

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE  
E STUDI INTERNAZIONALI

*Corso di laurea Magistrale in*  
SCIENZE DEL GOVERNO E POLITICHE PUBBLICHE



*IL BILANCIO SOCIALE E IL BILANCIO PARTECIPATIVO NEGLI  
ENTI LOCALI: UN NUOVO MODO DI AMMINISTRARE PER  
FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE*

*Relatore: CH.MO PROF. GIOVANNI TONELLA*

Laureando: **SACCARDO FRANCO**

Matricola n. 1013140/SGP

A.A. 2015/2016

## S O M M A R I O

Introduzione .....	3
<b>Capitolo 1</b>	
<b>Della programmazione e della gestione .....</b>	<b>9</b>
1.1 Premessa.....	9
1.2 Separazione dei poteri.....	11
1.3 I vari strumenti di programmazione .....	23
1.3 I diversi tipi di bilancio .....	39
<b>Capitolo 2</b>	
<b>Un nuovo modo di amministrare.....</b>	<b>69</b>
2.1 Il modello tradizionale ed il modello emergente .....	69
2.2 I cittadini singoli o associati come risorsa .....	75
2.3 La solidarietà, la sussidiarietà e la democrazia .....	80
<b>Capitolo 3</b>	
<b>La rendicontazione sociale .....</b>	<b>85</b>
3.1 La rendicontazione sociale.....	85
3.2 Il perché della rendicontazione sociale.....	86
3.3 La volontarietà.....	89
3.4 La rendicontazione degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali: la ricostruzione della catena di senso .....	94
3.5 I portatori di interesse: individuazione e costruzione del dialogo .....	99
3.6 Il bilancio sociale in Italia: la relativa disciplina .....	106
<b>Capitolo 4</b>	
<b>Il bilancio partecipativo .....</b>	<b>137</b>
4.1 La partecipazione tradizionale .....	137
4.2 Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa .....	145
4.3 Il bilancio partecipativo .....	155
4.4 La programmazione, la partecipazione, una ipotesi del processo.....	173
<b>Conclusioni .....</b>	<b>195</b>
Abbreviazioni.....	197
Bibliografia .....	199
Sitografia.....	201
Leggi consultate .....	203



## INTRODUZIONE

Il bilancio sociale e il bilancio partecipativo negli enti locali: un nuovo modo di amministrare per favorire la partecipazione. Questo è il titolo della mia tesi che pone particolare attenzione a quanto accade nei comuni, l'ente locale più vicino al cittadino.

La riforma della pubblica amministrazione italiana ha preso avvio da almeno tre decenni. Alla fine degli anni novanta, dopo un avvio decisamente in sordina, il bilancio sociale ha una più ampia diffusione, interessando e coinvolgendo in primis le amministrazioni pubbliche, a seguire le imprese e il no profit.

Le sempre più forti istanze di modernizzazione del sistema politico ed amministrativo, che provengono da più fronti, sono l'immagine di una mutata cultura e di nuove e diverse aspettative dei cittadini nei confronti dell'amministrazione dei *"beni comuni"*.

Il principio di sussidiarietà, verticale nel rapporto tra poteri politici, e orizzontale nel rapporto tra potere politico e società, si pone quale criterio ispiratore e ordinatore del riparto delle competenze in ordine al soddisfacimento di interessi particolari e dell'interesse generale. Il principio in parola, sebbene non presente nella Carta Fondamentale del 1948, ha avuto un ruolo centrale nelle recenti modifiche legislative a "Costituzione invariata" rappresentando la necessaria condizione per il passaggio da un'organizzazione centralista dello Stato ad un modello decentrato di riparto delle funzioni amministrative. Inoltre, la recente riforma del Titolo V della Parte II<sup>a</sup> della Costituzione, ha esplicitamente richiamato il principio di sussidiarietà in più disposizioni, conferendo al principio in parola valore costituzionale.

