

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

MASTER DI PRIMO LIVELLO IN GOVERNANCE DELLO  
SVILUPPO SOSTENIBILE



ACCOUNTABILITY NELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI: LA  
RENDICONTAZIONE SOCIALE E IL  
CASO DELL'OSSERVATORIO VENETO  
SULLA SPESA REGIONALE

*Relatore:* DOTT.SSA VALENTINA DE MARCHI

*CORSISTA:* Valeria Boscolo Galazzo  
matricola N. 1042095

A.A. 2011/2012

## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	pag. 4
---------------------------	--------

### *Capitolo I*

#### LA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1.1. Natura del processo di rendicontazione sociale negli Enti pubblici .....	pag. 8
1.2. I requisiti del processo di rendicontazione sociale .....	pag. 10
1.3. Le principali dimensioni del processo di rendicontazione sociale.....	pag. 14
1.3.1 La dimensione contabile.....	pag. 15
1.3.2 La dimensione strategico-organizzativa.....	pag. 15
1.3.3 La dimensione professionale .....	pag. 16
1.3.4 La dimensione politica .....	pag. 17
1.3.5 La dimensione comunicativa.....	pag. 18
1.4. Per un efficace processo di rendicontazione sociale.....	pag. 20

### *Capitolo II*

#### LE FORME DELLA RENDICONTAZIONE SOCIALE

2.1. Gli strumenti della rendicontazione sociale in ambito pubblico.....	pag. 23
2.2. Il bilancio di genere .....	pag. 24
2.3. Il bilancio di mandato .....	pag. 26
2.4. Il bilancio ambientale.....	pag. 27
2.5. Il bilancio partecipativo .....	pag. 31
2.6. La <i>balanced scorecard</i> .....	pag. 34

2.7	il bilancio di territorio .....	pag. 36
2.8	il bilancio sociale .....	pag. 38

### *Capitolo III*

#### *ACCOUNTABILITY NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI: IL CASO DELL'OSSERVATORIO VENETO SULLA SPESA REGIONALE*

3.1.	Il progetto CAPIRe e la Carta di Matera .....	pag. 41
3.2.	L'istituzione dell'Osservatorio sulla spesa regionale .....	pag. 43
3.3	L'attività dell'Osservatorio sulla spesa regionale .....	pag. 45
3.4	Il Veneto e i fondi europei: capacità di attrazione del sistema nel suo complesso. Un confronto con altre realtà territoriali italiane e straniere.....	pag. 49

<i>Conclusioni</i> .....	pag. 58
--------------------------	---------

<i>Bibliografia</i> .....	pag. 61
---------------------------	---------

<i>Allegato 1: Elenco interviste realizzate</i> .....	pag. 64
---	---------

## INTRODUZIONE

Quello di “Sviluppo sostenibile” è un concetto complesso che investe, integra e riassume materie diverse che fanno capo a soggetti diversi. Com’è noto, infatti, quattro sono le dimensioni della sostenibilità: economica, sociale, ambientale e politico- istituzionale, ed è proprio su quest’ultima che, nel prosieguo del lavoro, concentrerò la mia attenzione.

La dimensione politico-istituzionale è stata definita in diversi modi, tanto da risultare un concetto caratterizzato da ancora un’elevata ambiguità (Sartori, 1984). Del concetto di sostenibilità politico-istituzionale manca infatti una definizione chiara e soprattutto condivisa (Lanzalaco, 2009).

Agenda 21 definisce la sostenibilità politico istituzionale come la “capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, informazione, formazione e giustizia”. Sempre l’Agenda, all’art. 23, sottolinea che “uno dei prerequisiti fondamentali per garantire lo sviluppo sostenibile è la più ampia partecipazione nei processi decisionali”. Le Gàles identifica invece la “quarta dimensione” dello sviluppo sostenibile nella capacità dell’attore politico di governare la *governance*, ovvero, di governare il processo di *governance* perseguendo l’obiettivo di produrre una decisione condivisa e vincolante (Le Gàles, 1998).

Fondamentale per comprendere il reale significato del concetto di sostenibilità politico-istituzionale è la definizione che ne dà Luca Lanzalaco “la sostenibilità istituzionale attiene essenzialmente alla dimensione dinamica e non statica di un’istituzione. Essa consiste pertanto nella capacità che una istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta” (Lanzalaco, 2009: 177-190). Come direbbe Enzo Rullani, è sostenibile un’istituzione in grado di rigenerare le sue premesse (ossia il consenso democratico).

In questa accezione, quindi, “la sostenibilità istituzionale ha a che fare con l’autonomia organizzativa, una *leadership* fortemente legittimata e spiccate capacità di apprendimento e adattamento. Essa è una proprietà di una istituzione che prescinde dalle politiche di sviluppo sostenibile, ma che può caratterizzare qualunque tipo di istituzione: una università, un’impresa, un ospedale, un’agenzia della pubblica amministrazione (Stato apparato), un organo decisionale” (Gallo, Messina e Parise, 2012: 3). Sulla base di questi elementi, in un regime democratico, un contesto è politicamente ed istituzionalmente sostenibile quando (*ibidem*):

- le decisioni vengono prese in modo condiviso e partecipato;
- nelle decisioni vengono coinvolti portatori di interesse diversi;
- sono presenti forme di *partnership* pubblico/privata con coinvolgimento del terzo settore (*governance* multi-attore);
- nelle decisioni è coinvolta la cittadinanza;
- è presente una *leadership* in grado di mediare i conflitti;
- è presente un coordinamento;
- le decisioni prese sono vincolanti;
- le informazioni sono accessibili;
- i diversi livelli di governo sono coordinati e congruenti fra loro (*governance* multi-livello);
- si programma per obiettivi, sulla base dei risultati di un processo di valutazione (ovvero: sono presenti criteri validi per la valutazione dei risultati);
- l’azione di valutazione è praticata ed efficace (*learning by doing*).

In estrema sintesi, uno dei criteri fondamentali per definire istituzionalmente e politicamente sostenibile un contesto è la capacità di *accountability* delle amministrazioni pubbliche, o meglio, la capacità di queste ultime di rendersi *accountable*, cioè responsabili ed efficaci agli occhi della società.

Obiettivo del presente elaborato è proprio quello di illustrare i modi attraverso cui un ente pubblico può rendersi *accountable* nei confronti della collettività.

A tal fine andrò ad analizzare, da un lato, la rendicontazione sociale e le forme attraverso cui essa si realizza e, dall'altro, l'attività posta in essere dall'Osservatorio (del Veneto) sulla spesa regionale, attività che può essere vista come una delle possibili applicazioni operative del concetto di responsabilità (*accountability*) dell'amministratore pubblico.

L'argomentazione sarà strutturata nel modo seguente:

Il primo capitolo prende in esame la natura, i requisiti e le principali dimensioni del processo di rendicontazione sociale (nelle pubbliche amministrazioni): contabile, strategico-organizzativa, professionale, politica e comunicativa.

Il secondo capitolo illustra i principali strumenti di rendicontazione sociale a disposizione degli enti pubblici: il bilancio di genere, il bilancio ambientale, il bilancio sociale, il bilancio partecipato o partecipativo, il bilancio di territorio, il bilancio di mandato e la *balanced scorecard*.

Infine il terzo capitolo offre, sia un'analisi degli obiettivi perseguiti e dell'attività realizzata dall'Osservatorio sulla spesa regionale, istituito presso il Consiglio regionale del Veneto dalla legge di contabilità regionale numero 39 del 2001, all'articolo 59, che un *focus* sul rapporto elaborato nel luglio di quest'anno dall'Osservatorio sulla capacità del Sistema Veneto di attrarre fondi tematici europei. Verrà in particolare illustrata l'attività di *stage* che sto svolgendo per l'Osservatorio, attività volta a "mappare" i canali informativi attivati dalla Regione, dagli Enti locali, dalle Associazioni di Categoria, dalle Camere di Commercio, ecc., per informare gli attori sociali sull'esistenza dei sopracitati fondi.

I contenuti che seguiranno sono fondati sull'analisi della teoria già esistente sul tema, di documenti regionali e di rapporti di monitoraggio realizzati dall'Osservatorio sulla spesa<sup>1</sup>, che ho potuto consultare proprio grazie

---

<sup>1</sup> Dall'inizio della sua attività fino ad oggi, l'Osservatorio sulla spesa ha realizzato venti rapporti/schede di monitoraggio. E' attualmente in corso la realizzazione di un rapporto sul servizio ferroviario regionale.

all'esperienza di *stage* che sto svolgendo presso l'Ufficio per l'analisi sulla spesa regionale.

# CAPITOLO I

## LA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

### 1.1 Natura del processo di rendicontazione sociale degli Enti pubblici

La responsabilità delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei cittadini è stata storicamente demandata al rispetto del principio di legalità<sup>2</sup>, ritenuto sufficiente per garantire equità ed imparzialità verso la collettività.

Negli ultimi anni si è, invece, affermato un modello di amministrazione pubblica la cui legittimazione nei confronti della società è sempre più legata alla capacità di erogare servizi di qualità, ma allo stesso tempo sostenibili sul piano della pressione fiscale.

La nuova concezione di responsabilità che ne deriva è stata più volte richiamata ricorrendo all'espressione di *accountability* per enfatizzare la dimensione secondo cui il comportamento delle amministrazioni pubbliche deve essere valutato sulla base della capacità di generare "utilità" o "valore" (pubblico) per la comunità di riferimento e di renderlo riconoscibile (trasparenza).

Con tale espressione si vuole sottolineare un significato più profondo della responsabilità, richiamando almeno due accezioni o comportamenti fondamentali: da un lato, il dovere dell'amministrazione pubblica di rendicontare al cittadino la produzione di risultati commisurati all'entità delle risorse impiegate e, dall'altro, l'esigenza di introdurre logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione.

Da questo punto di vista, obiettivo di fondo delle amministrazioni pubbliche è quello di rendersi *accountable*, cioè responsabili ed efficaci agli occhi della società. Il processo di rendicontazione sociale è uno dei modi per soddisfare tale esigenza, attraverso un miglioramento continuo dei processi di definizione, misurazione e comunicazione delle azioni e dei risultati delle amministrazioni.

---

<sup>2</sup> Il principio di legalità amministrativa stabilisce che la Pubblica Amministrazione trova nella legge i fini della propria azione e i poteri giuridici che può esercitare e non può esercitare alcun potere al di fuori di quelli che la legge le attribuisce.

Scopo ultimo della rendicontazione sociale di un ente pubblico è rendere conto degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali della propria azione. Al di là della specifica forma tecnica utilizzata (bilancio sociale, di mandato, ambientale, ecc.), ciò che un documento di rendicontazione sociale deve dire è cosa ha generato l'ente dal punto di vista del contesto sociale e ambientale in cui è inserito.

Tutto ciò che l'ente produce, sia in termini di impegni presi che di politiche/obiettivi di intervento formulati, attività svolte, servizi resi, livelli di *performance* raggiunti, ecc., deve essere analizzato e misurato dal punto di vista di coloro che sono i destinatari ultimi di tale azione, vale a dire il sistema di attori sociali del proprio contesto di riferimento. Il punto di vista dei cittadini, delle imprese, delle associazioni di categoria, ecc. è, infatti, il punto di partenza e il punto di arrivo di ogni processo di rendicontazione sociale, qualunque sia la forma in cui esso si esplicita. Da quanto detto, è possibile ricavare la natura di ogni processo di rendicontazione sociale (Rogate, 2004):

- *Natura costruita e contingente*: la rendicontazione sociale si incardina in un sistema di relazioni sociali che è sempre: specifico, diverso a seconda del contesto e in continua evoluzione. La rendicontazione sociale non è, inoltre, un qualcosa di astratto: per dar vita ad un processo reale di rendicontazione sociale fondamentale è dialogare con attori ben definiti;

- *Natura dialogica e comunicativa*: rendicontare è anche un raccontare, è un'operazione di costruzione di senso, in sintesi, un processo di definizione di un oggetto che ha forti elementi qualitativi e narrativi;

- *Natura eterogenea nelle forme*: come già in precedenza sottolineato, le metodologie e le forme della rendicontazione sociale sono diverse, eterogenee e non facilmente riconducibili ad un unico schema. Ciascun ente può infatti interpretare e sottolineare gli aspetti e i significati dell'attività di rendicontazione che più ritiene significativi.

Se poi si legge l'oggetto della rendicontazione sociale come costruzione di una catena di senso tra: ciò che l'ente pubblico dichiara e promette di fare, ciò che

ha effettivamente realizzato e gli effetti determinati da tali azioni nei confronti dei portatori di interesse, il processo di rendicontazione sociale diventa il modo per rendere conto, in ultima analisi, della propria identità, un modo per allineare la propria identità con la propria immagine, o meglio, ciò che si è con ciò che appare.

Si può dunque affermare che non si rendiconta per comunicare, si comunica per rendere conto di ciò che si è e si fa. Deve esistere, in altri termini, un legame molto forte tra il processo di rendicontazione all'esterno e la capacità di un'amministrazione di chiarire internamente e acquisire consapevolezza del proprio ruolo. Portando a sintesi questo ragionamento, si può dire che la rendicontazione sociale parte dall'interno. Per le amministrazioni pubbliche ragionare in termini di rendicontazione sociale è un'occasione potentissima per mettere a fuoco la propria *mission* istituzionale e cercare di costruire una maggiore coerenza tra decisioni, azioni e risultati, in un'ottica di servizio alla comunità.

