindaco: è qui infatti che si situa il punto dove la fase "ascendente" dell'indirizzo si completa e, proiettandosi verso l'insieme degli uffici e dei servizi dell'amministrazione, è volta a soddisfare i bisogni e le attese della comunità locale.

Il presidente/sindaco è dunque uno degli attori fondamentali nell'ambito del



sistema di programmazione e controllo strategico. Esso è il punto di sintesi tra politica ed amministrazione, tra indirizzo strategico e gestione, tra programmazione e controllo.

- 4) Il **top management** (capi dipartimento e/o direttori generali). Come ricordato, il controllo strategico assume il duplice ruolo di supporto all'indirizzo politico ed amministrativo e di "centro nevralgico" di valutazione e responsabilizzazione del management. Se il processo di programmazione strategica procede dall'alto verso il basso (dalla collettività amministrata, agli organi di indirizzo politico, per poi trasmettersi alla macchina amministrativa), il processo di valutazione e controllo strategico procede in senso inverso – dal basso verso l'alto – e cioè dalle singole attività al livello della pianificazione operativa fino alla pianificazione strategica, evidenziando problemi, inefficienze, ritardi nell'attuazione delle politiche pubbliche prioritarie, opportunità, possibili variazioni nei programmi, nei piani, negli obiettivi strategici e di gestione, e nelle stesse dinamiche di indirizzo politico-amministrativo. In questa logica, il processo di programmazione e controllo strategico non può prescindere da un coinvolgimento dei vertici manageriali che, oltre ad essere lo snodo tra la programmazione e controllo strategico e la programmazione e controllo operativo, sono anche i depositari di gran parte delle informazioni necessarie per alimentare il sistema informativo per il controllo strategico.
- 5) Il **servizio/ufficio per il controllo strategico**. Si tratta delle strutture di staff agli organi di indirizzo politico, volte ad attivare il controllo strategico. Il controllo strategico si integra "a sistema" con le altre tipologie di controlli interni (di gestione, di regolarità amministrativa e contabile, valutazione dei dirigenti) pur caratterizzandosi per la sua funzione peculiare di supporto alla formulazione ed al controllo delle politiche e delle strategie individuate da consiglio, giunta e presidente/sindaco. Il servizio per il controllo strategico definisce il percorso organizzativo per l'implementazione del controllo strategico e individua la metodologia più idonea ad attuarlo. Deve caratterizzarsi come una struttura snella, ad alto contenuto professionale e, principalmente nel caso di enti di grandi dimensioni, deve costituire il centro di una struttura a rete i cui nodi sono i referenti dei singoli settori di interesse (i *controller*).
- 6) La **rete dei controller**. È costituita dai referenti che si rapportano al servizio per il controllo strategico. I controller forniscono un supporto sia in fase di definizione dei contenuti del controllo, sia in fase di individuazione e raccolta dei dati e delle informazioni necessarie per l'attività di controllo.

In conclusione alla rassegna dei principali attori coinvolti nell'ambito del con-

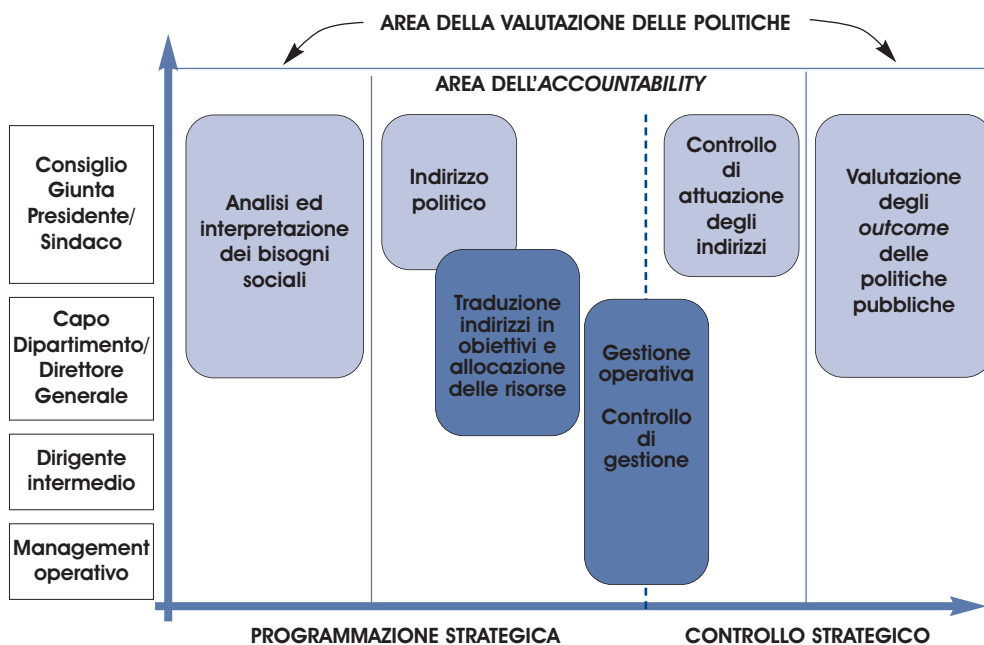


trollo strategico, è possibile notare come al controllo strategico si devono assegnare compiti di particolare rilievo quale delicatissimo “snodo” tra funzione e organi di indirizzo e attività gestionale, nell’intento di assicurare un momento di collegamento e di valutazione funzionale a ricalibrare gli indirizzi del vertice politico. Nell’esercizio di tale delicata funzione occorre però evitare il rischio di una possibile intromissione nell’area propria delle scelte e delle responsabilità dirigenziali, la cui autonomia è fortemente evidenziata dalla recente legislazione e che peraltro non sembra sempre nella prassi, soprattutto nelle amministrazioni locali, agevolmente e compiutamente realizzata.

Nell’impostazione dei loro sistemi di programmazione e controllo delle strategie, le regioni e gli enti locali devono adottare strumenti e metodologie di analisi orientati verso due obiettivi principali: a) miglioramento dell’*accountability* tra vertici politici e manageriali; b) valutazione delle politiche e della loro capacità di soddisfare i bisogni sociali, in una logica di apprendimento dinamico.

Figura III.13

Le due anime dei sistemi di programmazione e controllo



Spunti metodologici ed operativi per la realizzazione di un processo di controllo strategico

Sulla base di quanto descritto nelle pagine precedenti e delle esperienze intraprese dalle amministrazioni analizzate nella presente ricerca¹⁵⁵, appare utile focalizzare l'attenzione sui seguenti elementi che possono essere presi in considerazione nella realizzazione di un processo di controllo strategico.