In base al principio della sussidiarietà orizzontale, al corpo sociale è riconosciuto un diritto di partecipazione sia nella determinazione delle funzioni, sia nel loro concreto perseguimento. Alla pubblica autorità il dovere di intervenire in via sussidiaria, quindi, se da un lato è imposto il rispetto dell'autonomia sociale, dall'altro ha il dovere di intervenire con un'azione sussidiaria, cioè tendente a completare e colmare i bisogni insoddisfatti nella misura in cui l'entità del bisogno ne richiede l'intervento, a causa di un'incapacità o disinteresse dei cittadini e dei corpi sociali, o per la natura stessa della materia in oggetto.

Fra sussidiarietà orizzontale e democrazia emerge un nesso molto stretto e la partecipazione dei cittadini singoli e associati, per la cura dei beni comuni, contribuisce alla crescita del capitale sociale e quindi della qualità della democrazia presente in una comunità e conseguentemente dello Stato cui la comunità è parte.

Il primo capitolo "*della programmazione e della gestione*" tratta preliminarmente della separazione dei poteri e analizza i documenti e gli strumenti a disposizione per il Comune al fine di programmare, gestire, rendicontare le proprie attività. La separazione dei poteri ossia la relazione che intercorre tra politica e amministrazione ovvero il principio di distinzione dei poteri, ossia la disciplina che regola le funzioni di indirizzo politico e di gestione. Il passaggio da un sistema in cui la relazione tra potere politico e dirigenza era impostata sul rapporto gerarchico a un sistema che si basa sulla distinzione tra attività di indirizzo politico ed attività di gestione é una questione che riveste particolare importanza che dovrebbe evitare il coinvolgimento degli organi politici nelle attività gestionali e contemporaneamente responsabilizzare maggiormente i

dirigenti e i responsabili dei servizi delle amministrazioni pubbliche, al fine di migliorare la qualità della gestione dei servizi pubblici e del bene comune. Numerosi sono i documenti, obbligatori o no, di cui dispone la pubblica amministrazione per programmare le attività e i progetti, come pure può redigere diversi tipi di bilancio, per informare e per comunicare con i soggetti portatori di interessi, e rendicontare ai cittadini di quanto attuato e di come vengono gestite le risorse al fine di soddisfare le necessità e di quanto chiede la cittadinanza amministrata.

Il secondo capitolo “un modo nuovo di amministrare”, prende lo spunto dalle opere di G. Arena (2006) e da altre pubblicazioni sull’argomento. I primi anni di vita del nuovo ordinamento repubblicano furono caratterizzati da un severo centralismo istituzionale, che si opponeva a ogni ipotesi di decentramento e di valorizzazione delle autonomie locali. Solo il mutare del clima generale e la sensibile crescita di consenso delle forze politiche antisistema, rese possibile lo svilupparsi di un dibattito presso l’opinione pubblica a favore di un decentramento del sistema amministrativo dello Stato. Era necessario, in definitiva, trovare un criterio generale al quale ispirarsi per poter riformare la complessiva azione della macchina amministrativa. Dai primi anni novanta del secolo scorso si sta conseguentemente sviluppando, accanto al modello bipolare tradizionale, un nuovo modello di amministrare definito “*amministrazione condivisa*”, fondato sul principio della sussidiarietà orizzontale. Istituzioni pubbliche e cittadini, singoli e associati, dotati di un certo grado di capacità e sostenuti da un sentimento di solidarietà sociale, si alleano per soddisfare interessi non solo individuali ma anche collettivi, per prendersi cura dei beni comuni.

Il capitolo terzo tratta del bilancio sociale. Il termine “bilancio”, quale

documento attraverso il quale qualcuno rende conto ad altri di qualcosa, ben conosciuto dagli esperti oramai risulta familiare anche alle persone meno istruite in quanto viene citato ripetutamente in molteplici occasioni e differenti modalità, media compresi. Di riflesso la lettura e l'interpretazione del bilancio, differentemente dalla conoscenza del significato, è riservato agli esperti cui dedicano gran parte del loro tempo, mentre i più manifestano poco interesse causato principalmente dall'incapacità di leggere o ancor meglio comprendere. Con il termine sociale, partendo dall'esigenza o meglio dalla volontà di allargare gli scopi della rendicontazione, offrendo ad una sempre più vasta platea di utenti la possibilità di comprendere in modo chiaro, responsabile e trasparente quello che viene realmente svolto, alla freddezza dei dati contabili si accostano scelte, risultati, qualità e sentimenti.