## **1.2 I requisiti del processo di rendicontazione sociale**

Sulla base dell'esperienza di questi ultimi anni e delle metodologie più diffuse, gli elementi che appaiono come tipici della rendicontazione sociale sono essenzialmente tre (Morelli, 2009):

- *Volontarietà*: volendo intendere, con tale termine, che ogni amministrazione è libera di scegliere se realizzare o meno un documento di rendicontazione sociale, con quale periodicità, contenuto e attraverso quali tecniche. A questo proposito, è importante sottolineare il fatto che non esistono tecniche univoche di rendicontazione sociale ma esclusivamente principi, metodologie e *standard* di riferimento non vincolanti. Ad ogni modo, un documento di rendicontazione sociale dovrebbe sempre: facilitare la lettura e la comunicazione, avere dimensioni contenute, rispettare i principi di completezza, correttezza e comparabilità ed evitare che le tecniche di realizzazione impiegate non garantiscano la qualità dei dati raccolti;

• *Rendicontazione di impegni, risultati ed effetti*: più che sulle risorse a disposizione per raggiungere un determinato risultato (*input*) o sulle prestazioni e sui servizi forniti a cittadini, imprese o altri enti pubblici (*output*), l'area della rendicontazione sociale di un ente pubblico deve concentrarsi prevalentemente sull'*outcome*, o meglio, sull'analisi dell'impatto generato (sulla comunità di riferimento) dall'*output* prodotto (Hinna, 2004). Per quanto riguarda gli impegni dell'ente pubblico, il documento deve far riferimento essenzialmente al programma di mandato e agli indirizzi strategici, anche se non tutte le amministrazioni pubbliche dispongono di un sistema di pianificazione strategica in grado di tradurre il programma politico in un dettagliato piano di obiettivi e azioni annuali e pluriennali. Inoltre, i programmi di mandato non contengono, formalmente, una esplicita indicazione dei parametri attraverso i quali misurare il grado di realizzazione dei vari impegni, né di tipo economico, né di tipo fisico o ambientale. Nonostante ciò, il riferimento agli impegni assunti in maniera formale e programmatica è il punto di partenza dell'attività di rendicontazione. È necessario, inoltre, sottolineare come la pura elencazione delle azioni e degli interventi realizzati da un'amministrazione pubblica (tra l'altro già previsti dalla relazione sulla realizzazione sul programma) o enumerazione dei servizi forniti dall'ente, non costituiscono di per sé una forma di rendicontazione sociale. Rendicontare vuol dire esporre gli effetti misurabili dell'azione amministrativa dal punto di vista dei portatori d'interesse e, quindi, il valore sociale delle azioni, degli interventi e dei servizi erogati dall'ente stesso. Ciò può avvenire mediante: la quantificazione (coerente con i valori di bilancio) delle risorse finanziarie attribuite alle varie categorie di portatori d'interesse come, ad esempio, le risorse destinate alle associazioni o alle imprese del territorio risultanti dagli impegni di spesa; l'analisi di parametri e indicatori sociali, economici e ambientali influenzati dall'attività dell'ente come, ad esempio la variazione dei metri quadri di verde o dei metri cubi di edilizia residenziale previsti dagli strumenti urbanistici, la variazione del numero di anziani presi incarico dal servizio di assistenza domiciliare, il numero di lavoratori occupati dopo la partecipazione ad iniziative

di formazione previste dall'ente, o ancora la variazione di indicatori di qualità dell'ambiente a seguito di interventi di prevenzione e controllo; il confronto tra gli impegni previsti nel programma di mandato e le risorse/attività/risultati destinati e realizzati dall'ente; il giudizio dei portatori di interesse raccolto attraverso procedure scrupolosamente controllate come, ad esempio, le rilevazioni della *customer satisfaction*, *focus group*, incontri programmati con gli attori locali, indagini di opinione, sondaggi, ecc. Tuttavia, più che la semplice misurazione dei risultati e degli effetti sociali dell'azione dell'amministrazione pubblica, il processo di rendicontazione sociale dovrebbe aiutare a ricostruire il filo che lega la definizione degli impegni presi dall'ente con i risultati e gli effetti prodotti, la catena di senso che unisce i diversi momenti del processo di programmazione, attuazione e valutazione (Rogate, 2004);

• *Individuazione dei portatori di interesse/ Stakeholder*<sup>3</sup>: Assolutamente indispensabile, quale elemento costitutivo di un processo di rendicontazione sociale, è l'individuazione, o mappatura, dei portatori d'interesse rispetto ai quali si ritiene di voler costruire un dialogo e un miglior sistema di relazioni. Tale operazione è necessaria in quanto permette di dare evidenza ai soggetti con i quali l'ente intende costruire o migliorare il dialogo, consentendo, inoltre, di migliorare le modalità attraverso cui l'ente individua e interpreta i bisogni dei propri interlocutori. I criteri attraverso i quali individuare i diversi *stakeholder* sono molteplici: criterio dei percettori della spesa, cioè degli effettivi destinatari delle risorse messe a disposizione dall'ente pubblico; utilizzando la cd. rendicontazione di genere che, a partire dall'analisi dei destinatari delle politiche messe in atto dall'ente, individua quali portatori di interessi: le famiglie, i minori, gli anziani, le donne, i giovani, gli studenti, i disabili, i lavoratori, gli imprenditori; a partire da una differenziazione dei territori in cui si articola l'ente, intendendo come *stakeholder* i soggetti residenti in quell'area. Ciò è particolarmente importante, ad esempio, per un grande Comune che intenda concretamente dimostrare la quantità

---

<sup>3</sup> *Stakeholder* di un ente pubblico sono tutti coloro per i quali l'attività dell'ente stesso si legittima e acquista un significato di servizio o di politica pubblica (cittadini, imprese, altri enti, ecc...).

di risorse destinate alle singole zone della città ed ai quartieri più a rischio dal punto di vista sociale o per un'azienda socio-sanitaria che voglia presentare le modalità di risposta ai bisogni di salute dei differenti distretti territoriali in cui si articola; un *mix* tra i criteri sopraelencati. L'obiettivo ultimo è quello di fornire elementi di riconoscimento e di valutazione da parte dei portatori di interesse così individuati, che possono e devono diventare interlocutori e parte attiva del processo di rendicontazione: selezionando assieme all'ente i parametri e gli indicatori per la rendicontazione; esprimendo una propria valutazione sulla *performance* dell'ente; esprimendo un giudizio conclusivo proprio sulla base del documento di rendicontazione sociale, come *input* per le attività future di programmazione e intervento dell'ente; rendendosi parte attiva nelle stesse attività di programmazione e attuazione degli interventi.

Il processo di rendicontazione sociale è quindi intimamente connesso con i processi di partecipazione e di coinvolgimento, pur essendo, logicamente, separato da essi<sup>4</sup>. In altri termini, l'attività di rendicontazione sociale non richiede necessariamente un'attività di partecipazione diretta dei portatori di interesse alle diverse fasi, tuttavia, la promozione della partecipazione dei cittadini può essere un elemento che:

- rafforza e costruisce su basi nuove il sistema di relazioni tra pubblica amministrazione e i diversi *stakeholder*;
- legittima maggiormente i programmi d'azione dell'ente;
- favorisce una comunicazione e un utilizzo più efficace degli strumenti di rendicontazione.

---

<sup>4</sup> Nel novembre del 1999, a Copenaghen si è tenuta la terza conferenza internazionale dell'ISEA (*Institute of Social and Ethical Accountability*) sull'*accounting, auditing e reporting*, avente per oggetto il seguente tema: costruire la relazione con gli *stakeholder* focalizzata sullo scambio tra le varie esperienze dei diversi paesi. Durante la riunione è stata lanciata la *Copenhagen Charter*, a *guide to stakeholder reporting*, che rappresenta una guida al dialogo con e tra gli *stakeholder*, sulla base dei principi della rendicontazione sociale.

### **1.3 Le principali dimensioni del processo di rendicontazione sociale**

Come evidenziato nelle pagine precedenti, un processo di rendicontazione sociale deve coinvolgere direttamente sia l'organizzazione che la pone in essere, sia i suoi destinatari e più in generale i soggetti partecipi del processo di comunicazione ad esso sotteso.

Per quanto riguarda le ricadute generate dal processo di rendicontazione sociale, sia internamente che esternamente al sistema di relazioni cui l'amministrazione pubblica è inserita, è possibile individuare le cinque principali dimensioni della rendicontazione: contabile, strategico-organizzativa, professionale, politica e comunicativa (Morelli, 2009).

Ciò che è importante sottolineare è che le cinque finalità sopraelencate non devono essere considerate alternative: in realtà il dar conto dei risultati coinvolge naturalmente tutte le dimensioni, pur variando il grado, l'intensità e la consapevolezza con cui ciascuna amministrazione incide su ciascuna di esse attraverso la redazione di un documento di rendicontazione sociale. Si può, ad esempio, attribuire estrema importanza alla comunicazione verso l'esterno e non preoccuparsi delle ricadute organizzative, coinvolgendo pochi attori e trascurando la comunicazione interna.

Il fatto di far prevalere una delle dimensioni può essere, peraltro, il risultato di una scelta consapevole e contingente; è possibile decidere che il primo anno sia più importante enfatizzare le ricadute esterne, per poi concentrarsi sul riallineamento del processo di rendicontazione con i sistemi interni o su un maggior coinvolgimento di tutta l'organizzazione.

Ciò che rende d'altronde particolarmente interessante e fertile anche in futuro l'introduzione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche è proprio la possibilità che essa sia vissuta come un processo in divenire ed evolutivo e non come il semplice allineamento ad un modello. Da questo punto di vista, "si ritiene che non ci siano le condizioni e i vantaggi per renderlo in qualche modo un adempimento normativo, ma che la dimensione

artigianale e multi-dimensionale delle esperienze praticate sinora sia almeno per il momento una ricchezza da preservare” (Morelli, 2009: 67).

### **1.3.1 La dimensione contabile**

Ad oggi, le amministrazioni pubbliche non soffrono certamente di un *deficit* di rendicontazione ma, caso mai, del suo opposto, cioè della produzione di un *surplus* di strumenti di rendicontazione, basti pensare:

- ai rendiconti finanziari della gestione di competenza, di cassa e dei residui;
- alla relazione dell’organo esecutivo, che viene redatta in sede di rendiconto come una sorta di illustrazione qualitativa della gestione svolta nell’anno precedente;
- ai documenti di rendicontazione e di controllo che hanno fatto la loro comparsa nelle pubbliche amministrazioni più recentemente;
- ai referti del controllo di gestione, schede di valutazione, ed ogni altro strumento ispirato all’introduzione dei valori dell’efficacia e dell’efficienza.

Tutto questi documenti hanno prodotto una ulteriore stratificazione nel sistema di rendicontazione in uso presso le amministrazioni pubbliche. Il problema diventa quindi quello di fare sintesi e rendere maggiormente fruibile il flusso di informazioni attraverso il quale l’amministrazione pubblica racconta se stessa e si sottopone a giudizio.

### **1.3.2 La dimensione strategico-organizzativa**

Negli ultimi anni, all’interno del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana, peso rilevante è stato attribuito al riconoscimento di sempre maggiore autonomia agli istituti pubblici: autonomia economico- patrimoniale (disposizione di risorse e possesso di condizioni e beni utilizzabili per lo svolgimento operativo dell’attività), decisionale (margini di libertà per definire scelte e obiettivi da perseguire coerentemente con le finalità istituzionali e il sistema di relazioni interistituzionali in cui l’ente è inserito) e organizzativa (disponibilità di disporre, pur entro certi limiti e regole, del proprio

assetto organizzativo interno e del personale assegnato). Il singolo istituto pubblico può, quindi, ridefinire il proprio ruolo all'interno del contesto di riferimento, decidendo con una relativa discrezionalità quali azioni intraprendere.

In tale contesto, le amministrazioni pubbliche sono state chiamate ad una maggiore e diretta assunzione di responsabilità nella definizione e nel raggiungimento di obiettivi di risultato. Conseguenza di ciò è stata, soprattutto a livello di enti locali e di aziende socio-sanitarie, la diffusione della pianificazione strategica, intesa come formulazione di un percorso sostenibile di cambiamento nel medio periodo. Da ciò discende tutto il processo di *managerializzazione* delle strutture e di responsabilizzazione dei dirigenti con l'introduzione di nuovi strumenti, quali: direzione per obiettivi, sistema di *budget* e *project management*.

Se le scelte strategiche e organizzative di un'amministrazione pubblica sono, in ultima analisi, ciò che dà contenuto alla propria autonomia, il processo di rendicontazione sociale può costituire un ottimo riferimento per orientare tali scelte al perseguimento della *mission* istituzionale e per valutarne l'efficacia. I risultati contenuti, ad esempio, nel bilancio sociale possono, in altri termini, fornire un valido supporto alle scelte di riformulazione delle strategie dell'ente e di miglioramento dell'assetto organizzativo interno.

### **1.3.3 La dimensione professionale**

E' noto come l'immagine di un'istituzione e il conseguente atteggiamento dei cittadini nei suoi confronti siano molto influenzati dall'approccio che incontrano nella gestione dei servizi. Fondamentale è, quindi, il ruolo dei dipendenti nel favorire la percezione dell'attività dell'ente all'esterno.

In Italia è ancora largamente diffusa l'idea che chi lavora negli enti pubblici sostanzialmente non abbia una professionalità elevata, non sia affatto predisposto alle pubbliche relazioni, tanto meno alla comunicazione. *Condicio sine qua non* per migliorare l'immagine e la percezione dell'operato della pubblica amministrazione è che del miglioramento ne siano consapevoli e promotori gli stessi protagonisti che organizzano e gestiscono questa attività.

Da una recente indagine (Avallone e Bonaretti, 2003), svolta sui dipendenti di diversi enti locali è emerso che, nelle amministrazioni, le dimensioni più importanti del benessere organizzativo per i lavoratori sono: il senso di utilità del proprio lavoro, il livello di ascolto, la circolazione delle informazioni, la qualità delle relazioni interpersonali e l'operatività. Proprio queste dimensioni, maggiormente rilevanti per il benessere organizzativo e che, quindi, agiscono sulla motivazione e l'impegno dei dipendenti, sono ampiamente valorizzabili e incentivabili tramite il processo di rendicontazione sociale. Gli strumenti innovativi di rendicontazione, fra tutti il bilancio sociale, offrono, infatti, ai dipendenti pubblici, la possibilità di comunicare all'esterno il proprio lavoro, costringendoli così a non guardare solo all'interno del proprio ambiente, ma ad osservare meglio anche la situazione degli altri uffici e la percezione all'esterno del proprio operato.

Realizzare uno strumento di rendicontazione, come il bilancio sociale ad esempio, rappresenta un'enorme opportunità di: recupero del significato più autentico del lavoro pubblico, di crescita del senso di appartenenza alla propria organizzazione da parte dei dipendenti e, conseguentemente, di modifica delle percezioni dei cittadini rispetto al valore e all'operato dell'ente pubblico e dei suoi dipendenti.

#### **1.3.4 La dimensione politica**

Il valore aggiunto del processo di rendicontazione non si rintraccia nella corretta accumulazione di documenti che vanno a comporre l'insieme sottoposto ad approvazione politica. La sfida posta dalla rendicontazione sociale è quella di ricostruire informazioni significative da offrire al cittadino non come mero flusso comunicativo unidirezionale ma come occasione di valutazione e di critica.

Si tratta insomma di trasformare un insieme variegato di informazioni in uno strumento conoscitivo che faciliti l'esercizio di determinati diritti. Sta qui il senso profondo di una attività di gestione della conoscenza: al centro dell'attenzione si situa il valore d'uso per il destinatario della rendicontazione. Gli

strumenti di rendicontazione sociale devono non solo produrre e trasferire conoscenza sull'azione amministrativa ma assicurarsi che quella conoscenza<sup>5</sup> sia utilizzabile.

Il bilancio sociale, inteso quale strumento principe della rendicontazione sociale, si configura come risposta alle richieste di controllo sociale sull'operato della pubblica amministrazione avanzate dalla comunità di riferimento.