- Individuazione delle strategie oggetto di controllo e loro prima analisi

L'obiettivo è quello di individuare, ricostruire ed esplicitare le strategie, poste in essere e formalizzate nei documenti di programmazione strategica dell'ente, che saranno oggetto dell'azione di controllo. Dal momento che un'indagine simultanea di tutte le linee strategiche può risultare eccessivamente onerosa – né peraltro risulta in massima parte necessaria – l'organo di indirizzo politico indica al servizio per il controllo strategico le strategie per le quali ritiene necessario un approfondimento.

In questa fase, inoltre, vengono individuate le strutture ed i referenti organizzativi che saranno coinvolti nel processo di controllo strategico. L'output della prima fase è costituito dalla compilazione di una scheda esplicativa e riassuntiva delle informazioni raccolte, costituita da:

- descrizione delle strategie prese in esame;
- riferimenti ai documenti programmatici;
- individuazione delle strutture coinvolte e dei referenti organizzativi.

Tabella III.7

Scheda esplicativa della strategia

CODICE IDENTIFICAZIONE SCHEDA	DATA: gg/mm/aa	REFERENTE: ...
Descrizione della strategia	...	
Documenti di programmazione relativi alla strategia	...	
Strutture coinvolte nell'attuazione della strategia	...	
Referenti organizzativi	...	
Normativa di riferimento	...	

- Rassegna degli strumenti di programmazione

Al fine di avere un quadro complessivo ed esauriente del contesto di riferimento della strategia è opportuno attuare una mappatura degli strumenti di programmazione. Le strategie oggetto di controllo possono far riferimento – soprattutto nelle regioni e negli enti locali di grandi dimensioni – a numerose ed inter-

¹⁵⁵ In particolare l'esperienza di controllo strategico attivato dalla Regione Emilia-Romagna.



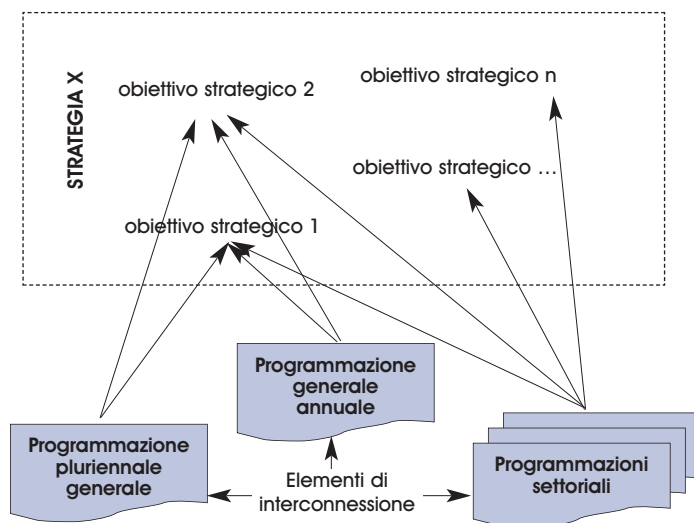
connesse programmazioni generali e settoriali. In un comune di dimensioni medio-piccole, lo stesso ufficio/servizio per il controllo strategico sarà in grado di mappare gli strumenti di programmazione. In una regione o in un ente locale medio-grande, occorrerà attingere informazioni dalla rete di *controller* attivi presso le varie direzioni/dipartimenti dell'ente.

L'obiettivo della fase è quello di raccogliere tutti gli elementi necessari alla comprensione degli strumenti di programmazione connessi alle strategie oggetto di esame, per un'individuazione migliore degli obiettivi esplicitati.

Il risultato atteso è la realizzazione di uno schema che rappresenti in modo chiaro e sintetico i principali momenti decisionali, i vincoli e i passaggi necessari alla realizzazione dei programmi e le loro interconnessioni.

Figura III.14

Schema di riepilogo dei documenti di programmazione



Fonte: nostra elaborazione

- Individuazione degli obiettivi e delle azioni

Gli obiettivi strategici possono essere utilmente articolati in sotto-obiettivi più facilmente oggetto di controllo. Può dunque essere di ausilio la compilazione di una scheda come quella riportata nella tabella III.8 che contenga una articolazione dei sotto-obiettivi e delle azioni necessarie per realizzare gli obiettivi strategici.

Tabella III.8

Scheda di articolazione degli obiettivi

CODICE IDENTIFICAZIONE SCHEDA		DATA: gg/mm/aa	REFERENTE: ...
Obiettivi strategici	Significato	Sotto-obiettivi	Azioni
Obiettivo A		Obiettivo A.1	Azione 1
			Azione 2
		Obiettivo A.2	Azione 1
			Azione 2
			Azione 3
		Obiettivo B	
Azione 2			
Azione 3			
Obiettivo B.2	Azione 1		
Obiettivo B.3	Azione 1		
	Azione 2		
			Azione 3

Fonte: nostra elaborazione

I sotto-obiettivi strategici e le azioni, esplicitate nella scheda costituiranno l'oggetto diretto di controllo e a tal fine è indispensabile un coinvolgimento del management e degli organi di indirizzo politico, supportati sotto il profilo metodologico dal servizio per il controllo strategico. Infatti occorre ricordare che se, da un lato, gli organi di indirizzo politico sono depositari della legittimazione istituzionale a mediare gli interessi della collettività amministrata, dall'altro, il management è depositario delle conoscenze e della competenza specifica. Il servizio per il controllo strategico ha invece il ruolo di supporto metodologico e di garante della coerenza complessiva del sistema di controllo strategico.

- Individuazione delle misure e verifica della loro fattibilità

Passando ora all'aspetto tecnico-metodologico dell'impianto del sistema di controllo strategico, il problema è quello:

- di individuare gli indicatori di performance attraverso cui è possibile misurare gli obiettivi; tali indicatori/misure dovrebbero essere in grado di misurare sia il livello di prodotti/servizi offerti, sia l'*outcome* o impatto sociale degli stessi;
- di verificare la fattibilità delle misure in base alle caratteristiche del sistema informativo di supporto al controllo strategico. È opportuno che la valutazio-



ne di fattibilità prenda in considerazione non solo la disponibilità dei dati (fattibilità tecnica), ma anche l'onere connesso alla loro elaborazione e fruibilità (fattibilità economica);

– di ri-allineare la base dati rispetto alle necessità di controllo.

Può dunque essere di ausilio la compilazione di apposite schede relative alle misure, al censimento delle fonti e delle informazioni disponibili.