L'esigenza della rendicontazione sociale nasce dalla necessità di colmare un gap fra la complessità del tradizionale bilancio finanziario e patrimoniale e l'esigenza di maggiore comprensione e della semplicità della comunicazione. Sarà analizzata brevemente di come è iniziata e si è evoluta la materia in termini di normativa o di linee guida emanate dal legislatore statale, da organismi pubblici o da istituzioni private.

La modalità di amministrare con il modello fondato sul paradigma bipolare, verticale, gerarchico, significa che il rapporto fra il soggetto pubblico e il soggetto privato si esaurisce in un provvedimento amministrativo o si esplicita nell'erogazione di una prestazione di un servizio, dovrebbe lasciare spazio al modello di amministrazione condivisa, come peraltro esplicitato nel precedente secondo capitolo, valorizzando le notevoli qualità proprie della cittadinanza, incentivando in tal modo la

collaborazione e la conseguente assunzione di responsabilità dei soggetti interessati alla soluzione di un problema.

Il capitolo quarto inizia con la sintetica trattazione della partecipazione tradizionale, prosegue con la disquisizione sulla democrazia e le sue forme per arrivare a trattare del bilancio partecipativo, una nuova e diversa modalità di coinvolgimento dei cittadini, di una forma di bilancio che promuove la cittadinanza attiva, che incrementa il dialogo diretto fra i cittadini e gli amministratori, che sviluppa il necessario e fondamentale processo di democratizzazione della società, che alla forma di democrazia rappresentativa sempre più deve affiancare la forma di democrazia partecipativa, dove i cittadini non si limitano ad esercitare azioni dimostrative o utilizzare forme di pressione politica, ma diventano attori attivi nella gestione del bene comune. Il capitolo si conclude con una ipotesi, derivante dalla mia esperienza, di un processo di partecipazione di un Comune con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, non senza aver prima elencato alcune motivazioni che rendono difficoltosa l'applicazione dei processi di partecipazione e di rendicontazione.

Le mie conclusioni chiudono il lavoro che, umilmente, spero possano essere in qualche modo utile a chi vorrà leggerlo almeno per la riflessione e la discussione dei temi trattati.





# CAPITOLO 1

## DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA GESTIONE

### 1.1 Premessa

La normativa vigente mette a disposizione degli Enti Locali, come pure di tutte le Pubbliche Amministrazioni, numerosi strumenti di programmazione che consentono di trovare il modo più efficace per comunicare con gli *stakeholder*, "soggetti portatori di interesse della comunità" concetto nuovo per gli enti locali e le pubbliche amministrazioni, suddivisi in:

- *gruppi non organizzati*: cittadini e collettività (l'insieme dei cittadini componenti la comunità locale).
- *gruppi organizzati*: gruppi di pressione (sindacati, associazioni di categoria, partiti e movimenti politici, mass media), associazioni del territorio (associazioni culturali, ambientali, di consumatori, sociali, gruppi sportivi o ricreativi, ecc.);
- *istituzioni pubbliche*: enti locali territoriali (comuni, città metropolitane<sup>1</sup>, province<sup>2</sup>, regioni, comunità montane, unioni dei comuni, istituzioni,

---

<sup>1</sup> La Legge 7 aprile 2016, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni" Art. 1, comma 2 dispone che "Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata sei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee"; comma 5 "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme si attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, sono disciplinate dalla presente legge...omissis".

<sup>2</sup> La Legge 7 aprile 2016, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni" apre una nuova era per gli enti provinciali. In attesa della riforma del titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le provincie sono disciplinate dalla predetta legge. Le Provincie, enti territoriali di area vasta, diventano organi di secondo livello, non elettivi ma composti dagli amministratori, sindaci e consiglieri comunali, dei comuni compresi nei confini territoriali delle stesse Provincie.

fondazioni, ecc.), agenzie funzionali (consorzi, camere di commercio, aziende sanitarie, agenzie ambientali, università, ecc.), aziende e società (controllate e partecipate direttamente o indirettamente);

favorendo, da una parte, la trasparenza dell'agire amministrativo e sollecitando, dall'altra, la partecipazione dei cittadini, unico punto di riferimento dell'azione pubblica, alla gestione del bene comune.