Esso fornisce l'occasione per attivare, soprattutto nei contesti del governo locale, un rapporto dialettico tra cittadini ed istituzioni "che punta non tanto a sostituire i tradizionali meccanismi della partecipazione politica quanto ad introdurre elementi di controllo democratico sulle tecniche di quantificazione e di rappresentazione economico-finanziaria dell'azione amministrativa" (Morelli, 2009: 74).

### **1.3.5 La dimensione comunicativa**

L'utilità degli strumenti di rendicontazione sociale e in particolare del bilancio sociale nel governo delle relazioni con l'esterno si collega ad almeno tre necessità:

- il bisogno di agire secondo il principio di trasparenza;
- il bisogno di dare e ricevere informazioni;
- il bisogno di instaurare processi di comunicazione.

Il concetto di trasparenza si lega *in primis* ad una possibilità di accesso all'informazione dall'esterno. Nel caso degli enti pubblici, esso viene stabilito anche dalla legge n.150 del 2000 che afferma il triplice diritto all'informazione da parte del cittadino (diritto di informare, di essere informato e di cercare informazioni).

Il passaggio culturale connesso al nuovo valore attribuito alla trasparenza si traduce in alcuni casi in un processo di comunicazione spontanea da parte dell'ente pubblico rispetto al proprio operato. Agire in modo trasparente significa,

---

<sup>5</sup> Si vuole qui intendere un tipo particolare di conoscenza, cioè quella che serve a controllare l'esercizio del potere da parte dei soggetti a cui questo esercizio è stato delegato.

quindi, fornire dati a chi li richiede, ma anche pubblicare volontariamente un monitoraggio della propria attività e degli impatti generati.

Connesso al concetto di trasparenza è quello di informazione. Il flusso delle informazioni provenienti dalle organizzazioni pubbliche e private a vantaggio dei propri *stakeholder* sembra negli ultimi anni essersi moltiplicato. La cultura della trasparenza e della rendicontazione, infatti, postula che informazioni riguardanti l'operato interno ed esterno dell'organizzazione siano interessanti per chi viene in contatto con l'ente stesso. L'attenzione si sposta da una necessità di piena conoscenza riguardo al bene o servizio prodotto ed erogato a un *focus* sul processo, sul funzionamento e sugli impatti della struttura organizzativa.

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

La trasmissione di informazioni finalizzata, da un lato, all'aumento della trasparenza, dall'altro all'accrescimento dell'affidabilità dell'organizzazione, viene comunemente definita come un processo di comunicazione.

Il bilancio sociale, gli altri strumenti di rendicontazione, le sezioni ambientali e sociali dei siti *web*, ovvero tutti i mezzi finalizzati all'accumulazione di un patrimonio informativo a disposizione dell'organizzazione e degli *stakeholder*, vengono ricondotti alla dimensione comunicativa della rendicontazione sociale.

Il bilancio sociale, strumento principale della rendicontazione sociale delle pubbliche amministrazioni, può, dunque, costituire lo strumento con cui rispondere in parte alle istanze di trasparenza, informazione e comunicazione.

Un bilancio sociale che si basa su questo tipo di impostazione consente di passare da un'ottica *ex post*, di comunicazione di risultati raggiunti, a una visione progressiva, atta a descrivere un processo e a dividerlo con gli *stakeholder*, attraverso il dialogo e la negoziazione di scopi e azioni.

Il bilancio sociale così inteso, quindi, risulta un documento multilivello, plurale e dinamico, che si presta a molteplici fruizioni, sia dal punto di vista delle interpretazioni interne, sia delle letture esterne.

Esso è strumento di informazione (trasmissioni di dati e di chiavi di lettura per interpretarli), di monitoraggio di processi e di condivisione. Inoltre, la relazione di comunicazione con gli *stakeholder* si può configurare anche sotto forma di partecipazione attiva (ad esempio nella stessa redazione del bilancio sociale). Questo consente di passare da una visione della relazione tra amministrazione e cittadini come comunicazione unilaterale, in cui i secondi sono semplici destinatari, verso una loro definizione come soggetti attivi del processo di comunicazione, favorendo l'instaurarsi di rapporti basati su una rilevazione più precisa delle reciproche necessità.

#### **1.4 Per un efficace processo di rendicontazione sociale**

Dopo aver analizzato la natura, i requisiti e le principali dimensioni del processo di rendicontazione sociale degli enti pubblici, è giusto concentrare ora l'attenzione sulle condizioni necessarie affinché tale processo possa svolgere in modo efficace la sua funzione, ossia, come precedentemente ricordato: rendere conto di ciò che l'ente ha generato dal punto di vista del contesto sociale e ambientale in cui è inserito.

La possibilità e la capacità di un'amministrazione pubblica di render conto del proprio operato è, infatti, favorita dalla maturazione di tre processi di cambiamento, diversi ma strettamente connessi (Penazzi, 2003): il processo di orientamento al servizio e al miglioramento della qualità della relazione con il cittadino; il processo di riforma istituzionale e di riordino del sistema di amministrazioni pubbliche (in attuazione dei principi di decentramento e sussidiarietà) e il processo di sviluppo di *managerialità* nelle amministrazioni pubbliche, con l'introduzione di principi e strumenti di organizzazione e gestione aziendale.

La rendicontazione sociale all'interno di un ente pubblico è favorita dal grado di maturità di questi tre processi, in quanto (Morelli, 2009):

- senza un'adeguata strutturazione e la garanzia di un livello minimo di qualità dei servizi diventa difficile render conto di risultati sociali; viceversa, è molto più naturale rendicontare nei contesti in cui vi sono: un'attenzione generalizzata della struttura al miglioramento continuo del servizio offerto, sulla base di una reale analisi e lettura dei bisogni; indicatori in grado di misurare la qualità percepita dei servizi da parte dei cittadini (*customer satisfaction*); l'attivazione di modalità efficaci di ascolto, di comunicazione e di gestione dei contatti con i cittadini (dall'Urp, al *call center*, dal *contact center*, agli strumenti di comunicazione integrata);

- senza una piena attuazione del nuovo assetto istituzionale, che ridefinisce le competenze e le responsabilità dei diversi livelli di governo, la rendicontazione sociale non si incardina nel processo di costruzione di un nuovo rapporto tra rappresentanti eletti e cittadini, ovvero: l'assunzione di responsabilità di Consigli, Giunte, presidenti e sindaci eletti a livello locale; la ridefinizione dei rapporti tra gli stessi livelli istituzionali (ad esempio tra Regioni, Province e Comuni, tra amministrazioni locali e amministrazioni decentrate dello Stato) e tra amministrazioni locali (ad esempio tra comuni e aziende sanitarie locali, tra enti locali e agenzie regionali, ecc.); la consapevolezza della centralità dei processi di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche, come principale strumento di governo e regolazione del territorio; la costruzione di un nuovo dialogo tra amministrazioni pubbliche e altre istituzioni e attori locali, sempre più nell'ottica della negoziazione, della partecipazione e del dialogo permanente;

- in mancanza di un sistema organizzativo e strumenti di gestione avanzati la rendicontazione sociale è senza radici, perché non alimentata: da una responsabilizzazione dei dirigenti e in modo diffuso di tutto il personale afferente alle diverse strutture, rispetto alle attività svolte e ai risultati raggiunti; da una capacità sistematica di programmazione e di valutazione dei risultati attraverso gli strumenti propri del controllo di gestione; da una razionalizzazione dei processi

che garantiscono sia la migliore erogazione dei servizi all'esterno che la corretta gestione dei flussi di attività e informazioni all'interno.

In estrema sintesi, la volontà e la capacità di rendicontazione sociale non possono nascere dal nulla, ma acquistano valore se strettamente connesse ad un processo di cambiamento culturale, istituzionale e organizzativo-gestionale delle amministrazioni pubbliche.

## CAPITOLO 2

### LE FORME DELLA RENDICONTAZIONE SOCIALE

#### 2.1 Gli strumenti della rendicontazione sociale in ambito pubblico

La rendicontazione sociale comprende una serie di informazioni e di *report* diversi per oggetto e finalità. Le variabili da considerare per classificare i documenti di rendicontazione sociale sono quattro (Tanese, 2004):

1. *il periodo temporale di riferimento*: in base a ciò è possibile distinguere il bilancio di mandato, riferito all'intero quinquennio di mandato amministrativo, dal bilancio sociale, legato ad un ambito temporale annuale;

2. *l'ambito della rendicontazione*: tale criterio consente di distinguere i *report* che forniscono un'analisi sull'intera gestione (bilancio di mandato) da altri strumenti che, invece, focalizzano l'oggetto dell'indagine su temi specifici (bilancio ambientale), su determinate categorie di destinatari (bilancio di genere) ovvero su alcuni settori di attività (bilancio di settore);

3. *il grado di coinvolgimento degli stakeholder*: tale criterio tiene conto del livello di partecipazione popolare nel processo di definizione delle politiche pubbliche e caratterizza il bilancio partecipativo. Esso esprime la volontà degli enti locali di coinvolgere la comunità nella formulazione dei bilanci preventivi di spesa in quelle parti riguardanti gli interventi a particolare rilevanza sociale; si tratta a differenza dei casi precedenti, di un bilancio preventivo e non consuntivo. Le modalità della consultazione avvengono secondo forme diverse, tra queste, si può segnalare la formazione di apposite assemblee formate da rappresentanti di categorie rilevanti nel contesto territoriale (associazioni industriali, commercianti, artigiani, agricoltori, albergatori, Camere di Commercio, ecc.);

4. *i confini istituzionali*: grazie ai quali è possibile distinguere tra documenti relativi alla rendicontazione sulla gestione interna dell'amministrazione pubblica, tra cui il più rilevante è il bilancio sociale e altri che rendono conto dell'attività svolta sul territorio da diversi soggetti, sia pubblici che misti pubblico-privati. In

relazione ai confini istituzionali, si possono quindi evidenziare altri due documenti: il bilancio consolidato e il bilancio di territorio.

## 2.2 Il bilancio di genere

Il concetto di bilancio di genere (*gender budget*) nasce negli studi economici degli anni '90 e, successivamente, è stato ripreso e sviluppato dall'Onu e dall'UE che ne hanno raccomandato l'applicazione<sup>6</sup>. Il bilancio di genere non necessita della costruzione di un documento distinto dal bilancio di previsione annuale; è infatti sufficiente rielaborare i dati in esso contenuti.

In sintesi, si è di fronte ad uno strumento di programmazione della gestione che pone attenzione alle esigenze di particolari categorie di soggetti, partendo dall'analisi della differenza d'impatto delle politiche pubbliche sugli uomini e sulle donne.

Alla base della nascita di questo strumento vi è, infatti, la considerazione che le politiche pubbliche hanno effetti diversi sugli uomini e sulle donne perché diversi sono i loro ruoli nella società.

La questione femminile risente, ovviamente, del contesto in cui è analizzata; così nei Paesi in via di sviluppo, il bilancio di genere è destinato ad analizzare le problematiche legate al livello di istruzione della popolazione femminile, alla possibilità di esercizio dei diritti civili e politici delle donne, alla disoccupazione ecc. Nei Paesi come l'Italia, tale bilancio ha invece la finalità di evidenziare l'esistenza reale delle pari opportunità sul lavoro e le politiche e gli interventi a sostegno delle donne e della famiglia.

---

<sup>6</sup> A livello teorico, l'ideazione del bilancio di genere è da attribuire a Ronda Sharp, un'economista femminista appartenente al *Research center for Gender Studies* dell'università di Adelaide in Australia. Il *gender budget* si è imposto grazie al riconoscimento ottenuto nella "Quarta conferenza mondiale sulle donne", promossa dalle Nazioni Unite nel 1995 e tenutasi a Pechino. Anche per l'intervento dell'Onu che nel 2000 ne ha raccomandato l'applicazione, a livello internazionale sono molti i Paesi che possono vantare esperienze di bilancio di genere. Tra questi si ricordano: Australia, Canada, Regno Unito, Stati Uniti, Sud Africa, Filippine, Zimbabwe. In Europa, la Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità ha presentato, il 16 giugno 2003, una relazione sul *gender budgeting* al Parlamento Europeo che, con un'apposita risoluzione, ha promosso la pratica anche con riferimento al bilancio UE. In Italia, dove questo strumento si sta diffondendo, al momento sono da segnalare le esperienze della Regione Emilia-Romagna, della Provincia di Modena, della Provincia di Genova, della Provincia di Siena e del Comune di Modena.

Il concetto di genere è però estendibile anche ad altre categorie sociali, come gli anziani oppure i giovani, al fine di valutare gli effetti dell'azione pubblica nei confronti di questi gruppi di *stakeholder*. L'obiettivo è quello di migliorare l'allocazione delle risorse con riguardo a questi soggetti.

Di recente il bilancio di genere ha poi assunto anche un valore di *auditing* (si parla, infatti, di *gender auditing* o *gender analysis*<sup>7</sup>) e di *accounting*.

Il *gender auditing* propone una rilettura del bilancio annuale di un ente locale, in modo da valutare se le decisioni prese e le risorse allocate sono in grado di raggiungere l'obiettivo della pari opportunità nel territorio (Rogate, 2004).

Da sottolineare che il bilancio di genere, inteso sia come *gender budget* o *auditing*, rappresenta un'applicazione delle pratiche di *gender mainstreaming* nelle procedure di bilancio, ovvero un'estensione "dell'integrazione della prospettiva dell'uguaglianza di genere in tutte le fasi e a tutti i livelli delle politiche pubbliche da parte degli attori coinvolti nei processi decisionali" (Tanese, 2004: 70). In questo senso, tutti i progetti e le attività devono essere impostati per consentire agli uomini e alle donne di fruirne allo stesso modo.

L'adozione di una prospettiva di genere nella lettura del bilancio richiede una riclassificazione delle entrate e delle spese: da un lato, è necessario tenere in considerazione l'impatto sui generi dell'imposizione fiscale, dei prestiti e dei finanziamenti (ad esempio, per quanto riguarda le causali e le destinazioni dei fondi UE e delle altre entrate come: *ticket* applicati, vendite di immobili, pagamenti dei servizi); dall'altro, dovrebbero essere valutate le spese dirette nei confronti di uomini e donne, ad esempio: per sussidi o programmi di assistenza o riqualificazione professionale, le spese per l'introduzione delle pari opportunità nel lavoro nonché tutte le altre tipologie di spese.

Il bilancio di genere, in definitiva, rappresenta uno strumento fondamentale per incrementare il livello di trasparenza della gestione e, in un'ottica di

---

<sup>7</sup> Un'iniziativa interessante, in materia di *gender budget analysis*, è quella dell'assessorato per le politiche del lavoro e formazione professionale della provincia di Genova che ha presentato un modello di analisi di genere dei bilanci pubblici degli enti locali. Tale ricerca è stata applicata in via sperimentale dal bilancio del Comune di Sestri Levante. Si veda il sito *web* [www.genderbudget.it](http://www.genderbudget.it).

rendicontazione o di *gender audit*, per valutare le prestazioni raggiunte dall'amministrazione.