Tabella III. 9

Scheda di individuazione degli indicatori

CODICE IDENTIFICAZIONE SCHEDA					DATA: gg/mm/aa	REFERENTE: ...	
Obiettivi strategici	Azioni	Indicatori di risultato	Descrizione	Misure di impatto	Descrizione	Fonti per il calcolo degli indicatori	Giudizio sulla fattibilità dell'indicatore
Obiettivo A	Azione 1						
	...						
	Azione n						
Obiettivo B	Azione 1						
	...						
	Azione n						
...							
Obiettivo N	Azione 1						
	...						
	Azione n						

Fonte: nostra elaborazione

- Individuazione dei target

L'individuazione dei valori che vengono assunti come parametri di riferimento per le misure adottate consente di rendere esplicito il risultato atteso delle strategie messe in campo.

Tabella III.10

Scheda di individuazione dei target

CODICE IDENTIFICAZIONE SCHEDA				DATA: gg/mm/aa	REFERENTE: ...
Obiettivi strategici	Azioni	Indicatori di risultato	Valore atteso (target)	Misure di impatto	Valore atteso (target)
Obiettivo A	Azione 1				
	...				
	Azione n				
Obiettivo B	Azione 1				
	...				
	Azione n				
...					
Obiettivo N	Azione 1				
	...				
	Azione n				

Fonte: nostra elaborazione

È indispensabile che vengano esplicitati, per ogni obiettivo, i livelli/misure di risultato attesi (target). Obiettivi e target fanno riferimento all'intero periodo della programmazione. L'indicazione dei risultati attesi è formulata in funzione delle metriche condivise a priori. Le metriche si sostanziano in un set di misure e per ogni misura sarà rilevata a consuntivo il valore del risultato raggiunto. Rispetto ai target individuati viene quindi esplicitato il valore che la misura assume nel momento iniziale del processo, ed il valore "a tendere", il cui raggiungimento costituisce il risultato atteso delle strategie messe in campo.

- Implementazione del sistema informativo

Il sistema informativo deve supportare il controllo strategico con un insieme di strumenti che consentano di raccogliere, gestire e analizzare le informazioni in modo organizzato e di rappresentare i risultati delle strategie attraverso il sistema di misure prescelto. I dati utilizzati dal servizio controllo strategico possono essere forniti dalle direzioni/servizi coinvolti e trasmessi mediante la rete dei *controller*, secondo le forme e le modalità concordate con il servizio per il controllo strategico.

- Consuntivazione dei risultati

Il processo si conclude con la "consuntivazione" dei risultati, che consente un'analisi dei gap emersi, attraverso la lettura dei risultati in relazione ai target.

Anche in questo caso può essere di ausilio la realizzazione di una scheda di controllo strategico in grado di evidenziare l'andamento delle misure ed il livello di raggiungimento dei valori target definiti (vedi tabella III.11).

Tabella III.11

Scheda a consuntivo del controllo strategico

CODICE IDENTIFICAZIONE SCHEDA							DATA: gg/mm/aa		REFERENTE: ...	
Obiettivi strategici	Significato	Azioni	Indicatori di risultato	Valore atteso (target)	Valore effettivo (risultato)	Commento	Misure di impatto	Valore atteso (target)	Valore effettivo (risultato)	Commento
Obiettivo A		Azione 1								
		...								
		Azione n								
Obiettivo B		Azione 1								
		...								
		Azione n								
...										
Obiettivo N		Azione 1								
		...								
		Azione n								

Fonte: nostra elaborazione

- **Analisi dei risultati e redazione del report di controllo strategico**

Il report di controllo strategico potrebbe utilmente comprendere le schede che relativamente ad ogni linea strategica mettono in relazione obiettivi strategici, sotto-obiettivi, azioni, risultati attesi (target) e risultati effettivi. Il report inoltre dovrebbe comprendere un modello interpretativo volto a supportare l'analisi del significato delle diverse misure e dei collegamenti esistenti tra queste, specificando gli strumenti attraverso i quali l'amministrazione può incidere sulla realtà monitorata. Occorre inoltre mettere in evidenza i fattori critici di successo delle strategie programmate, supportando la comprensione dei nessi causa-effetto tra gli elementi del contesto analizzato e segnalando eventuali vincoli di sistema e di contesto.

Il report deve rendere il più possibile leggibili le informazioni emerse, integrandole con informazioni e dati di contesto. Allo scopo può essere funzionale un'articolazione come quella descritta nel box seguente.



**Box III.1****L'articolazione ed i contenuti del report di controllo strategico**

Il report deve essere strutturato in maniera logica e bilanciare due esigenze in parte contrapposte: completezza di analisi e fruibilità.

È utile che il report parta da un esame del contesto socioeconomico relativo alla linea strategica oggetto d'esame. L'analisi di tale contesto aiuta a definire le aree di bisogno e la domanda. In una seconda parte, il report deve ripercorrere le caratteristiche della strategia oggetto di controllo e ricostruire organicamente il ciclo di pianificazione che l'ha generata, ed in particolare: a) la visione e la mission, b) le risorse disponibili e le strutture coinvolte; c) gli obiettivi strategici così come esplicitati nei documenti programmatici.

La parte centrale del report invece descrive:

- le azioni collegate a ciascun obiettivo e finalizzate al conseguimento dello stesso;
- i singoli strumenti di intervento attivati;
- i contenuti e lo stato di realizzazione dei programmi e progetti;
- la descrizione dei destinatari dei diversi interventi.

La parte conclusiva del documento, infine, deve consentire il controllo strategico vero e proprio. In particolare in essa trovano collocazione apposite schede in grado di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici prioritari e di attuazione delle azioni previste, e la rilevanza o meno degli obiettivi originari.

Un possibile indice del report di controllo strategico è il seguente:

1. PREMESSA
2. IL CONTESTO SOCIALE ED ECONOMICO DI RIFERIMENTO
3. LE CARATTERISTICHE DELLA STRATEGIA X NELL'ENTE Y
 - 3.1 La vision e la mission
 - 3.2 Le risorse disponibili
 - 3.3 Le strutture coinvolte
 - 3.4 Gli obiettivi
 - 3.5 Le iniziative strategiche
 - 3.6 Gli strumenti di intervento
 - 3.7 Le programmazioni
 - 3.8 Le realizzazioni
 - 3.9 I destinatari delle strategie

4. IL CONTROLLO DELLA STRATEGIA X

4.1 Il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici

4.2 Il grado di attuazione delle azioni previste

4.3 La rilevanza attuale degli obiettivi originari e opportunità di adattamento

5. APPENDICE

5.1 Schede di dettaglio

5.2 I documenti di programmazione

5.3 Appendice normativa



- Revisione degli obiettivi e avvio del successivo ciclo di controllo

In base ai risultati del controllo e all'analisi dei gap rispetto ai target definiti, potranno essere eventualmente rivisti gli obiettivi, le azioni, le misure e i valori per il successivo ciclo di controllo strategico. Il processo potrà ripetersi annualmente o per ogni altra unità di tempo definita.