Le forme di coinvolgimento degli stakeholder alle politiche pubbliche possono essere di tipologie diverse, caratterizzate da diversi gradi di intensità (attive, passive) e da livelli di impatto sul processo e sugli esiti differenti, le posso suddividere nelle seguenti categorie:

- *informazione/comunicazione*: è un tipo di approccio sostanzialmente informativo. L'Amministrazione pubblica *informa, comunica, rende consapevoli* gli stakeholder individuati e i cittadini, delle disposizioni, delle scelte, delle soluzioni decise unilateralmente, attraverso gli strumenti propri della comunicazione esterna;
- *consultazione/ascolto*: è un approccio che prevede inizialmente una fase di informazione delle scelte che l'Amministrazione pubblica intende compiere rispetto ad una particolare politica e, successivamente, una fase di ascolto degli stakeholder e dei cittadini rispetto all'ambito considerato. Le osservazioni raccolte potranno essere considerate dall'Amministrazione pubblica per una valutazione della qualità delle politiche e per una loro eventuale rimodulazione;
- *collaborazione/coinvolgimento attivo*: questo tipo di approccio prevede l'attivazione di processi negoziali, allo scopo di prendere decisioni condivise tra Amministrazione pubblica e stakeholder. Questo livello

prevede pertanto un ruolo attivo di collaborazione e coinvolgimento dei portatori di interesse interno al processo decisionale.

## 1.2 Separazione dei poteri

Nel 1846 Tocqueville<sup>3</sup>, evidenziava che i rapporti che esistevano fra il “diritto amministrativo” e il “diritto politico” non erano ancora stati ben definiti e che era necessario prenderli in considerazione quanto prima.<sup>4</sup> Ancora oggi, dopo oltre un secolo e mezzo, questa affermazione non solo è di grande attualità, ma ha assunto e sta assumendo ancor più rilievo, in quanto la disciplina delle relazioni tra politica e amministrazione è elemento centrale di ogni sistema amministrativo contemporaneo. In Italia il rapporto fra politica e amministrazione è stato difficile, complesso e spesso contraddittorio, più o meno stabile dal periodo pre-unitario<sup>5</sup> fino all’entrata in vigore della Costituzione nel 1948, facendo successivamente registrare un notevole aumento di interesse dal periodo 1990 – 2000 “ricordato come il decennio delle riforme amministrative”, continuato nel 2009<sup>6</sup> “riforma Brunetta” e che ancora prosegue anche con l’intervento della giurisprudenza con numerose pronunce della Corte Costituzionale.

*“La necessità di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la pubblica Amministrazione sorge per due esigenze. Un prima è quella di*

---

<sup>3</sup> Alexis de Tocqueville (Parigi, 29 luglio 1805-Cannes, 16 aprile 1859) è stato un filosofo, politico, storico, sociologo, giurista e magistrato francese. È considerato uno degli storici e studiosi più importanti del pensiero liberale.

<sup>4</sup> A. de Tocqueville, *Relazione sull’opera di Macarel intitolata «Corso di diritto amministrativo»* (1846), trad. it., in Id., *La Rivoluzione democratica in Francia*, Torino, Utet, 2007

<sup>5</sup> Legge 23 marzo 1853 n. 1483 “*Riordinamento dell’Amministrazione generale dello Stato*” “Legge Cavour”

<sup>6</sup> Legge 4 marzo 2009, n. 15 “*Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti*”

*assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti” omissis* “*La seconda esigenza riguarda la responsabilità dei pubblici funzionari”*. Questo è quanto espresso da Costantino Mortati in assemblea costituente<sup>7</sup> che non aveva l'intenzione di affermare la preminenza della dirigenza nei confronti degli organi politici ma di riconoscere due importanti principi “l'indipendenza dal condizionamento politico e la connessa responsabilità rispetto alla gestione degli affari” percepita come difesa dell'imparzialità nello svolgimento dell'azione amministrativa. Il testo dell'art. 97 “*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari*” e l'art. 98 “*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*” della Costituzione, è abbastanza vicino alle idee espresse dal Mortati. Il dettato costituzionale non sancisce espressamente il principio della separazione dei poteri fra la politica e l'amministrazione. Ciò che traspare è la necessità di indicare un apparato autonomo dalla politica con proprie funzioni e responsabilità, dove però l'indirizzo politico e l'attività amministrativa tendono ad essere distinti ma non nettamente separati.