Il bilancio di genere, se ben utilizzato, è uno strumento in grado di far comprendere agli amministratori il livello di impatto delle politiche pubbliche sulle donne, o su altre categorie di soggetti deboli, in modo da sanare eventuali situazioni di squilibrio. Tutto questo, va sottolineato, deve essere sempre realizzato in un'ottica di benessere e sviluppo collettivo e non solo a vantaggio esclusivo di singole classi di soggetti.

### **2.3 Il bilancio di mandato**

In materia di rendicontazione delle aziende pubbliche un ruolo particolare va attribuito al bilancio di mandato. “Esso si fonda sul presupposto che l'organo politico eserciti la propria attività di governo in forza di un rapporto di fiducia espresso dai cittadini attraverso i meccanismi elettorali; gli amministratori pubblici sono perciò chiamati a soddisfare il diritto di informazione degli elettori che con il loro voto hanno conferito il mandato di rappresentanza” (Bartocci, 2003: 153). In sintesi, il bilancio di mandato è un documento prodotto alla scadenza di una legislatura con l'obiettivo di mostrare con trasparenza e chiarezza i risultati ottenuti durante il periodo di governo, con particolare riferimento agli impegni assunti nella fase elettorale<sup>8</sup>.

Il significato di questo strumento è potenziato se posto in relazione con i documenti di programmazione stilati all'inizio del periodo di governo. In questo senso, utile è la redazione di un programma di mandato, il quale dovrebbe fissare gli indirizzi generali dell'azione politico-amministrativa dell'ente. Esso rappresenta il primo mezzo di pianificazione a disposizione della Giunta, in cui si espongono i piani da attuare e le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti previsti per la durata della carica, in coerenza con quanto contenuto nel programma politico. Più specificatamente esso dovrebbe riportare indicazioni:

---

<sup>8</sup> In Italia esistono alcune interessanti esperienze di redazione del bilancio di mandato da parte di alcuni enti locali: le Province di Bergamo e Sassari e il Comuni di Caravaggio (MI).

- sulle motivazioni delle scelte compiute;
- sulle risorse disponibili e gli impieghi da utilizzare;
- sul personale e le strutture disponibili;
- sugli investimenti da realizzare e le relative coperture finanziarie;
- su tutto ciò che è necessario a rendere immediatamente valutabile e misurabile il programma di mandato, anche al fine di facilitare il controllo ed il giudizio del Consiglio e del corpo elettorale.

A fine legislatura il programma va confrontato con il bilancio di mandato. Vi dovrebbe essere, pertanto, una certa simmetria strutturale tra i due documenti. Il bilancio di mandato dovrebbe consentire di ottenere informazioni (Bartocci, 2003):

- sulle aree di azione dell'ente, sui servizi offerti, sugli interventi compiuti e sugli obiettivi conseguiti;
- sui tempi di attuazione dei progetti realizzati;
- sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale di inizio e fine mandato, evidenziando i punti di forza e di debolezza rispetto alle scelte effettuate, ai vincoli iniziali e facendo riferimento a quelli introdotti per le successive legislature;
- sull'impatto economico, sociale ed ambientale delle azioni dell'ente;
- sul grado di soddisfazione degli utenti dei servizi erogati;
- sulla continuità/discontinuità delle politiche adottate rispetto alle scelte della precedente coalizione di maggioranza, motivando le eventuali differenze ed evidenziando i maggiori costi sopportati.

Il programma e il bilancio di mandato sono strumenti che presentano un riferimento concettuale comune e possono, quindi, essere concepiti sinergicamente.

## **2.4 Il bilancio ambientale**

Negli ultimi anni, il mondo delle imprese ha mostrato un crescente interesse verso i temi legati alla salvaguardia dell'ambiente e alla definizione di un modello

di sviluppo sostenibile. Il rapporto delle aziende con l'ecosistema ha subito una continua evoluzione nel corso del tempo, passando da un atteggiamento scettico, in cui le risorse venivano considerate pressoché inesauribili e a costo-zero e gli effetti ambientali dell'attività erano ignorati, al tentativo di gestire l'impatto ambientale con l'obiettivo di mantenere un equilibrio tra crescita economica e preservazione delle risorse.

Le aziende hanno maturato la consapevolezza che la variabile ambientale rappresenta sempre più un fattore critico di successo per l'ottenimento di un vantaggio competitivo duraturo nel tempo. Di conseguenza, sono state costrette a considerare questa variabile nella redazione dei propri piani, giungendo fino alla definizione di una precisa strategia ambientale.

Uno dei fattori che ha spinto il mondo imprenditoriale verso una crescente attenzione alle tematiche ambientali è stato l'innalzamento del livello delle aspettative degli *stakeholder* in questo campo. La diffusione delle tematiche legate al rispetto dell'ambiente, alla salvaguardia delle risorse e alla sensibilizzazione di strati sempre più ampi della società, hanno di fatto assunto il ruolo di "attese" dei soggetti portatori d'interesse che s'interfacciano con l'azienda (Cisi, 2003).

Un altro elemento che ha portato a considerare l'ambiente come una variabile strategica è rappresentato dagli specifici interventi normativi che si sono succeduti nel corso degli anni e che hanno riguardato numerosi campi di attività, quali: la gestione dei rifiuti, le emissioni di *gas* inquinanti in atmosfera, la gestione delle acque di scarico, l'inquinamento acustico ed elettromagnetico, ecc.

A questo tipo di problematiche non sono di certo estranee gli enti pubblici, chiamati in prima fila ad assumersi le proprie responsabilità nell'utilizzo delle risorse naturali, sia come operatori socio-economici, sia come soggetti regolatori della vita del sistema, in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo economico.

In tal senso, tappa molto importante è costituita dal "Summit sullo stato della Terra" svoltosi a Rio de Janeiro nel 1992. Nel documento sottoscritto dai *leader* mondiali, al capitolo 28, è prevista l'Agenda 21 locale, cioè l'invito rivolto agli

enti locali ad adottare piani di sviluppo sostenibili in collaborazione con tutti i componenti della comunità. Successivamente, in occasione della conferenza continentale di Aalborg del 1994, è stata elaborata la Carta delle Città Europee che ha ribadito l'impegno ad attuare il programma dell'Agenda 21L. Nella stessa direzione è andata la dichiarazione assunta dai rappresentanti dei Governi locali al "Sistema sullo sviluppo Sostenibile" di Johannesburg del 2002.

Più precisamente, l'Agenda 21L è una dichiarazione di intenti per la promozione di uno sviluppo sensibile alle variabili ambientali, economiche e sociali, che stabilisce gli impegni da assumere da parte dell'ente e i criteri a cui la comunità locale deve sapersi attenere. Per quanto l'adesione sia volontaria e non comporti il ricorso a metodologie rigide e prefissate, è possibile ritenere che un ente locale "sostenibile" debba promuovere alcune iniziative interne di responsabilità ambientale, quali: l'adozione di appositi parametri di sostenibilità da rispettare nei progetti, nei piani, nelle politiche e nell'attività svolta; l'implementazione di strumenti di gestione ambientale, tra cui l'ecobilancio; l'utilizzo di sistemi di *eco-audit* volti ad ottenere la certificazione ambientale e, infine, l'attivazione di forme di confronto pubblico sullo stato di attuazione dell'Agenda.

In questa prospettiva, il bilancio ambientale dovrebbe essere inquadrato nell'ambito di un modello di gestione complessivo di responsabilità ambientale.

Il bilancio ambientale è un documento attraverso il quale gli amministratori rendicontano l'impatto ambientale della gestione svolta. Ha un valore consuntivo e preventivo e risponde, come il bilancio sociale, ad una finalità di comunicazione esterna ed interna.

La contabilità ambientale diventa lo strumento idoneo a rilevare i costi ambientali (impoverimento delle risorse naturali, spese per la riduzione dell'inquinamento e per far fronte a calamità, ecc.) che non sono considerati dalla contabilità economico-finanziaria.

La contabilità ambientale rileva questi costi e li elabora, producendo un rendiconto finale, il bilancio ambientale appunto, che deve essere convalidato ed approvato dalla Giunta e dal Consiglio.

Il processo di implementazione del sistema di contabilità ambientale si fonda su due assi principali: *accounting*, ovvero l'insieme delle procedure di rilevazione e di gestione dei dati ambientali in modo che risultino utili per assumere le decisioni sulle politiche da adottare e *accountability*, vale a dire rendicontazione delle decisioni prese, delle attività realizzate, dei risultati e degli effetti ottenuti in ambito ambientale, assumendo la responsabilità per gli stessi di fronte a tutti gli *stakeholder*.

La fase di *accountability*, temporalmente successiva a quella di *accounting*, si esplica attraverso la realizzazione del bilancio ambientale.

Il quadro concettuale e metodologico di riferimento in materia di bilancio ambientale pubblico è sostanzialmente analogo a quello maturato in seno al settore privato. Il processo di elaborazione può essere così schematizzato (Bartocci, 2003):

- classificazione delle politiche<sup>9</sup> e delle attività ambientali all'interno di ambiti prestabiliti di contabilizzazione e rendicontazione;
- coinvolgimento degli attori interessati nella definizione degli obiettivi, delle priorità e degli strumenti di monitoraggio;
- riclassificazione delle spese ambientali risultanti dalla contabilità generale;
- misurazione dell'andamento delle pressioni ambientali, della variazione dei parametri di stato e delle risposte ottenute attraverso indicatori e informazioni qualitative.

A regime, i bilanci ambientali approvati annualmente saranno due: uno preventivo ed uno consuntivo. Tra i due documenti si instaurerà un percorso circolare per cui la redazione del bilancio ambientale consuntivo partirà dai dati

---

<sup>9</sup> L'individuazione delle politiche ambientali avviene attraverso l'analisi dei seguenti documenti: programma di mandato; relazione previsionale e programmatica (Rpp); piano esecutivo di gestione (Peg); piano dettaglio degli obiettivi (Pdo); relazioni della Giunta allegate al bilancio; programmazione settoriale e territoriale; eventuali risultanze del sistema di gestione ambientale (Sga).

contenuti nel preventivo e, successivamente, il consuntivo stesso fornirà informazioni essenziali per la nuova programmazione annuale<sup>10</sup>. La struttura del documento richiederà alcuni semplici adattamenti fra preventivo e consuntivo.

Rispetto al bilancio sociale, quello ambientale prende in considerazione una dimensione specifica della gestione aziendale, legata all'ambiente e all'impatto dell'attività svolta sull'ecosistema. In ambito pubblico si devono utilizzare in modo sinergico i due documenti. Gli enti locali redigono bilanci sociali che spesso dedicano una sezione specifica ai riflessi ambientali della gestione; quando assume uno spazio molto esteso, questa sezione diventa un vero bilancio ambientale distinto da quello sociale (Hinna, 2004).

## **2.5 Il bilancio partecipativo**

Il bilancio partecipativo, o partecipato, è uno strumento che ha destato particolare interesse soprattutto in alcuni Paesi e che, grazie anche ad apprezzamenti ricevuti dalla Banca mondiale e dall'Onu, sta richiamando l'attenzione anche a livello europeo. Si tratta di una metodologia di costruzione del bilancio preventivo degli enti pubblici che è nata dall'esperienza di alcune realtà municipali (*in primis* sudamericane) e che sta conoscendo sperimentazioni applicative anche in ambiti territoriali più ampi (regioni e Stati federati).

Il punto di partenza più consolidato è rappresentato dall'esperienza della città di Porto Alegre, metropoli situata nel meridione del Brasile. Dal 1998 l'amministrazione comunale ha attivato graduale un processo di coinvolgimento della cittadinanza nella formulazione delle decisioni di spesa con particolare valenza sociale. Il caso, anche per il successo riscontrato, non è rimasto isolato, ed oggi si contano applicazioni in Nuova Zelanda, Stati Uniti, oltre che in alcune città nord-europee ed africane. Il Paese europeo più all'avanguardia in questo campo è la Francia dove nel 2003, a Bobigny, è stato approvato il primo bilancio partecipativo.

---

<sup>10</sup> Di norma, nel primo anno di sperimentazione, gli enti si limitano ad approvare solo il bilancio ambientale preventivo.

La logica sottostante il ciclo partecipativo del bilancio è di “avvicinare la comunità alle problematiche di gestione delle risorse pubbliche, coinvolgendole nelle decisioni circa le priorità sociali di intervento e stimolando un maggiore grado di consapevolezza e di condivisione” (Bartocci, 2003: 146). In sintesi, si tratta, anche se con pesanti limitazioni, di un tentativo di cogestione dei bilanci pubblici.

I metodi più diffusi prevedono la convocazione di assemblee popolari ripartite per zona, che forniscono indicazioni su una rosa di tematiche selezionate su base territoriale o settoriale. Le preferenze così espresse costituiscono gli orientamenti successivamente accettati dall’Organo Esecutivo per costruire la fetta di bilancio che è stata “messa in discussione”. E’ possibile, inoltre, la costituzione di appositi organismi composti dai rappresentanti delle assemblee cittadine, con il compito di partecipare più direttamente alla predisposizione del bilancio e al monitoraggio della gestione. Tali attività possono essere ricondotte all’ambito delle pratiche classificate come *stakeholder engagement*; più precisamente, si parla a questo proposito anche di *citizen budgeting* o di *participatory budgeting*.

I modelli di bilancio partecipativo sono molto differenti tra loro: alcuni possono assicurare margini considerevoli di decisione ai cittadini, nello sforzo di attuare importanti processi di democratizzazione della società e di rinnovare profondamente l’identità dell’ente e il modo in cui esso è percepito dalla comunità (tutto ciò si riscontra soprattutto nelle esperienze sudamericane); oppure sono possibili profili meno impegnativi, dove la partecipazione ha una natura più consultiva ed è vista come strumento migliorativo dell’efficacia e dell’equità dell’azione pubblica, oltre che della legittimazione sociale. Oltre che nei contenuti, le esperienze operative possono divergere anche (*ivi*: 147):

- *nel soggetto promotore dell’iniziativa*: normalmente esso è l’organo esecutivo (la Giunta) ma è possibile che l’iniziativa sia voluta da un altro soggetto politico (il Consiglio o un organo politico sovraordinato);

• *nella frazione di risorse oggetto della cogestione*: di solito oggetto del bilancio partecipato sono le risorse destinate alle spese di investimento; può trattarsi di una parte o della totalità delle spese per la realizzazione di opere e servizi riguardanti settori specifici (salute, servizi sociali, urbanistica), oppure una percentuale fissa sul totale del bilancio;

• *nelle modalità di coinvolgimento dei cittadini*: la più diffusa è quella delle assemblee territoriali ma non possono escludersi altre modalità (questionari e *referendum* cittadini); in ogni caso devono essere strumenti in grado di raggiungere tutta la comunità e di favorire una partecipazione consapevole e responsabile;

• *nelle modalità di interazione tra istituzione e cittadini e nell'autonomia ad essi concessa*: ci si riferisce a quei poteri che, pur in assenza di un'apposita normativa, la Giunta di fatto assegna alla comunità attraverso diverse forme (momenti assembleari, *referendum*, meccanismi di rappresentanza, ecc.) e in base alle caratteristiche del processo interattivo di costruzione del bilancio<sup>11</sup>;

• *nell'esistenza di ulteriori strumenti partecipativi*: il processo in questione può esprimere più compiutamente le proprie potenzialità laddove non costituisca uno strumento isolato di partecipazione attiva degli *stakeholder* ma sia inserito in un ciclo completo di monitoraggio della gestione, che trova nella rendicontazione un importante e partecipato momento di comunicazione dei risultati raggiunti e di correzione delle strategie perseguite e delle linee di intervento attuate.