Gli spunti metodologici ed operativi proposti nei punti precedenti sono prevalentemente basati su una visione “manageriale” del controllo strategico. Ciò non deve però far sottovalutare l'importanza – più volte richiamata in altre parti del volume – di adottare la prospettiva della “ricerca valutativa” la quale enfatizza la prospettiva dell'apprendimento dinamico e si fonda su metodologie e tecniche radicalmente diverse da quelle proposte e tipiche della ricerca applicata¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Si veda sul punto quanto descritto nel capitolo 4, paragrafo 5 del presente volume.

Le sfide da affrontare e le opportunità da non perdere

di Luciano Hinna



Le amministrazioni pubbliche sono chiamate oggi a dare concretezza a quindici anni di riforme, rendendo effettive per tutti i cittadini le nuove logiche di gestione della cosa pubblica e di relazione con la collettività amministrata. Non bastano le dichiarazioni di principio sulla “centralità” del cittadino né la sola emanazione di norme che propongano un orientamento delle amministrazioni ai risultati, superando la logica del mero adempimento dei compiti.

Un primo passo da compiere è quello di prendere atto dei cambiamenti introdotti. Oggi le “regole del gioco” – o in altri termini gli assetti e i sistemi di governance – sono molto diverse da quelle di quindici anni fa; è cambiato profondamente il contesto in cui regioni, province e comuni si trovano ad agire. Solo per riferirsi ai cambiamenti più significativi si pensi a:

- la normativa che ha modificato i sistemi di elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (L. 81/1993) e del presidente della regione (L. cost. 1/1999), la quale ha creato una forte aspettativa in termini di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori pubblici nei confronti dei cittadini;
- le riforme che hanno inciso sull'autonomia finanziaria degli enti locali (L. 142/90, L. 421/92, D.lgs. 504/92, L. 133/99), creando le condizioni per una ulteriore responsabilizzazione degli enti locali circa le modalità di utilizzo delle risorse localmente prelevate;
- il principio della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa (L. 142/90 e D.lgs. 29/93 e successive modificazioni), con il connesso corollario della responsabilizzazione del management sui risultati;
- la disciplina relativa ai contratti di lavoro della dirigenza che ha consentito di adottare forme di retribuzione legate al conseguimento di risultati;
- le innovazioni che hanno ricercato un collegamento tra la programmazione strategica e quella di bilancio (D.lgs. 77/95 e L. 94/97);
- l'introduzione di strumenti in grado di collegare le risorse di bilancio alle funzioni dirigenziali, prevedendo forme di verifica dei risultati a cui collegare incentivi e sanzioni per i dirigenti, come nel P.E.G. (D.lgs. 77/95, L. 127/97);

- l'incremento della flessibilità nella gestione del personale e delle risorse (D.lgs 29/93 e variazioni successive);
- l'introduzione del principio di apertura delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, garantendo loro l'accesso ai procedimenti amministrativi, l'impegno al rispetto di standard appropriati nell'erogazione dei servizi, e la qualità dei servizi (L. 241/90, D.lgs. 286/99).

Oggi, però, la ventata di ottimismo legata all'introduzione delle nuove norme e principi sembra aver lasciato il posto ad un certo scetticismo sulla capacità delle amministrazioni pubbliche – in quanto organizzazioni complesse – a rendere effettivamente operativo l'orientamento verso i risultati e a rompere il muro dell'autoreferenzialità, ricercando nuovi spazi relazionali su cui costruire il rapporto con i cittadini.

Quello di cui oggi si sente l'assoluto bisogno è il passaggio “dalle parole ai fatti”. Oltre ai principi servono dunque gli strumenti, ma servono anche conoscenze su come utilizzarli e sulle condizioni che consentano agli strumenti di raggiungere efficacemente gli scopi per i quali essi vengono adottati. A tal fine, il lavoro di studio ed analisi ha evidenziato l'utilità di individuare e diffondere buone pratiche in due importanti ambiti di innovazione (rendicontazione sociale e di mandato e controllo strategico).

In primo luogo, stante la necessità di porre in essere nuove modalità relazionali tra amministrazione e cittadini improntate ad una logica di “resa del conto” e di dialogo costante, può essere utile implementare strumenti quali il bilancio sociale o il bilancio di mandato. Questi strumenti rappresentano senza dubbio un'opportunità da non perdere per rendere meno astratto il principio di apertura delle pubbliche amministrazioni verso i cittadini e della resa del conto dei risultati. Perché ciò avvenga è necessario affrontare con successo alcune “sfide” o, in altri termini, realizzare alcune condizioni.

Innanzitutto occorre prendere atto che non basta adottare uno strumento per assimilarne la logica sottostante. Non basta pubblicare il bilancio sociale o il bilancio di mandato per internalizzare la logica dell'*accountability*. Per comprendere meglio il punto si pensi alla seguente metafora: un signore che non sa leggere nota che tutti coloro che leggono il giornale indossano un paio di occhiali; di conseguenza egli conclude che per riuscire a leggere sia sufficiente comprare un paio di occhiali. Ovviamente non è così. In altri termini, uno strumento può facilitare il raggiungimento di un intento, ma non funziona senza le conoscenze necessarie e soprattutto la volontà di farlo funzionare. Pertanto prima di implementare un'iniziativa di rendicontazione sociale o di mandato è necessario ricostruire il contesto istituzionale ed organizzativo dell'ente, prendendo atto delle nuove sfide che occorre affrontare e dei rischi di una eventuale ina-



zione da parte dell'amministrazione. Occorre prendere atto inoltre delle opportunità che possono essere sfruttate.

Il bilancio sociale ed il bilancio di mandato, inoltre, vanno intesi come processi piuttosto che come meri documenti di rendicontazione. In tal modo essi possono facilitare un approccio relazionale e cioè l'instaurazione di un dialogo e confronto, con i portatori di interesse. Se si concentra l'attenzione sui contenuti e sull'articolazione del solo documento si corre il rischio di perdere di vista le esigenze delle diverse categorie di stakeholder e di non prestare la dovuta attenzione alla coerenza tra la rendicontazione e la mission, le strategie ed i valori dell'amministrazione.

L'introduzione del bilancio sociale deve essere preceduta ed accompagnata da azioni di formazione interna, volta a far assimilare le logiche sottostanti lo strumento e le competenze tecniche, facilitando il corretto svolgimento del processo. Inoltre la corretta implementazione del bilancio sociale (o di mandato) può essere favorita dall'adozione di modalità di organizzazione del lavoro che prediligono il lavoro in team e per progetti.