Il bilancio partecipativo non è comunque esente da limiti legati alla natura stessa del documento. Il rischio principale è quello della delegittimazione del livello politico locale nel momento in cui la programmazione dell'attività dell'amministrazione sia realizzata direttamente dal cittadino. In questa situazione, infatti, l'amministrazione pubblica corre il rischio di perseguire obiettivi derivanti da scelte populistiche o da necessità contingenti e non da una pianificazione di lungo periodo.

---

<sup>11</sup> E' necessari sottolineare che la responsabilità politica e giuridica del documento ricade comunque sul Consiglio che lo approva, anche nel caso in cui esso decida di accogliere volontariamente i vincoli espressi dalla cittadinanza.

Il meccanismo della consultazione popolare può, inoltre, esporre l'ente a tentativi di manipolazione della gestione pubblica da parte di gruppi di pressione esterna che possono riuscire ad indirizzare il voto delle assemblee popolari. In questo modo, l'ente locale verrebbe meno al proprio compito di amministrazione delle risorse pubbliche al di sopra degli interessi di parte. Inoltre, la consultazione dei gruppi di *stakeholder* nel bilancio partecipativo evidenzia, fin da subito, limiti di rappresentatività, poiché i vari soggetti possono essere coinvolti nella programmazione in modo diverso.

In estrema sintesi, a livello più strettamente operativo, il processo che porta alla costruzione del bilancio partecipativo appare molto lungo e costoso; di conseguenza, prima di essere implementato, occorre analizzare attentamente il rapporto costi-benefici (Steccolini, 2004).

## **2.6 La *balanced scorecard***

La *balanced scorecard* (Bsc) è uno strumento messo a punto negli Stati Uniti all'inizio degli anni '90 da Kaplan e Norton. Essa, pensata inizialmente per le imprese private, costituisce una forma di *reporting* tesa a rendere più efficaci i modelli strategici di governo aziendale. Lo strumento si articola in quattro prospettive: economico-finanziaria, del cliente, dei processi e, infine, dell'apprendimento e della crescita. Nella Bsc sono definiti gli indicatori (*financial* e non *financial*) attraverso cui misurare la creazione di valore, la soddisfazione dei clienti, l'efficienza dei processi e lo sviluppo delle risorse intangibili (Favotto, 2007).

Il punto di partenza è la presa di coscienza che i tradizionali sistemi di misurazione delle *performance* fondati su indicatori meramente economico-finanziario non sono sufficienti a fornire un quadro informativo capace di supportare in maniera adeguata il *management*. A questo proposito, gli Autori ravvisano uno scollamento tra livello strategico e livello operativo della gestione, scollamento che può essere riassorbito creando uno strumento di monitoraggio che assuma nuove prospettive rispetto a quelle economico-finanziarie e che

consideri, oltre ai risultati consuntivi, anche indicatori prospettici di breve, medio e lungo periodo. In questa maniera la Bsc, costituita da una serie interrelata di schede valutative bilanciate, offre la possibilità di controllare la traiettoria di sviluppo della gestione consentendo un livello di analisi causa-effetto che coinvolge le variabili strategiche critiche.

Recentemente sono partite le prime esperienze di *balanced scorecard* anche negli enti pubblici<sup>12</sup>. Ovviamente, tale trasposizione necessita di alcuni adattamenti ed aggiustamenti. In particolare, nella fase di programmazione, la Bsc può utilmente incrociarsi con gli strumenti previsti dalla normativa, al fine di favorire la razionalità della sequenza dei vari momenti attraverso cui il piano strategico giunge a declinarsi nei parametri-obiettivo che devono guidare l'attività operativa.

E' evidente che le quattro prospettive che qualificano l'approccio di Kaplan e Norton devono essere riviste alla luce delle specificità degli enti pubblici. Per lo svolgimento dell'analisi strategica negli enti pubblici, è possibile considerare cinque prospettive chiave (Manes Rossi, 2002): la prospettiva economico-finanziaria (quali risultati economici e monetari dobbiamo ottenere per assicurarci la capacità di rigenerare le risorse impiegate), la prospettiva delle relazioni con la collettività (cosa è necessario fare per rispondere alle esigenze della collettività di riferimento), la prospettiva dei processi interni (che cos'è necessario migliorare per assicurare la soddisfazione della collettività e garantire la capacità di autogenerazione), la prospettiva delle risorse umane (quali competenze devono possedere le risorse umane impiegate per garantire la corretta gestione dei processi e la soddisfazione del pubblico) e la prospettiva dell'innovazione (cos'è necessario fare per assicurare nel tempo la capacità di creare prodotti con un valore per la comunità di riferimento).

La *balanced scorecard* rappresenta, in ultima analisi, una metodologia di razionalizzazione dell'organizzazione secondo un modello gestionale focalizzato

---

<sup>12</sup> Nel nostro Paese sono da segnalare i casi dei Comuni di Casorate Sempione e di Besnate in Provincia di Varese, che hanno sperimentato un modello di *balanced scorecard* basato sull'esperienza del Municipio di Charlotte (North Carolina, Usa).

sulla strategia (*strategy focused organization*). Non vanno, inoltre, trascurate le valenze che la Bsc può avere in un'ottica di *accountability*: essa può essere considerata un valido strumento di *citizen relationship management*, visto il suo orientamento ad interiorizzare la prospettiva del cliente (nell'impresa privata) e della collettività per quanto riguarda l'ente pubblico.

## **2.7 Il bilancio di territorio**

Negli ultimi tempi, la società civile ha richiesto allo Stato e alle amministrazioni pubbliche la soddisfazione di una serie di bisogni economici e sociali complessi: occupazione, sviluppo economico, istruzione, salute, giustizia, ecc. Il cittadino è interessato, principalmente, alla soddisfazione di tali bisogni e non tanto a conoscere quale sia il soggetto, pubblico o privato, deputato alla loro soddisfazione secondo la titolarità affidatagli dalla legge (Mulazzani e Romolini, 2006).

D'altra parte, le amministrazioni pubbliche si trovano di fronte ad una serie di bisogni complessi che, per essere soddisfatti, richiedono l'attivazione di una logica reticolare in grado di coinvolgere soggetti diversi come lo Stato, la Regione, le Province, i Comuni, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, ecc. Una logica reticolare e sistemica richiede una rendicontazione congiunta che può essere realizzata attraverso la redazione del bilancio di territorio. "Obiettivo di un bilancio di territorio è integrare in un unico documento consuntivo i risultati e gli effetti delle politiche di tutte le amministrazioni pubbliche competenti su un determinato territorio"<sup>13</sup> (Morelli, 2009: 107).

Il bilancio di territorio è inoltre uno stimolo per la dirigenza pubblica ad avviare una programmazione concreta degli interventi: in Italia, infatti, si è spesso assistito ad una frammentazione e sovrapposizione degli interventi pubblici, con un inefficiente utilizzo delle risorse a disposizione.

---

<sup>13</sup> Per territorio si intende il complesso di: acqua, aria, ecosistema della flora e della fauna, gli insediamenti produttivi e abitativi, la cultura, ecc.

Le amministrazioni pubbliche che potrebbero essere interessate a produrre un bilancio di territorio sono: le Regioni, le Province, le Comunità montane, i Comuni di grandi dimensioni e le aree metropolitane. L'ente pubblico che realizza un bilancio di territorio deve individuare le amministrazioni, le aziende pubbliche e quelle private che operano nell'area considerata, che vanno a così a costituire: "l'area di consolidamento".

L'area di "consolidamento" può essere individuata in un insieme costituito dalle amministrazioni pubbliche in senso stretto e dalle aziende partecipate e collegate a quest'ultime. I criteri di inclusione di un'entità all'interno dell'area di "consolidamento" sono: l'erogazione di servizi di pubblica utilità e l'esistenza di un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o erogazione di finanziamenti a titolo di trasferimenti o di capitale di rischio da parte di un'amministrazione pubblica.

Oggetto di analisi del bilancio di territorio sono le *performance* economiche, finanziarie e patrimoniali delle entità comprese all'interno del settore pubblico allargato e gli effetti prodotti sul territorio su cui verte la rendicontazione.

Sebbene faccia parte degli strumenti di rendicontazione sociale, il bilancio di territorio non assume come propria la finalità di comunicazione e di trasparenza verso la molteplicità degli *stakeholder* che si relazionano con le amministrazioni pubbliche. Il bilancio di territorio è, infatti, rivolto ad uno *stakeholder* principale o privilegiato, ossia il livello politico e dirigenziale dell'ente pubblico titolare della funzione di governo del territorio. In altre parole, è un documento indirizzato principalmente ai politici e ai dirigenti dell'ente che lo produce (al fine di realizzare una corretta e armonica programmazione degli interventi sul territorio) e, indirettamente, al vertice politico e tecnico degli enti sovraordinati competenti per la programmazione delle politiche sul territorio.

In sintesi, il bilancio di territorio è uno strumento di *governance* esterna o inter-istituzionale e di comunicazione verticale e orizzontale fra Regione, la Provincia, Comuni, aziende di servizio pubblico locale, aziende sanitarie, ecc. Esso richiede uno scambio continuo di informazioni fra le amministrazioni

pubbliche di ordine e grado diverso che, nel nostro Paese, sono ancora scarsamente propense alla comunicazione reciproca.

## 2.8 Il bilancio sociale

Il bilancio sociale è il documento di rendicontazione sociale più diffuso sia in ambito pubblico che privato. Nella sua accezione più stretta, si tratta di un documento riferito ad un anno di attività, quindi normalmente coincidente con il periodo del bilancio di esercizio, che rende conto in una prospettiva consuntiva e programmatica: della missione e delle strategie dell'ente; dei progetti e delle attività realizzate nel corso dell'anno; dei risultati prodotti e degli effetti determinati rispetto ai diversi portatori di interesse.

Volendo definire in termini più teorici i requisiti che un documento di rendicontazione deve avere per essere definito bilancio sociale si può affermare che esso è un documento (Dipartimento della Funzione pubblica, 2004):

- *annuale*, logicamente e funzionalmente collegato al tradizionale bilancio di esercizio, rispetto al quale, tuttavia, non si configura come un semplice allegato, ma come un documento a sé, con finalità di comunicazione differenti;

- *completo*, quindi riferito a tutte le attività dell'ente, con livelli di approfondimento selettivi, perché deve essere anche agile e facilmente fruibile e, quindi, non può concentrarsi su aspetti di dettaglio;

- *finalizzato a leggere i risultati dal punto di vista esterno* e quindi non focalizzato prevalentemente su indicatori di attività ed elementi di *output*, ma su indicatori di utilizzo, di qualità dei servizi e di *outcome* delle iniziative intraprese;

- *affidabile*, cioè basato su dati e informazioni oggettive, attendibili e verificabili, acquisite attraverso un sistema di rilevazione metodologicamente corretto;

- *che consente di costruire un ponte tra passato e futuro*, aiutando a leggere i risultati a consuntivo e a definire le priorità di intervento per gli esercizi successivi;

- *aperto* e volutamente sottoposto al giudizio e al dialogo, quindi non necessariamente perfetto dal punto di vista formale, ma utilizzabile in termini di comunicazione e di base per la discussione. Proprio perché va considerato come uno strumento migliorabile in base ai rilievi presentati dai destinatari, tale documento deve fondarsi su un approccio culturale basato sull'apertura, sul dialogo e sul confronto tra l'amministrazione pubblica e le varie categorie di portatori d'interesse.

In ultima analisi, il bilancio sociale consente di evidenziare la “catena del senso dell'attività amministrativa”, ossia “la catena della relazionalità gestionale, quella della programmazione e del controllo che deve essere impostata in un quadro di valori economico-finanziari e sociali e che nel documento deve trovare opportuna e chiara esposizione” (Giusepponi, 2003: IX).

L'introduzione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche può quindi essere considerata come una possibile risposta ai tradizionali *deficit* dei sistemi di rendicontazione pubblici (Penazzi, 2003):

- *deficit* di trasparenza dell'azione e dei risultati delle amministrazioni pubbliche, che non consente ai cittadini di valutare realmente le *performance* rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali e della *mission* dell'ente;

- *deficit* di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie delle amministrazioni pubbliche, che dovrebbero essere il punto di partenza per la definizione degli obiettivi e dei programmi di intervento (e della redazione dei bilanci di previsione annuali e pluriennali) ma che, purtroppo, molto spesso non sono il frutto di un sistematico e profondo processo di formulazione strategica e di individuazione delle priorità;

- *deficit* di misurazione dei risultati. Una amministrazione pubblica è molto più orientata alla corretta rilevazione dei fenomeni contabili che non alla misurazione della qualità dei servizi e alla valutazione delle politiche realizzate;

- *deficit* di comunicazione, che non rende facilmente fruibile all'esterno le informazioni eventualmente disponibili all'interno e non consente ai cittadini di

apprezzare (nel senso proprio di dare valore) i programmi, gli sforzi e i risultati realmente conseguiti dall'ente;

- dal punto di vista interno al sistema delle amministrazioni pubbliche, un *deficit* di *governance*. Il fatto che le valutazioni sull'operato e sulla qualità delle amministrazioni poggino quasi unicamente su dati contabili, finisce per ricondurre strutturalmente le scelte di governo a operazioni di contenimento della spesa ma rende assai più problematica la capacità di governo e di integrazione delle politiche pubbliche;

- dal punto di vista esterno, un *deficit* di legittimazione e di fiducia da parte dei cittadini e delle imprese nei confronti delle istituzioni pubbliche: se non è chiaro infatti a cosa serve e a quali bisogni collettivi una data amministrazione è in grado di dare valide risposte è probabile che nel tempo si metta in discussione la sua utilità sociale.