Il bilancio sociale ed il bilancio di mandato, infine, non devono rappresentare un "corpo estraneo" rispetto ai processi di programmazione e controllo e di rendicontazione dell'amministrazione, ma si devono integrare nel complessivo sistema di rendicontazione.

In seconda istanza, vista l'assoluta necessità di sviluppare la capacità delle amministrazioni di identificare le domande dei cittadini, di pianificare soluzioni, di formulare politiche e di valutare gli effetti che esse generano, bisogna realizzare validi sistemi di controllo strategico. Anche gli strumenti di controllo strategico rappresentano un'importante opportunità per le regioni e gli enti locali. Essi possono infatti consentire di creare quel necessario equilibrio tra l'operatività delle amministrazioni pubbliche ed i bisogni che la collettività amministrata esprime nei confronti di esse. Anche in questo caso occorre però affrontare e vincere importanti "sfide" che, se eluse, possono portare ad una sostanziale inefficacia degli strumenti di controllo strategico. Essi corrono il rischio di divenire uno dei tanti strumenti manageriali adottati sulla spinta della moda del momento e poi abbandonati.

Innanzitutto occorre evitare che l'adozione di strumenti di controllo strategico sia vista come un mero adempimento della normativa sui controlli, ma al contrario deve rispondere ad una logica di miglioramento della capacità dell'amministrazione di realizzare le proprie politiche ed i propri programmi, valutando al contempo la loro capacità di soddisfare i bisogni sociali, in una logica di apprendimento dinamico.

Inoltre, occorre evitare di fossilizzarsi su un approccio che limita l'operatività del controllo strategico alla verifica della coerenza tra quanto pianificato dal ver-

tice politico e quanto realizzato dal vertice amministrativo. Si tratta, infatti, di un approccio del tutto inadeguato in un contesto in cui diviene sempre più centrale la capacità di leggere ed interpretare ciò che accade all'esterno dell'amministrazione e di conseguenza la capacità di costruire le modalità attraverso cui le domande e i bisogni della collettività vengono tradotti in politiche. La sfida è dunque quella di innescare un processo di apprendimento dinamico, senza fossilizzarsi su logiche di controllo di tipo burocratico.

Guardando congiuntamente ai fenomeni della rendicontazione sociale e di mandato ed al controllo strategico, si può notare come una opportunità che le amministrazioni devono cogliere sia quella di una lettura "trasversale" dei due fenomeni, evidenziando che si tratta di temi che trovano spazi di intersezione. Una prima area di intersezione riguarda il tema della valutazione e della rendicontazione degli impatti sociali (*outcome*). Una seconda, il tema della partecipazione dei cittadini e degli stakeholder ai processi di programmazione, controllo e rendicontazione dei risultati. In altri termini sia gli strumenti di rendicontazione sociale che quelli di controllo strategico si inseriscono nell'ambito di un più generale orientamento ai risultati della pubblica amministrazione. Da qualunque parte provenga (cittadini o vertici politici), la richiesta di "resa del conto" è sempre più sulle dimensioni strategiche e, cioè, sul conseguimento o meno dei fini istituzionali delle amministrazioni, il che richiede un'attenzione alle ricadute sociali dell'agire pubblico.

Emergono al contempo nuove sfide. Il processo di ridefinizione dei confini tra Stato, mercato e società civile richiede che i processi di rendicontazione e di controllo siano resi sempre più "sociali" e cioè realizzati attraverso la partecipazione dei vari interlocutori sociali. La sfida è quella di riuscire a realizzare un "circolo virtuoso": la richiesta di maggiore *accountability* da parte dei vari interlocutori deve spingere l'amministrazione pubblica a rendicontare obiettivi, azioni e risultati; ciò dovrebbe determinare una maggiore consapevolezza dei vari stakeholder e, quindi, una domanda di partecipazione attiva alle fasi del processo decisionale, tra cui la pianificazione delle strategie; a sua volta, la partecipazione alla pianificazione strategica può comportare una ulteriore richiesta di "resa del conto" sui risultati conseguiti e così via.

Inoltre, guardando all'attuale contesto degli enti locali, una ulteriore sfida sembra profilarsi con chiarezza e, ad oggi, rimane ancora tutta da affrontare. Essa attiene alla interpretazione dei processi di rendicontazione sociale e controllo strategico in un contesto in cui l'azione delle regioni e degli enti locali è improntata sempre più a logiche di gruppo e di network. In un tale scenario le regioni e gli enti locali hanno sempre più la necessità di trovare assetti e strumenti in grado di gestire la complessità. Da un lato, l'esigenza che si pone è quella di realizzare un raccordo tra le logiche di controllo del network e strumenti di con-

trollo strategico ed al contempo individuare forme di controllo strategico “partecipato” aperto ad una più ampia platea di soggetti; dall’altro, occorre individuare forme di rendicontazione sociale che superino i confini della singola amministrazione, includendo nella rendicontazione informazioni ed indicatori relativi alle attività poste in essere dai partner dell’ente e rappresentativi degli impatti complessivi generati dal network sul tessuto socioeconomico locale.



BIBLIOGRAFIA





- ANDRISANI P.J., HAKIM S., SAVAS E.S., (2002), *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Kluwer Academic Publishers, Boston
- ANSELMINI L., (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino
- ANSOFF I.H., DECLERCK R.P., HAYES R.L., (1976), *From Strategic Planning to Strategic Management*, John Wiley & Sons, New York
- AUSTRIAN FEDERAL ADMINISTRATION (2000), *Administration at glance: performance report of the Austrian Federal Administration 2000*, Federal Ministry for Public Service and Sports, Vienna
- AZZONE G., DENTE B., (1999), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Etas, Milano
- BARZELAY M., (2001), *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*, University of California press
- BASSANINI F., (2000), "Overview of Administrative Reform and implementation in Italy. Organization, personnel, procedures and delivery of public services", in *International Journal of Public Administration*, vol. 23, n. 2-3
- BEHN R.D., (1998), "The New Public Management Paradigm and the search for Democratic Accountability", in *International Public Management Journal*, 1(2), pagg. 131-164
- BERGAMINI BARBATO M., *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, 1991
- BOBBIO L., (1999), "È possibile valutare il mandato di un'amministrazione locale? Riflessioni su un'esperienza di bilancio di mandato", relazione presentata al II Congresso nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, Napoli, 15-17 aprile
- BOBBIO L., a cura di, (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma
- BONDONIO P., (2001), *Verso programmi amministrativi rendicontabili? Il docu-*