Nel nostro Paese l'introduzione del bilancio sociale negli enti pubblici è comunque esperienza degli ultimi anni. Le prime sperimentazioni conosciute sono databili tra la fine degli anni Novanta e gli inizi del Duemila. Il primo Comune italiano che ha prodotto un documento di rendicontazione sociale è stato il Comune di Bologna, nel 1997. Ad oggi è però, ancora difficile quantificare con precisione il numero esatto di amministrazioni pubbliche che hanno deciso di adottare il bilancio sociale come strumento di rendicontazione sociale.

**CAPITOLO III**  
**ACCOUNTABILITY NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE**  
**REGIONALI: IL CASO DELL'OSSERVATORIO VENETO SULLA**  
**SPESA REGIONALE**

Passo ora ad esaminare l'attività realizzata dall'Osservatorio (veneto) sulla spesa regionale, attività che può essere vista come una delle possibili applicazioni operative del concetto di responsabilità (*accountability*) dell'amministratore pubblico nei confronti della collettività.

Benché anche altri Consigli regionali italiani (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana e Trentino) si siano dotati al loro interno di strutture preposte alla valutazione *ex-post* degli impatti delle leggi, l'Osservatorio sulla spesa istituito presso il Consiglio regionale del Veneto è senza dubbio uno dei più attivi. Dal 2008 ad oggi ha infatti realizzato sedici rapporti/schede di valutazione, più del doppio rispetto a quelli prodotti, ad esempio, dalle strutture incardinate presso i Consigli regionali dell'Abruzzo, dell'Emilia-Romagna e del Friuli Venezia-Giulia.

### **3.1 Il progetto CAPIRe e la Carta di Matera**

Da anni si parla in Italia, ma non solo, di crisi di rappresentanza delle Assemblee Elettive, crisi dovuta ad una serie di fattori concomitanti che operano sia a livello regionale che nazionale:

- depotenziamento del carattere politico delle scelte derivante dall'elevata tecnicizzazione delle problematiche;
- l'internazionalizzazione delle decisioni politiche;
- i molteplici vincoli di origine sovranazionale;
- la globalizzazione.

Nelle Assemblee Legislative regionali italiane la situazione di *impasse* si è rafforzata ulteriormente a seguito della riforma costituzionale del 1999 che,

ponendo quale forma di governo regionale l'elezione diretta del Presidente della Giunta e stabilendo al tempo stesso la regola del *simul stabunt simul cadent*<sup>14</sup>, ha conferito al Presidente della Giunta, divenuto in tal modo responsabile unicamente verso gli elettori, una sostanziale indipendenza nei confronti del Consiglio Regionale, sottraendoli di fatto la possibilità di sfiduciare l'Esecutivo, in quanto ciò equivarrebbe, nei fatti, ad una mozione di sfiducia agli stessi consiglieri.

La necessità di riequilibrare i rapporti tra organi regionali e tra le forze politiche di maggioranza ed opposizione e, conseguentemente, tutelare le funzioni vitali di rappresentanza e legiferazione delle Assemblee Elettive regionali, ha spinto gli Uffici di Presidenza di 17 Assemblee Legislative a firmare, nel giugno 2007, la Carta di Matera. In tale Carta essi si sono impegnati sia a rendere democraticamente conto all'opinione pubblica dei risultati effettivi delle politiche pubbliche intraprese "promuovendo strumenti di lavoro e meccanismi legislativi che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi, destinando tempo e risorse certe all'attività di controllo e valutazione" che "a migliorare la capacità di interlocuzione e dialogo con l'Esecutivo" (Carta di Matera, 2007: 3).

In estrema sintesi, con tale Carta le Assemblee Legislative hanno espresso la volontà di "dotarsi di concreti strumenti istituzionali, legislativi ed organizzativi che consentano loro di essere gli effettivi interpreti dell'istanza di una maggiore *accountability* proveniente dalla società" (*ivi*: 4). L'impegno consiste, da un lato, nello svolgere un'azione più attenta di richiesta di informazioni presso gli attori coinvolti nel dare esecuzione alle leggi e, dall'altro, nel recuperare un rapporto più stretto con la collettività di riferimento, individuando forme innovative di partecipazione e interazione.

Già nel 2006, comunque, la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, aveva promosso un progetto le cui finalità erano pressoché simili a quelle della Carta sopracitata: il Progetto CAPIRe (acronimo di "Controllo delle

---

<sup>14</sup> Ossia "come insieme staranno, così insieme cadranno". Tale formula è utilizzata in diritto per indicare i casi in cui il venir meno di una situazione ha, come conseguenza, la fine contestuale di un'altra e viceversa.

assemblee sulle politiche e sugli interventi regionali<sup>15</sup>”), allo scopo di ridefinire modi e strumenti per rilanciare e dare maggiore efficacia alla funzione di controllo in seno alle Assemblee. L’iniziativa si era fatta inizialmente portatrice di tre iniziative:

- introdurre una definizione della funzione di controllo Assembleare nei nuovi Statuti regionali;
- inserire nelle leggi specifici riferimenti all’attività di valutazione delle assemblee;
- attrezzare strutture interne in grado di dare un supporto adeguato all’esercizio della funzione di controllo.

### **3.2 L’istituzione dell’Osservatorio sulla spesa regionale**

Anticipando le istanze della Carta di Matera, il Consiglio regionale del Veneto si era già dotato, a partire dal 2001, di una struttura in grado di supportare lo svolgimento delle funzioni assembleari di controllo ed indirizzo per migliorare la qualità e l’efficacia della funzione legislativa. La legge di contabilità regionale numero 39 del 29 novembre 2001 (art. 59) aveva, infatti, istituito presso la Commissione competente in materia di bilancio (la Prima Commissione permanente) un Osservatorio avente il compito di “monitorare e verificare gli effetti diretti ed indiretti delle leggi di spesa”, al quale dovevano altresì essere inviate, ai sensi dell’articolo 28 della legge regionale numero 35 del 2001<sup>16</sup> (Nuove norme sulla programmazione) le valutazioni effettuate dalle competenti

---

<sup>15</sup> Il progetto è nato nel marzo del 2002 per iniziativa dei Consigli regionali dell’Emilia Romagna, della Lombardia, della Toscana e del Piemonte.

<sup>16</sup> In questa legge, il Titolo II è dedicato alle “Procedure di valutazione”. In particolare l’art. 28 specifica che. “1. L’azione regionale è soggetta ad una valutazione *in itinere* e ad una valutazione *ex post*, volte a determinare l’impatto rispetto agli obiettivi e le priorità e ad analizzare le incidenze su problemi strutturali specifici. 2. La valutazione si indirizza in particolar modo: sull’analisi degli effetti prodotti sulla situazione economico sociale, sull’equilibrio del mercato del lavoro, sul miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese, sulla situazione ambientale iniziale e finale”. Al comma 3 viene poi precisato che la Giunta regionale svolge l’attività di valutazione tramite varie strutture regionali, tra cui il Nucleo di valutazione istituito ai sensi della legge 17 marzo del 1999, numero 144 e che i risultati di tale attività “sono successivamente trasmessi al Consiglio regionale, tramite l’Osservatorio di cui all’art. 59 della legge regionale di contabilità, per le conseguenti valutazioni e l’adozione delle eventuali azioni correttive”.

strutture della Giunta “per le conseguenti valutazioni e l’adozione delle eventuali azioni correttive”.

L’Osservatorio è stato concretamente attivato dall’Ufficio di presidenza nell’ottobre del 2002 (con delibera dell’Ufficio di Presidenza numero 166 del 30 ottobre 2002) con la denominazione di “Osservatorio sulla spesa regionale” e con l’individuazione di un primo nucleo operativo, composto da personale regionale, cui è stato successivamente (con delibera dell’Ufficio di Presidenza numero 92 del 3 luglio 2003) affiancato un consulente in materia economico-aziendale<sup>17</sup>.

*Mission* dell’Osservatorio sulla spesa è “fornire un contributo al miglioramento della qualità della produzione legislativa attraverso la valutazione dello stato di attuazione e dell’impatto prodotto dalle leggi regionali di spesa”. A tal fine esso provvede all’elaborazione di una scheda/rapporto di monitoraggio il cui scopo è:

- fornire una lettura chiara ed immediata degli effetti della legge valutata;
- effettuare dei giudizi sull’attuazione di una legge al fine di migliorarla o, eventualmente, abrogarla.

L’importanza della funzione di valutazione e controllo (posta in essere, tra gli altri, anche dall’Osservatorio) è sancita anche nel nuovo Statuto della Regione Veneto<sup>18</sup>, l’art 23 comma 2, infatti, recita così: “le leggi ed il Regolamento stabiliscono gli strumenti e le modalità per verificare preventivamente l’impatto e la fattibilità dei progetti di legge e per verificare gli effetti realizzati nell’applicazione delle leggi”, mentre all’articolo 46 comma 3 è indicato che “le dotazioni di risorse finanziarie e di personale devono essere in grado di consentire al Consiglio di espletare adeguatamente le funzioni ad esso attribuite, con particolare riferimento alla funzione legislativa, della valutazione di impatto della regolazione, dei risultati conseguiti nell’applicazione delle leggi approvate”. Per

---

<sup>17</sup> Attualmente sono tre i soggetti impegnati nell’attività dell’Osservatorio sulla Spesa: Dott. Matteo Colombo, Dott. Gabriele Frollo e Dott. Carlo Simionato, sotto il coordinamento dell’Avv. Alessandro Rota.

<sup>18</sup> Il nuovo Stato, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Veneto (BUR) il 17 aprile 2012, è entrato in vigore il giorno successivo, 18 aprile 2012.

quanto riguarda la funzione di controllo, invece, essa è indicata all'art. 59 dello Statuto: "l'attività amministrativa è soggetta a controllo interno".

### 3.3 L'attività dell'Osservatorio sulla spesa regionale

E' possibile definire l'attività di valutazione come "un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle" (Martini e Sisti, 2009). Evidenti sono i punti di contatto con la definizione proposta da Stame "valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scarto che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi" (Stame, 1998: 9). Sulla base di queste definizioni è possibile individuare le peculiarità della valutazione delle politiche pubbliche nelle Assemblee Regionali:

- natura politica della committenza (le strutture che valutano sono legate da un rapporto gerarchico di subordinazione);
- ruolo di supporto informativo per un miglior esercizio della funzione di controllo dei consiglieri regionali;
- traduzione operativa del concetto di responsabilità (*accountability*) dell'amministratore pubblico nei confronti della cittadinanza (vedi *supra*).

L'attività dell'Osservatorio sulla Spesa è quindi caratterizzata dalla presenza di tali tipicità<sup>19</sup>.

L'attivazione dell'Osservatorio richiede, prima di tutto, la definizione del mandato. Nessuna delle leggi finora licenziate dal Consiglio regionale del Veneto ha, però, previsto una clausola valutativa, cioè uno specifico articolo che

---

<sup>19</sup> Il fatto che la *team* di valutazione sia alle dipendenze dell'Assemblea Legislativa risponde al cd. principio di autosufficienza, secondo il quale le Pubbliche amministrazioni devono provvedere ai propri compiti con la propria organizzazione e il proprio personale e non implica in alcun modo la parzialità delle analisi svolte, configurandosi le strutture di valutazione come organi puramente tecnici. A tal proposito, si veda il punto 2 della carta di Matera: "E' indispensabile dunque svincolare la realizzazione di queste attività (di valutazione) dallo scontro contingente tra le diverse forze politiche, creando spazi di neutralità utili a generare una conoscenza condivisa su quanto è accaduto in seguito all'approvazione di una legge".

attribuisca all'Osservatorio il mandato di valutarne l'attuazione e l'impatto. Le leggi che fino ad ora ha esaminato l'Osservatorio sono state, di volta in volta, segnalate dalle Commissioni consiliari che hanno conferito uno specifico mandato all'Osservatorio sulla spesa regionale. Nel mandato "ideale" dev'essere definito puntualmente (Colombo, Simionato e Zanon, 2009):

- il perché si vuole valutare quella legge;
- l'utilizzo che il legislatore vuol fare del rapporto di valutazione;
- l'autorità e il potere conferiti al valutatore;
- la tempistica del lavoro;
- le risorse disponibili.

Nel mandato devono, inoltre, essere specificate le domande valutative, ossia gli interrogativi ai quali il valutatore deve fornire risposta. Esse possono essere: descrittive (cos'è successo?); causali (in quale misura i risultati sono dovuti all'intervento?) e normative (l'effetto è soddisfacente?).

Fondamentale è il coinvolgimento del committente nella definizione del mandato. Il mancato coinvolgimento infatti, oltre a rendere la valutazione un esercizio poco utile per il politico (se non quale atto puramente dimostrativi verso l'opinione pubblica della presunta importanza attribuita ai temi di *accountability*) la trasforma in un mero esercizio autoreferenziale del valutatore. E' possibile scomporre l'attività posta in essere dall'Osservatorio in quattro macro-fasi:

1. *l'istruttoria*: ossia la fase iniziale nella quale si mettono a fuoco le domande valutative e si pianifica il prosieguo del lavoro. Nello specifico, in tale fase: si procede nella descrizione delle previsioni normative, si stabilisce come procedere tenendo conto dei vincoli operativi e si elabora il modello logico dell'intervento, ossia "la rappresentazione dei programmi che collega tra di loro contesti, assunti teorici, risorse impiegate, logiche dell'intervento, catene di attuazione, realizzazione e risultati" (Dizionario Evalsed, 2003);

2. *la rendicontazione*: in questa macro-fase è posto in essere il controllo sull'attuazione della legge, il cui obiettivo è comprendere le reali modalità di applicazione delle norme e individuare i motivi di eventuali difformità rispetto al

disegno originario. Tutto ciò si realizza attraverso: una puntuale descrizione dei procedimenti amministrativi concretamente adottati (il procedimento adottato è coerente con le previsioni normative? A prescindere dalla sua aderenza alla norma, il procedimento adottato è funzionale al raggiungimento delle finalità del legislatore?); l'analisi finanziaria dei dati contabili (analisi che fornisce fondamentali informazioni sull'attuazione della legge; la semplice constatazione della mancata attuazione di alcune linee di spesa può infatti segnalare patologie del disegno complessivo) e la misurazione degli *input* (ad esempio le somme impiegate per produrre determinate realizzazioni) e degli *output* (le realizzazioni a breve termine della politica). Le fonti utilizzate sono fonti secondarie, ossia: delibere della Giunta regionale, decreti dei dirigenti (ddr) delle direzioni generali, dati amministrativi, dati contabili e altri dati da fonti pubbliche (ISTAT, EUROSTAT, ecc.);

3. *la valutazione dell'impatto*<sup>20</sup>, ossia il momento in cui si cerca di capire se la legge ha raggiunto i risultati (*outcome*) previsti dal legislatore. “La valutazione degli impatti prende in esame la modificazione del problema collettivo per il quale è stata adottata la *policy* e gli effetti collaterali che si sono prodotti” (Salvato, 2005: 27). In questa macro-fase vengono utilizzati sia dati provenienti da fonti secondarie che da fonti primarie, quest'ultimi raccolti con diverse tecniche: *focus group*, questionari e interviste scritte, rivolte ai destinatari della legge analizzata (enti locali, PMI, Associazioni di categoria, Confidi, ecc.). Sono molteplici gli aspetti che possono essere sottoposti a valutazione, ad esempio: il programma segue una logica coerente? le risorse messe a disposizione dal progetto erano/sono sufficienti ad attivare le azioni previste? e ancora, le azioni sono state attuate secondo le previsioni? quali sono le ragioni e le conseguenze di eventuali scostamenti? l'*output* è quello che ci si aspettava? i risultati sono quelli attesi o sono altri? e infine, accanto ai risultati previsti vi sono anche effetti inattesi? A seconda della domanda, vengono utilizzate differenti tecniche di valutazione:

---

<sup>20</sup> Per “impatto” si intendono tutti i cambiamenti prodotti sull'ambiente o su individui a seguito dell'attuazione di un programma.

valutazione d'impatto controfattuale e valutazione basata sulla teoria. Con la valutazione di impatto controfattuale l'impatto degli interventi è valutato attraverso una comparazione di quanto è accaduto ai beneficiari con quanto è accaduto ad un gruppo sufficientemente comparabile di soggetti non esposti alla politica (il cd. controfattuale); con la valutazione basata sulla teoria, invece ci si propone di spiegare gli effetti di una politica attraverso la comprensione del suo funzionamento, in termini di azioni e interazioni (perché la politica adottata (non) produce effetti?);

4. *comunicazione*: come già precedentemente evidenziato, a conclusione dell'attività posta in essere l'Osservatorio produce un rapporto/scheda di monitoraggio rivolta/o: ai Consiglieri<sup>21</sup>, committenti e quindi destinatari privilegiati e alle direzioni di Giunta che, oltre ad essere interlocutori preziosi ed importanti nella fase di analisi, possono trarre beneficio dalle rielaborazioni che caratterizzano le analisi prodotte dall'Osservatorio. Per quanto riguarda i cittadini, l'Osservatorio, attraverso una tangibile applicazione del principio di trasparenza della Pubblica Amministrazione, cerca di offrire loro un'informazione di qualità ed imparziale sui risultati ottenuti dalle politiche regionali, pubblicando il rapporto sul sito *web* dell'Osservatorio stesso. Per quanto riguarda la struttura della scheda di monitoraggio<sup>22</sup>, essa si articola in cinque blocchi: 1) introduzione: schema della valutazione, illustrazione scelte operate, limiti; 2) interesse pubblico perseguito: il problema individuato dal legislatore, gli obiettivi prefissati, le modalità con le quali raggiungerli e i procedimenti previsti; 3) attuazione: procedimenti effettivamente adottati, analisi finanziaria e indicatori di *output*; 4) valutazione della legge: opinione degli interlocutori rilevanti e valutazione dell'Osservatorio; 5) conclusioni e proposte: raccomandazioni per il miglioramento o superamento della legge. Il linguaggio utilizzato è semplice, comprensibile e conciso, inoltre, allo scopo di rendere i contenuti di facile lettura

---

<sup>21</sup> La valutazione in questo caso è concepita come attività svolta al servizio del processo decisionale, quale supporto quali-quantitativo per le decisioni.

<sup>22</sup> L'articolazione e struttura dei documenti prodotti dall'Osservatorio è frutto di un percorso di apprendimento che avviene sia raccogliendo *feedback* presso i destinatari dell'attività sia approfondendo la letteratura internazionale in materia di valutazione.

e interpretazione, particolare attenzione è riservata alla cura degli aspetti visivi, attraverso l'alternanza di grafici e parti testuali. Il rapporto di monitoraggio è inoltre completato da appositi allegati tecnici, che riportano con maggiore ampiezza, dati ed elaborazioni. Oltre al rapporto di monitoraggio l'Osservatorio realizza anche una sintesi del rapporto stesso, allo scopo di comunicare ad un pubblico più vasto: che cosa è stato fatto (metodologia); cosa è stato ottenuto (risultati), che cosa significa (interpretazioni) e che cosa potrebbe essere fatto (proposte). Momento di comunicazione molto importante è, inoltre, la presentazione ai consiglieri dell'attività svolta<sup>23</sup>.

### **3.4 Il Veneto e i fondi europei: capacità di attrazione del sistema nel suo complesso. Un confronto con altre realtà territoriali italiane e straniere**

Concludo la descrizione delle attività poste in essere dall'Osservatorio sulla spesa regionale focalizzandomi:

- sul rapporto realizzato dall'Osservatorio sulla capacità del sistema Veneto di attrarre i finanziamenti europei gestiti direttamente dalla Commissione;
- sull'attività di *stage* che sto svolgendo per l'Osservatorio sulla Spesa; attività direttamente collegata al rapporto di monitoraggio sopracitato e che consiste, in sintesi, in una *Swot analysis* dei canali informativi sui Fondi tematici dell'Ue attivati nella Regione.

Nel luglio di quest'anno, l'Osservatorio sulla spesa regionale ha ricevuto mandato dalla Commissione Speciale per le relazioni internazionali e i rapporti comunitari di effettuare un rapporto di monitoraggio sulla capacità del Sistema Veneto di approfittare delle opportunità di finanziamento offerte dall'Unione Europea, con particolare riferimento ai fondi a gestione diretta della Commissione Europea.

I Fondi Tematici dell'Unione Europea, noti altresì come Fondi Settoriali o a Gestione Diretta, sono finanziamenti gestiti centralmente e direttamente dalla

---

<sup>23</sup> Sempre nell'ambito delle attività di comunicazione, il 15/01/2010 l'Osservatorio ha organizzato un convegno dal titolo "Legiferare bene per spendere meglio", nel quale sono state approfondite alcune tematiche legate alla valutazione delle politiche pubbliche.

Commissione Europea. A differenza di quanto avviene per i Fondi strutturali, la cui gestione è affidata ai singoli Stati o alle loro Regioni, i Fondi tematici sono:

- gestiti dalla Commissione tramite la proprie Direzioni Generali (DG);
- gestiti centralmente, essendo le procedure di selezione, assegnazione, controllo e *audit* curate dalla Commissione Europea;
- contendibili, in quanto, una volta soddisfatti i requisiti di partecipazione, qualunque soggetto, pubblico o privato, di qualsiasi Regione, può concorre.

Le tipologie di interventi promosse dai fondi tematici coprono l'intero spettro delle politiche comunitarie: Istruzione e Cultura, Ambiente, Ricerca e Tecnologia, Energia, Trasporti, Salute e Tutela del Consumatore. I possibili beneficiari sono molteplici: enti pubblici o privati; persone fisiche o persone giuridiche; centri di ricerca e ONG.

Due sono le procedure adottate dalla Commissione nella gestione dei fondi: l'invito a presentare proposte (*call for proposal*) e il bando di gara (*call for tender*), entrambi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. I primi danno attuazione a particolari programmi di (co)finanziamento; i secondi, invece, perseguono l'obiettivo di procurare alla Commissione specifici beni, servizi o lavori strumentali alla realizzazione dei programmi tematici. Per quanto riguarda le *call for proposal*, condizioni imprescindibili per ottenere il cofinanziamento sono: la creazione di una *partnership* europea, lo sviluppo di risultati sostenibili e l'aderenza dei progetti presentati alle politiche comunitarie nello specifico settore.

E' necessario sottolineare che i dati (relativi al periodo 2007-2011) utilizzati per la redazione del monitoraggio provengono dal Sistema di Trasparenza Finanziaria<sup>24</sup> (FTS- *Financial Transparency System*) e sono messi a disposizione

---

<sup>24</sup> Per ciascun anno, l'FTS fornisce l'elenco completo dei beneficiari di contributi e altre forme di aiuto assegnati dalla Commissione Europea (e da sue particolari agenzie istituite per la gestione di programmi che discendono da fondi tematici) corredato dalle seguenti informazioni: localizzazione geografica del beneficiario (nazione e codice postale), ammontare dell'importo assegnato, Direzione Generale della Commissione Europea responsabile del programma, linea di *budget* del Bilancio della Commissione Europea, anno di assegnazione, codice identificativo dell'operazione, oggetto del contratto, tipo di azione (che generalmente corrisponde al nome del programma rientrante in uno specifico fondo tematico). Nel *database* non sempre sono indicati gli importi spettanti ai singoli *partner* di un progetto e, a volte, viene riportato solo il capofila del progetto medesimo, senza fornire ulteriori dettagli al riguardo. In tutti questi casi, l'Osservatorio è

del pubblico sul sito della Commissione Europea. L'Osservatorio ha inoltre costruito un *database* di codici di avviamento postale che ha consentito di localizzare (limitatamente all'insieme di regioni scelte come *benchmark*) gli interventi a livello di regioni (classificazione NUTSII di Eurostat). L'Osservatorio ha altresì utilizzato dati Eurostat relativi a PIL e popolazione delle Regioni/Paesi *benchmark* per il calcolo di alcuni indici di *performance* della capacità di attrazione di risorse da parte delle regioni.

Le Regioni/Paesi prese/i come *benchmark* per valutare la capacità del Sistema Veneto (intendendosi con tale espressione l'insieme di tutti i potenziali beneficiari dei fondi, siano essi enti pubblici o soggetti privati) di attrarre risorse provenienti dai fondi tematici sono state scelte in base a diversi indicatori socio economici, in modo tale che fosse sensato operare un confronto tra di esse. Le medesime Regioni/Paesi sono spesso citate/i quale termine di paragone in diversi documenti programmatici della Regione Veneto e nelle analisi di altri soggetti, quale, ad esempio, Unioncamere del Veneto. Le regioni (o Paesi) prese/i come *benchmark* sono: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Île-de-France, Baden-Wurttemberg, Baviera, Nord Reno-Vestfalia, Sud-Est dell'Inghilterra, Catalogna, Regione di Stoccolma, Austria, Danimarca e Paesi Bassi. Le risorse attratte complessivamente da queste regioni/Paesi, al netto di quanto attribuito a persone fisiche o a agenzie decentrate della Commissione, ammontano a circa 24 miliardi di Euro.

Tra il 2007 e il 2011, il Sistema Veneto è riuscito ad attrarre (tra corrispettivi per gare d'appalto e contributi per la realizzazione di progetti) circa 276 milioni di Euro, il 6% di quanto ottenuto dall' Île de-France, un quarto di quanto si è assicurata la Lombardia e meno di un terzo di quanto attratto dall'Emilia Romagna. Lo svantaggio del Veneto nei confronti delle regioni concorrenti è aumentato nel corso del tempo.

---

stato costretto ad operare alcune assunzioni che rendono i numeri riportati la migliore approssimazione possibile di quanto una regione ha effettivamente attratto.

Quasi il 60% dei 276 milioni di Euro attratti dal Veneto afferiscono a due soli Programmi comunitari: il VII Programma Quadro di ricerca e lo Strumento di cooperazione allo sviluppo. Il Programma Quadro N° VII di ricerca è di gran lunga la linea di spesa di maggior importanza tra quelle considerate nel monitoraggio: si tratta di un programma di cooperazione nella ricerca che si prefigge l'obiettivo di intensificare i rapporti tra enti di ricerca e industria in un contesto transnazionale. I temi di ricerca sono nove: salute; prodotti alimentari, agricoltura e biotecnologie; tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nanoscienze, nanotecnologie, materiali e nuove tecnologie di produzione; energia; ambiente e cambiamenti climatici; trasporti e aeronautica; scienze socioeconomiche e scienze umane; sicurezza e spazio. Nonostante nel Veneto vi sia la sede di quattro importantissime università, notevole è la distanza tra la capacità che esso ha di attrarre risorse relative a questo specifico Programma e quella delle regioni più virtuose: l'Île-De-France, che attira circa 2,2 miliardi di Euro, il Sud-Est dell'Inghilterra, che attrae circa 970 milioni di Euro e il Baden-Wurttemberg, con i suoi quasi 800 milioni di Euro attratti.

Allo scopo di rendere più omogeneo il confronto tra le diverse Regioni/Paesi, sempre nel rapporto, sono stati proposti alcuni indici di *performances* (Colombo, Frolo e Simionato, 2012). Il primo indice "pesa" le risorse attratte per la popolazione residente nella Regione nel 2009 e pone pari a 100 il valore di quella che ha ottenuto più Euro per abitante: la Regione di Stoccolma. Rispetto ad essa, il Veneto ha ottenuto, per ciascun abitante, l'86% in meno. Anche Regioni non particolarmente virtuose nel confronto internazionale quali il Piemonte e il Friuli Venezia Giulia sono riuscite ad attrarre il 50% il più del Veneto per ciascun residente mentre la Lombardia ha ottenuto il doppio.

Se invece l'ammontare attratto da un territorio viene pesato per il PIL registrato nel 2009 (anno intermedio tra quelli in esame), i risultati per il Veneto non sono molto diversi: ottiene un quinto rispetto al Lazio e un terzo rispetto alla Toscana.

Un terzo criterio per valutare la *performance* relativa delle diverse Regioni/Paesi consiste nel contare quanti attori in esse residenti sono indicati nel *database* quali coordinatori o *leader* dei progetti dei quali fanno parte. Per ogni *leader* veneto ce ne sono undici dei Paesi Bassi, dieci dell'Île-De-France, sei laziali e tre lombardi. È comunque opportuno sottolineare che tale indice non discrimina in base alla dimensione dei progetti, per cui essere *leader* di un progetto di modesta entità non è diverso da coordinare iniziative di grande respiro.

Il rapporto in questione individua, inoltre, i soggetti del Sistema Veneto che hanno con successo richiesto e ottenuto l'accesso ai fondi tematici. La tipologia di destinatario principale sono le imprese con circa 86 milioni di Euro, circa un terzo del totale attratto dal Sistema Veneto; seguono le Università con circa 80 milioni di euro (29% del totale). La Regione Veneto con le sue società partecipate e i suoi enti strumentali ha attratto circa 40 milioni di Euro, il 14% del totale.

A livello di singoli beneficiari, l'Università di Padova è in testa alla classifica con 44 milioni di Euro, seguita dall'Università di Verona con 24 milioni di Euro e dalla Regione Veneto con 23 milioni di Euro.

In estrema sintesi, dal rapporto emerge la ridotta capacità del Sistema Veneto di attrarre risorse provenienti dai fondi tematici dell'Unione Europea. Lo sviluppo di migliori canali informativi da parte degli amministratori locali potrebbe essere un primo fondamentale passo verso il miglioramento della capacità del Sistema Veneto di attrarre fondi tematici. Il lavoro che ho fino ad ora svolto per l'Osservatorio sulla spesa regionale è stato proprio quello di:

- “fotografare” i canali informativi attivati dalla Regione, dagli Enti locali, dalle Associazioni di Categoria e dalla Camera di Commercio per informare gli attori sociali (imprese, cittadini, ecc.) sulle opportunità di finanziamento offerte dall'Unione Europea, nello specifico sui Fondi tematici;
- analizzare i servizi di consulenza attivati per supportare tutti quei soggetti (imprese, cittadini, ecc.) intenzionati a presentare un progetto nell'ambito di una *call* della Commissione Europea.