- mento di indirizzi e il suo periodico aggiornamento: le sfide del bilancio di mandato*, materiali didattici elaborati per il laboratorio di programmazione e controllo del Foromez, disponibile su www.laboratorioppc.net
- BORGONOV E., (1984), “La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche”, in BORGONOV E., a cura di, *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano
- BORGONOV E., (1999), intervento al Convegno della Banca d'Italia sui controlli delle gestioni pubbliche, in “Atti del convegno sui Controlli delle gestioni pubbliche”, Perugia 2-3 dicembre, Banca d'Italia, pagg. 63-69
- BORGONOV E., (2000), “Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete”, in *Azienda Pubblica*, n. 5
- BORGONOV E., (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 3° ed., Egea, Milano
- BOTTARI M., (2002), “Uno strumento di controllo strategico per le amministrazioni locali: la Balanced Scorecard”, in *Azienda pubblica*, n. 1-2
- BOVENS M., (1998), *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organizations*, Cambridge University Press
- BOZEMAN B., STRAUSSMAN J.D., (1990), *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*, Jossey-Bass Publishers, Oxford
- BRYSON J.M., (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, Oxford
- BRYSON J.M., (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ÖFFENTLICHE LEISTUNG UND SPORT (2000), *The Use of Performance Indicators in the European Union: Perspectives on International Benchmarking*, Working paper presented by the Austrian presidency
- CEPIKU D., (2005), “Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?” in *Azienda Pubblica*, n. 1, pagg. 84-110
- CHRISTCHURCH CITY COUNCIL, (2003), *Annual Report 2003*, Office of the City Manager, Christchurch City Council, Christchurch, New Zealand
- CHRISTENSEN T., LAEGREID P., (2002), *New Public Management: the transformation of ideas and practice*, Ashgate Publishing Limited, London
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, (2001), *La Governance Europea. Un Libro Bianco*, Bruxelles
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, (2001), *Libro Verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, COM (2001)
- CONFERENZA PERMANENTE DEI SERVIZI DI CONTROLLO INTERNO DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME, (1999), *Manuale per il controllo strategico e gestionale*, Milano

- COUNCIL ON THE COST OF GOVERNMENT, (1997), *Service Efforts and Accomplishments – Economic Development*, NSW CCG, Sydney
- DEL VECCHIO M., (2001), *Dirigere e Governare le Amministrazioni Pubbliche*, Egea, Milano
- DENTE B., VECCHI G., (1999), “La valutazione ed il controllo strategico”, in DENTE B., AZZONE G., a cura di, *Valutare per Governare: il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, Etas
- DENTE B., (1995), *In un diverso stato*, il Mulino, Bologna
- DENTE B., (1999), *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in “Atti del convegno sui Controlli delle gestioni pubbliche”, Perugia 2-3 dicembre, Banca d'Italia
- DUBNICK MJ., (2003), “Accountability and the promise of performance: in search of the Mechanisms”, paper presentato alla Conferenza dell'European Group of Public Administration, 3-6 settembre, Lisbona
- ELSON D., (1998), “Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options”, in *Journal of International Development*, vol. 10, pagg. 929-941
- FARNETI G., (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino
- FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L., PETTIGREW A., (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York
- FOSCHI S., RAVAIOLI E., TAGLIABUE S., (2003), *Il controllo strategico e il controllo di gestione negli Enti Locali*, Ipsoa, Milano
- FOSTER P., GOMM R., HAMMERSLEY M., (2000), *Case Study Method. Key Issue, Key Texts*, Sage, Londra
- FREY M., (2002), “Il bilancio socio-ambientale e di sostenibilità”, in HINNA L., a cura di, *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano
- FRIEDMAN M., (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago
- GIARDA D.P., (1999), *Efficienza e produttività nello schema classificatorio proposto dal D.lgs. n. 286/1999*, in “Atti del convegno sui Controlli delle gestioni pubbliche”, Perugia 2-3 dicembre, Banca d'Italia
- GOOLD M., QUINN J.J., (1990), “The paradox of strategic controls”, in *Strategic Management Journal*, vol. 11, pagg. 43-57
- GOOLD M., QUINN J.J., (1993), *Il controllo strategico*, Franco Angeli, Milano
- GRUENING G., (1998), “Origini e basi teoriche del New Public Management”, in *Azienda Pubblica*, n. 6
- GUARINI E., (2000), “Ruolo dell'ente locale e accountability: l'impatto sui sistemi di misurazione e controllo”, in *Azienda Pubblica*, n. 6
- HINNA A., (2002), “Il bilancio di missione: il bilancio sociale delle organizzazio-

- ni non profit”, in HINNA L., (2002), a cura di, *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano
- HINNA L., (2002), a cura di, *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 Ore, Milano
- HINNA L., (2002), *Pubbliche Amministrazione: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova
- HINNA L., (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche. Processi, strumenti, struttura e valenze*, Franco Angeli
- HIRSCHMAN A.O., (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge
- JONES L.L., THOMPSON F., (1997), “L’implementazione strategica del New Public Management”, in *Azienda Pubblica*, n. 6
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., (1996), *The Balanced Scorecard, translating strategy into action*, Harvard Business School Press, Boston
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., (1999), “The Balanced Scorecard for Public Sector Organisations”, in *Balanced Scorecard Report*, Harvard Business School Press, Boston
- KOOIMAN J., (1999) “Socio-political governance”, in *Public Management*, vol. 1, n. 1, pagg. 68-69
- KOOIMAN J., a cura di, (1993), *Modern governance: New government-society interactions*, Sage, London
- LANE J.E., (2000), *New Public Management*, Routledge, New York
- LIPPI A., MORISI M., (2001), *Manuale di scienza dell’amministrazione: la valutazione*, Giappichelli, Torino
- LORANGE P., (1980), *Corporate planning: an executive viewpoint*, Prentice-Hall, New Jersey
- MARCON G., (1998), “The New Public Management: lessons from the Italian experience”, opening paper presentato alla EIASM International Conference “Accounting for the New Public Management”, Venice International University, September 17-19
- MARTINI A., (1997), *Valutazione dell’efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di caso*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, disponibile su www.prova.org
- MARTINI A., CAIS G., (1999), *Controllo e valutazione: un ennesimo tentativo di sistematizzazione concettuale*, relazione preparata per il II Congresso dell’Associazione Italiana di Valutazione, 15-17 aprile 1999, Napoli, disponibile su www.prova.org
- MARTINI A., SISTI M., (1999), “Fatta la legge... quali strumenti analitici per valutarne l’attuazione?”, relazione preparata per il Seminario nazionale di studio “Formazione per le tecniche legislative” della Conferenza dei Presidenti



dell'Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province Autonome, 17-18 giugno, Torino, disponibile su www.prova.org

MAZZARA L., (2003), "Il bilancio di mandato: uno strumento per migliorare la trasparenza della comunicazione tra ente locale e collettività", in *Azienda Pubblica*, n. 4

MC LAUGHLIN K., OSBORNE S., FERLIE E., (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London

MENDOZA MAYORDOMO X., (1997), "Le trasformazioni del settore pubblico nelle democrazie avanzate: dallo Stato del benessere allo Stato relazionale", in *Azienda Pubblica*, n. 5

MENEGUZZO M. (1995), "Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica", in *Azienda Pubblica*, vol. 8, fasc. 3.