A tal fine, ho ad oggi realizzato sei interviste ai responsabili della comunicazione sulle politiche comunitarie di: Eurosportello Veneto, APRE Veneto, Veneto Agricoltura, Veneto Innovazione Spa, Confartigianato/FRAV del Veneto e Confindustria Veneto. La tabella che segue offre una sintesi di ciò che è emerso dalle interviste realizzate:

ENTE	Attività di informazione/animazione	Attività di consulenza nella progettazione	Destinatari
Europortello Veneto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Newsletter</i> informativa su bandi europei e i progetti attivi;</li> <li>• Guida ai finanziamenti europei: raccolta semplificata di tutti i programmi europei;</li> <li>• Attività di informazione “<i>front-office</i>”;</li> <li>• Pubblicazione dei bandi sul sito internet.</li> </ul>	Servizio gratuito di orientamento, <i>pre-screening</i> rivolto a cittadini, imprese, enti che hanno già una idea progettuale. Consulenza nella ricerca <i>partners</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imprese</li> <li>• Cittadini</li> <li>• Associazioni di categoria</li> <li>• Enti locali</li> </ul>
APRE Veneto (Agenzia per la promozione della ricerca in Europa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffusione di materiale informativo (<i>newsletter, brochures, articoli</i>);</li> <li>• Organizzazione di eventi informativi;</li> <li>• Partecipazione a fiere e convegni;</li> <li>• Pubblicazione dei bandi sul sito internet.</li> </ul>	Servizio gratuito di orientamento, <i>pre-screening</i> rivolto a cittadini, imprese, enti che hanno già una idea progettuale.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imprese</li> <li>• Cittadini</li> <li>• Associazioni di categoria</li> <li>• Enti locali</li> </ul> In merito soprattutto al VII Programma Quadro.
Confartigianato Veneto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pubblicazione dei bandi sul sito Internet;</li> <li>• Invio di <i>newsletter</i> informative;</li> <li>• Invio di bollettini in formato cartaceo;</li> <li>• Partecipazione ad eventi.</li> </ul>	Servizio gratuito di orientamento, <i>pre-screening</i> rivolto a cittadini, imprese, enti che hanno già una idea progettuale.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artigiani e piccole imprese artigiane</li> </ul>
Confindustria Veneto	Nessuna attività di comunicazione/informazione.	Nessuna attività di consulenza nella progettazione.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imprese</li> </ul>
Veneto Innovazione Spa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzazione/Partecipazione ad eventi;</li> <li>• Servizio di informazione “<i>front office</i>”.</li> </ul>	Servizio gratuito di orientamento, <i>pre-screening</i> rivolto a cittadini, imprese, enti che hanno già una idea progettuale e consulenza nella ricerca <i>partners</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piccole e Medie imprese</li> <li>• Cittadini</li> </ul> In merito soprattutto al VII Programma Quadro.
Veneto Agricoltura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Newsletter</i> informativa;</li> <li>• Organizzazione di seminari, convegni, <i>focus group</i>;</li> <li>• Collaborazione con scuole e imprese.</li> </ul>	Nessuna attività di consulenza nella progettazione.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imprese agricole</li> <li>• Cittadini</li> </ul> In merito soprattutto a programmi di stampo ambientalistico.

Dalle interviste emerge che:

- i canali informativi attivati consistono, principalmente, nell'invio di *newsletter* informative a soggetti che ne fanno espressa richiesta, nell'organizzazione/partecipazione ad eventi o fiere e nella pubblicazione dei bandi nel sito Internet. Manca del tutto negli Enti esaminati, ad eccezione di Eurosportello e Veneto Agricoltura, un'attività di sintesi/semplificazione del bando, in modo da renderlo più facilmente comprensibile ed accessibile per le imprese e per i cittadini;

- l'attività di consulenza/assistenza, si “ferma” alla fase di orientamento/*pre-screening* e ricerca *partners*. Concretamente, l'Ente: individua il programma o lo strumento di finanziamento più adatto, verifica l'ammissibilità, assiste nella predisposizione della documentazione necessaria alla preparazione della proposta, risponde a specifici quesiti e verifica lo stato dell'arte a livello di programmi comunitari. Anche in questo caso, manca del tutto una specifica assistenza nella stesura del/i progetto/i;

- Ad eccezione di Veneto Agricoltura e Veneto Innovazione Spa, nessuno degli Enti esaminati ha posto in essere un'attività di monitoraggio sui progetti a cui ha fornito la propria attività di informazione e consulenza;

- I soggetti intervistati sono concordi nell'individuare quali cause principali della scarsa *performance* del Veneto: l'eccessiva burocrazia dei bandi europei che finisce per scoraggiare le imprese e i cittadini a parteciparvi; la scarsa propensione degli attori di procacciarsi le informazioni; la ridotta attività di *lobby* esercitata dalla Regione Veneto a livello di Unione Europea e, infine, la ridotta attività di formazione sul territorio su tali questioni. Essi inoltre ravvisano la necessità di un maggior coordinamento da parte della Regione che, a fronte di una molteplicità di attori che pongono in essere attività di informazione e consulenza sui temi sopracitati, deve indicare chiaramente “chi deve fare che cosa”. Sempre da parte della Regione, i soggetti intervistati auspicano un maggior supporto normativo ed economico/finanziario.

Dopo aver “fotografato” i canali informativi e i servizi di consulenza presenti in Veneto, il passo successivo sarà quello di mappare i servizi di consulenza e i canali informativi attivati in altre Regioni italiane, Emilia Romagna *in primis*.

L’obiettivo finale è quello di individuare un sistema informativo ideale per il Veneto, in grado di coinvolgere tutti gli attori del territorio, compreso il Consiglio regionale veneto.

## CONCLUSIONI

*Accountability* è un'espressione nata in ambito privato/aziendale, volta ad identificare la necessità che un'azienda renda conto dell'attività svolta e dei risultati raggiunti a tutti i suoi *stakeholder*. Negli ultimi anni, come detto, l'*accountability* si è estesa anche al settore pubblico e agli enti locali in particolare. Negli enti locali infatti, l'*accountability* è necessaria per incrementare: la partecipazione popolare, la trasparenza, il consenso politico, tutti requisiti fondamentali per la buona riuscita delle politiche pubbliche.

Dall'elaborato emerge con chiarezza come l'esigenza di rendersi *accountable* nei confronti della collettività di riferimento accomuni oramai la maggior parte delle amministrazioni pubbliche. Le stesse Assemblee Legislative regionali hanno espresso nella Carta di Matera il bisogno di "dotarsi di concreti strumenti istituzionali, legislativi ed organizzativi che consentano loro di essere gli effettivi interpreti dell'istanza di una maggiore *accountability* proveniente dalla società" (vedi *supra*).

L'Osservatorio sulla spesa regionale rappresenta lo strumento di cui si è dotato il Consiglio regionale del Veneto per "controllare l'attuazione e valutare gli effetti delle politiche" (Carta di Matera, 2007: 2). L'istituzione dell'Osservatorio ha di fatto portato ad una maggior attenzione per la verifica degli effetti delle leggi, senza contare il fatto che le analisi da esso realizzate hanno avuto come conseguenza la presentazione di progetti di legge correttivi.

A fronte dei risultati positivi che l'istituzione dell'Osservatorio ha permesso di realizzare, è necessario evidenziare l'esistenza di alcune criticità nel suo operato e, soprattutto, nella metodologia di lavoro concretamente adottata (Colombo, Simionato e Zanon, 2009):

- *scarso coinvolgimento del committente politico*. Auspicabile sarebbe, infatti, un maggior coinvolgimento di quest'ultimo in fase di definizione del

mandato nelle “missioni valutative”, al fine di evitare che la valutazione posta in essere si traduca in un mero “esercizio politico”;

- *assenza di precise modalità di attivazione dell’Osservatorio.* A tutt’oggi, infatti, non sono previste procedure codificate per la scelta delle leggi da sottoporre all’analisi dell’Osservatorio e i quesiti formulati sono spesso molto generici. Quest’ultima circostanza non favorisce il maggior grado di aderenza tra le necessità conoscitive del decisore politico e l’attività dell’Osservatorio. Per un più efficace e proficuo utilizzo dell’Osservatorio, auspicabile è la predisposizione di procedure di attivazione più chiare, come, ad esempio, la previsione nei testi di legge di precise clausole valutative;

- *manca di dati.* Frequente è la mancanza di quei dati che permetterebbero una stima quantitativamente più attendibile e precisa degli effetti di una legge. Essi mancano in quanto non è prevista la realizzazione di una attività di raccolta sistematica dei dati in questione. Anche in questo caso, la previsione nei testi di legge di una clausola valutativa può rappresentare la soluzione del problema, a condizione che tale clausola contenga chiare disposizioni concernenti la raccolta di dati utili alla valutazione;

- *assenza di finanziamenti.* Condicio sine qua non affinché l’Osservatorio svolga nel modo più efficace possibile la funzione ad esso demandata, è la destinazione di tempo e finanziamenti certi all’attività di controllo e valutazione posta in essere.

In sintesi, al fine di perseguire in modo maggiormente efficace l’obiettivo di tutelare le funzioni di controllo e indirizzo politico del Consiglio regionale, fondamentale è, da un lato, mettere l’Osservatorio nelle condizioni di operare con mezzi adeguati secondo modalità e mandati chiari e, dall’altro, far sì che si sviluppi tra i decisori politici una ancora maggiore cultura della valutazione.

A tal proposito, l’introduzione nel nuovo Statuto del Veneto<sup>25</sup> del riferimento esplicito all’impiego di procedure e strumenti di valutazione e

---

<sup>25</sup> Altre Regioni italiane che, già prima del Veneto, hanno inserito nel proprio Statuto riferimenti alla funzione di controllo o alle clausole valutative sono: Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Lombardia, Piemonte, Toscana, Sardegna e Umbria.

controllo degli effetti delle leggi di spesa (art.23 comma 2, art.46 comma 3 e art.59) ha rappresentato, in questo senso, un segnale molto positivo.

## BIBLIOGRAFIA

AVALLONE F., BONARETTI M., (2003), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Programma Cantieri, Rubettino Editore, Soveria Mannelli (Catanzaro).

BARTOCCI L., (2003), *Il bilancio sociale negli enti locali*, Giappichelli Editore, Torino.

CISI M., (2003), *Il bilancio ambientale*, Giappichelli Editore, Torino.

COLOMBO M., FROLLO G., SIMIONATO C., (2012), *Il Veneto e i fondi europei: capacità di attrazione del sistema nel suo complesso. Un confronto con altre realtà territoriali italiane e straniere*, testo disponibile al sito <http://osr.consiglioveneto.it>

COLOMBO M., SIMIONATO C., ZANON A., (2009), “L’attività dell’Osservatorio sulla spesa nell’ambito della funzione di controllo del Consiglio Regionale del Veneto”, *Il Diritto della Regione*, pp. 51-70.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, (2004), “Nuovi profili di Accountability nelle P.A”, *Quaderni Formez*.

DIZIONARIO EVALSED, (2003), *La valutazione dello sviluppo socio-economico*, testo disponibile al sito <http://www.db.formez.it>

FAVOTTO F., (2007), *Economia Aziendale. Modelli, misure e casi*, McGraw-Hill, Milano.

GALLO L., MESSINA P., PARISE N., (2012), “La dimensione della sostenibilità politico-istituzionale: il caso dell’IPA del Camposampierese”, *Economia e società regionale*, pp. 1-5.

GIUSEPPONI K., (2003), “Controllo di gestione e comunicazione sociale nelle realtà pubbliche”, *Azienditalia*, p. IX e ss.

HINNA L., (2004), *Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano.

LA CARTA DI MATERA (2007), *Un impegno comune per consolidare le attività di controllo e valutazione nelle Assemblee Legislative*, testo disponibile al sito [http:// www.capire.org](http://www.capire.org)

LANZALACO L., (2009), “Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili”, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Cleup, Padova.

LE GALES P., (1998), “La nuova Political Economy delle città e delle Regioni”, *Stato e Mercato*, pp. 53-91.

MANES ROSSI F., (2002), *La crisi dell’azienda pubblica. Origini, tipologia e strumenti di fronteggiamento*, Cedam, Padova.

MARTINI A., SISTI M., (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

MORELLI S., (2009) *La rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche. Il caso aziendale A.T.E.R Venezia*, Tesi specialistica in Economia e

Legislazione d'Impresa, Dipartimento di Economia Aziendale, Università degli studi di Verona.

MULAZZANI M., ROMOLINI A., (2006), "Il bilancio di territorio quale modello di rendicontazione sociale negli enti pubblici territoriali", *Azienda pubblica: teoria e problemi di management*, fascicolo 4, p. 483 e ss.

PENAZZI F., (2003), *L'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

ROGATE C., (2004), *Il bilancio sociale negli enti locali*, Maggioli, Rimini.

SALVATO M., (2005), "Contribuire all'innovazione: per una cultura della valutazione del processo di policy making", in Messina P. (a cura di), *Una policy regionale per lo sviluppo locale*, Cleup, Padova.

SARTORI G., (1984), "Guidelines for Concept analysis", in G. Sartori (ed.) *Social Science Concept. A Systematic Analysis*, Beberly Hills-London-New Delhi, Sage Publications, pp. 15-85.

STAME N., (1998), *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma.

STECCOLINI I., (2004), *Accountability e sistemi informativi negli enti locali. Dal rendiconto al bilancio sociale*, Giappichelli Editore, Torino.

TANESE A., (2004), *Rendere conto ai cittadini: il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche italiane, Roma.

## ALLEGATO 1: ELENCO INTERVISTE REALIZZATE

<b>Numero intervista</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Data</b>	<b>Luogo</b>
<b>1</b>	<i>Senior Project Manager</i> presso APRE Veneto	25/10/2012	Marghera (VE)
<b>2</b>	Responsabile Sportello <i>Europe Direct</i> presso Veneto Agricoltura	07/11/2012	Legnaro-Agripolis (PD)
<b>3</b>	Responsabile area istituzionale Confartigianato Veneto/FRAV	08/11/2012	Mestre (VE)
<b>4</b>	<i>Project Manager</i> presso Confindustria Veneto	15/11/2012	Mestre (VE)
<b>5</b>	<i>Project Manager</i> presso Unioncamere del Veneto- Eurosportello	19/11/2012	Marghera (VE)
<b>6</b>	Responsabile politiche europee di Veneto Innovazione Spa	20/11/2012	Mestre (VE)