MENEGUZZO M., (1997), "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", in *Azienda Pubblica*, n. 6

MENEGUZZO M., (1999), *Managerialità, Innovazione e Governance. La Pubblica Amministrazione verso il 2000*, Aracne, Roma

MENEGUZZO M., a cura di, (2004), *Network pubblici: strategia, struttura e governance*, in corso di pubblicazione

MINOUGE M., POLIDANO C., HULME D., (1999), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing, London

MINTZBERG H., (1996), *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, Isedi, Torino

MONTEDURO F., HINNA L., (2003), *Trust in Local Authorities: the role of social reporting to citizens*, pubblicato a cura della Università di Leuven (Belgio) negli atti della Conferenza dell'European Group of Public Administration tenutasi ad Oeiras-Portogallo, il 3-6 settembre

MOORE M.H., (1995), *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge MA, Harvard University Press

MUSSARI R., (1993), "La performance dei servizi pubblici: una messa a punto concettuale", in *Comuni d'Italia*, Anno XXX, n. 7

MUSSARI R., (1994), *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, Cedam, Padova

MUSSARI R., (1996), *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova

MUSSARI R., (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli, Torino

- MUSSARI R., a cura di, (2001), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Roma
- NEWMAN W.H., (1975), *Constructive Control. Design and use of control systems*, Prentice-Hall, New York
- NUTT P.C., BACKOFF R.W., (1987), "A Strategic Management Process for Public and Third-Sector Organizations", in *Journal of the American Planning Association*, n. 53
- O'TOOLE JR., RAINEY H.G., BRUDNEY J.L., LAURENCE J., (2000), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- OECD, (1994), *Performance management in government: performance measurement and result oriented management*, PUMA/OECD, Paris
- OECD, (1997), *In search of results: performance management practices*, PUMA/OECD, Paris
- OECD, (1999), *Improving evaluation practices: best practice guidelines for evaluation and background paper*, OECD Publications, Paris
- OECD, (2001), *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, OECD Publications, Paris
- OECD, (2001), *Strategy for OECD statement on governance*, disponibile su www.oecd.org/gov
- OECD, (2001), *The governance of the wider state sector: definitions and issues*, Forum on Modernising Government, Château de la Muette, Paris
- OECD, (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other government bodies*, OECD Publications, Paris
- PEZZANI F., (2003), a cura di, *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- PIERRE J., a cura di, (2000), *Debating governance: authority, steering and democracy*, Oxford University Press
- PILONATO S., (2004), *Network Approach: quali nuove specificità per il controllo di gestione strategico dell'ente locale?*, Liuc Papers n. 140, Serie Economia e Istituzioni 12, suppl. a gennaio 2004
- POGGI A., (1998), *Pianificazione e controllo strategico in una logica di apprendimento dinamico*, Giuffrè, Milano
- POLLIT C., BOUCKAERT G., (2002) *La riforma del management pubblico*, Bocconi Editore
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, (2003), *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri: stato e prospettive*, secondo rapporto
- REBORA G., (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano

- RHODES R.A.W. (1997), *Understanding Governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham
- RUFFINI R., (2004), *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, De Agostini, Roma
- SARTI A., (1998), “Valutazione sui processi di riforma. Il perché dei bilanci di mandato”, intervento al XVIII Forum sulla politica di bilancio degli enti locali, CNEL, Roma, 1 ottobre
- SCHICK A., (1996), *The spirit of reform: Managing the New Zealand State Sector in a time of change. A report prepared for the State services Commission and The Treasury*, New Zealand
- SCHREYOGG G., STEINMANN H., (1987), “Strategic control: a new perspective”, in *Academy of Management Review*, vol. 12, n. 1, pagg. 91-103
- SERVIZIO POLITICHE DEL LAVORO-UFFICIO PARI OPPORTUNITÀ, (2002), a cura di BADALASSI G., *Gender budgeting: analisi di genere dei bilanci pubblici per scelte a favore di donne e uomini lo studio applicato al comune di Sestri Levante*, Provincia di Genova, disponibile su <http://www.provincia.genova.it/pal>
- SHARP R., BROOMHILL R., (1990), “Women and government budgets”, in *Australian Journal of Social Issues*, 25(1), 1-14
- SHARP R., (2000), “The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts”, University of South Australia, Magill, South Australia, Hawke Institute Working Paper Series, n. 3
- TANESE A., (2004), a cura di, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica-UIPA, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma
- VALOTTI G., (2001), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano
- VECCHI G., (2001), “La valutazione delle politiche pubbliche”, in LIPPI A., MORISI M., *Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione*, Giappichelli, Torino
- VIVIANI M., (1999), *Specchio magico. Il bilancio sociale e l'evoluzione delle imprese*, il Mulino, Bologna
- WALKER R.G. (1999), *Reporting on Service Efforts and Accomplishments in the NSW Public Sector*, NSW OCCG, Sydney
- YIN R., (1994), *Case Study Research. Design and Methods*, Sage, Londra
- ZANGRANDI A., (1988), “Finalità e criteri per gli studi di casi”, in *Azienda Pubblica*, n. 1



Quaderni

1. Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali *(maggio 2001)*
2. La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali *(giugno 2001)*
3. Patti territoriali e agenzie di sviluppo *(giugno 2001)*
4. Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale *(luglio 2001)*
5. Comuni e imprese – 56 esperienze di Sportello Unico *(ottobre 2001)*
6. Progetto Officina – Sviluppo locale e eccellenza professionale *(febbraio 2002)*
7. Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali *(maggio 2002)*
8. Lezioni sul nuovo ordinamento legislativo italiano *(ottobre 2002)*
9. Le Province nell'attuazione del piano di e-government *(novembre 2002)*
10. Integrazioni dell'offerta formativa – La normativa nazionale *(aprile 2003)*
11. Sesto rapporto nazionale sulla formazione nelle P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali *(maggio 2003)*
12. L'Amministrazione liberale – Appunti di lavoro *(giugno 2003)*
13. La valorizzazione sostenibile delle montagne *(giugno 2003)*
14. Governare lo sviluppo locale – Le aree protette marine della Sardegna *(giugno 2003)*
15. Le Agenzie di Sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali *(giugno 2003)*
16. Contabilità ambientale negli enti locali *(giugno 2003)*
17. Le Agende 21 Locali *(giugno 2003)*
18. Integrazione dell'offerta formativa – Normativa regionale *(luglio 2003)*
19. Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello unico *(dicembre 2003)*
20. Le autonomie locali nelle regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome *(marzo 2004)*



21. La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese – Rapporto di ricerca
(marzo 2004)
22. La comunicazione pubblica – Linee operative
(giugno 2004)
23. La semplificazione amministrativa nelle regioni
(giugno 2004)
24. Settimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
(luglio 2004)
25. La formazione nella P.A. che cambia – L'esperienza del Ministero dell'Ambiente
(luglio 2004)
26. L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione
(ottobre 2004)
27. La governance dell'internazionalizzazione produttiva – Il laboratorio
(ottobre 2004)
28. La governance dell'internazionalizzazione produttiva – L'osservatorio
(ottobre 2004)
29. La comunicazione interna nella P.A. regionale e locale
(novembre 2004)
30. La public governance in Europa (7 Voll.)
(dicembre 2004)
31. Nuovi soggetti della governance esterna
(dicembre 2004)
32. L'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione europea
(gennaio 2005)
33. Le risorse culturali – Studi di fattibilità ed esperienze di gestione
(gennaio 2005)
34. Scenari per il 'buon governo' delle Regioni
(aprile 2005)
35. Qualità nei Servizi per l'impiego – Sistemi locali e nuovi strumenti di rilevazione
(aprile 2005)
36. Ottavo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
(luglio 2005)
37. L'empowerment degli sportelli unici
(settembre 2005)

Strumenti

1. Il contenzioso nel lavoro pubblico
(maggio 2001)
2. Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM
(luglio 2001)
3. Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli enti locali
(gennaio 2002)
4. Project Cycle Management – Manuale per la formazione
(marzo 2002)
5. Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale
(marzo 2002)
6. Il governo delle aree protette
(aprile 2002)
7. Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato
(aprile 2002)
8. Common Assessment Framework – Uno strumento di autovalutazione per le Pubbliche Amministrazioni
(giugno 2002)
9. Il controllo di gestione negli enti locali
(luglio 2002)



10. Comunità di pratiche, di apprendimento e professionali – Una metodologia per la progettazione (dicembre 2002)
11. Modello e strumenti web-based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM (marzo 2003)
12. L'impresa artigiana e lo Sportello Unico per le attività produttive (marzo 2003)
13. Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali – Un sistema di monitoraggio degli interventi (giugno 2003)
14. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Lombardia (giugno 2003)
15. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Emilia-Romagna (settembre 2003)
16. Il sistema normativo della protezione civile (novembre 2003)
17. Il ruolo delle Province in materia di viabilità (febbraio 2004)
18. Investimenti pubblici e processo decisionale (maggio 2004)
19. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Campania (maggio 2004)
20. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione del Veneto (luglio 2004)
21. Il contratto di servizio – Elementi per la redazione e la gestione (luglio 2004)
22. Guida alla progettazione dell'offerta formativa integrata (luglio 2004)
23. Programmazione e gestione della formazione – Il sistema Informal (novembre 2004)
24. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Piemonte (dicembre 2004)
25. La governance locale – Linee guida per i Comuni (agosto 2005)
26. Il lavoro coordinato e continuativo nella P.A. – Linee guida (settembre 2005)
27. La finanza di progetto – Esperienze a confronto (ottobre 2005)

Ricerche

1. Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa (novembre 2001)
2. E-government – Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle Regioni e negli Enti locali (maggio 2002)
3. Pubblica Amministrazione on-line – Esempi di servizi interattivi (settembre 2002)
4. L'offerta formativa delle università per la Pubblica Amministrazione (ottobre 2002)
5. Il concorso pubblico elettronico (marzo 2003)
6. I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi (marzo 2003)
7. Internazionalizzazione dei sistemi locali di sviluppo – Dalle analisi alle politiche (aprile 2003)

Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione



294

1. Sportello Unico e servizi alle imprese – Le azioni delle Regioni (novembre 2002)
2. L'impatto economico dello Sportello Unico (novembre 2002)
3. Scambio di innovazioni tra amministrazioni (aprile 2003)
4. Il Bilancio di Competenze – Una proposta per la Pubblica Amministrazione (giugno 2003)
5. Progetti integrati e sviluppo territoriale – Regioni Obiettivo 1 (luglio 2003)
6. L'attuazione della riforma del welfare locale (2 Voll.) (agosto 2003)
7. Le politiche di incentivazione del personale nella P.A. (agosto 2003)
8. Lo sviluppo delle risorse umane – Casi di sistemi premianti (agosto 2003)
9. Lo Sportello Unico e le politiche regionali per le imprese (dicembre 2003)
10. Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali (dicembre 2003)
11. Governance e sviluppo territoriale (dicembre 2003)
12. Le competenze delle Agenzie di sviluppo – Sperimentazione in Calabria e Sardegna (dicembre 2003)
13. Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali (dicembre 2003)
14. Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. – Tre casi europei a confronto (aprile 2004)
15. L'esperienza dei PIT – Studi di caso (aprile 2004)
16. La formazione continua nella P.A. – L'esperienza del Progetto Gymnasium (aprile 2004)
17. Flessibilità e lavoro pubblico – Manuale operativo (maggio 2004)
18. Gestione delle procedure telematiche di acquisto nelle P.A. – Linee guida sul marketplace (maggio 2004)
19. Sistemi informativi per i progetti integrati territoriali (luglio 2004)
20. Percorsi evolutivi dei Piani di Zona – Analisi di sfondo (novembre 2004)
21. Riforma del welfare e gestione dei servizi sociali – Quadro normativo e strumenti di lavoro (dicembre 2004)
22. Lo sviluppo dei sistemi turistici locali – Regioni Obiettivo 1 (dicembre 2004)
23. Gli osservatori provinciali sociali (febbraio 2005)
24. Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche (marzo 2005)
25. Sviluppo Territoriale, Agenzie e Pubblica Amministrazione – Interpretazioni e pratiche innovative (maggio 2005)
26. La programmazione sanitaria – Metodologie e strumenti di valutazione per le Regioni e le Aziende Sanitarie (giugno 2005)

Formez

Ufficio Stampa ed Editoria

via Salaria 226, 00198 Roma

tel. + 39 06 85330783

editoria@formez.it

Formez

Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale

via Salaria 229, 00199 Roma

tel. 06 84891

www.formez.it

Stampa XPress srl – Roma

Finito di stampare nel mese di novembre 2005

Pubblicazione non in vendita