Le numerose riforme della pubblica amministrazione susseguitesì sin dagli

---

<sup>7</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, II<sup>a</sup> SOTTOCOMMISSIONE (I<sup>a</sup> sezione) resoconto sommario della seduta di martedì 14 gennaio 1947, p. 123

anni 70 (con scarsa fortuna) e 90 (con difficoltà di applicazione concreta) con l'introduzione di norme ispirate al principio della distinzione tra attività politica ed attività di gestione, hanno evidenziato l'importante ruolo svolto dalla dirigenza tra l'indirizzo politico e la sua attuazione, in un sistema di unità-distinzione che vede i due poli (politico e di gestione) sempre più strettamente collegati ed interessati da dinamiche di continuo e reciproco condizionamento.

L'elemento che caratterizza l'organizzazione dei pubblici uffici, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità, è costituito dalla continuità dell'azione amministrativa, intesa come corrispondenza costante con i fini dell'organo di governo condotta da una posizione di indipendenza operativa, che comprende la definizione dei mezzi da utilizzare e la valutazione della loro idoneità a raggiungere detti fini in modo imparziale e nel rispetto delle regole costituzionali.

Ferma restando la divisione dei ruoli fra organi di direzione politica e organi burocratici, l'azione amministrativa procede in una visione dinamica nella stessa direzione e con le stesse cadenze dell'azione politica dell'organo di governo, né può divergere da quest'ultima negli obiettivi, come non può raggiungere risultati diversi o confliggenti.

La dirigenza pubblica italiana vede la propria nascita agli inizi degli anni settanta dello scorso secolo, in quanto fino a quel momento non era individuata e regolata separatamente dal restante personale.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Il R.D. 11 novembre 1923, n. 2395 sull'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato e il R.D. 30 novembre 1923, n. 2960 sullo stato giuridico degli impiegati civili, il personale statale aveva ripartito in quattro grandi "gruppi", secondo il titolo di studio posseduto e le mansioni svolte, e precisamente: gruppo A, gruppo B, gruppo C e gruppo del personale subalterno. Il T.U. sugli impiegati civili dello Stato, approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, aveva istituito quattro carriere: direttiva, di concetto, esecutiva ed ausiliaria.

Con l'introduzione della disciplina sulla dirigenza statale disposta dal D.P.R. n. 748 del 1972 secondo i principi fissati dalla Legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo modificato dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775 di delega al governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dirigenti pubblici, si istituisce una distinta, autonoma carriera dirigenziale<sup>9</sup>. In particolare ai dirigenti vengono per la prima volta attribuite competenze proprie e autonome, anche relativamente ad atti che impegnino l'amministrazione verso l'esterno, e una specifica responsabilità in relazione ai risultati dell'azione amministrativa, e viene determinata la competenza del Ministro ad esercitare in via preventiva poteri di direttiva in e in via successiva poteri di rimozione (annullamento per motivi di legittimità e revoca per motivi di merito) ed il potere di avocazione. In sostanza, si cercò di attuare per la prima volta la separazione della politica dall'amministrazione: la funzione di indirizzo affidata al Ministro, la funzione di gestione al dirigente. Questa prima riforma, per motivazioni diverse e per una serie di concause fallì "non riuscendo a produrre i risultati sperati dal legislatore e non riuscì nemmeno a creare un nuovo rapporto tra politica e amministrazione, ne riuscì a forgiare il dirigente pubblico sul modello del manager privato, con poteri propri e in grado di assumere responsabilità sui profili degli atti di gestione e conseguentemente dei risultati."<sup>10</sup> La riforma del 1972 fallì<sup>11</sup> per diversi motivi, che possono essere

---

<sup>9</sup> Tra i principi contenuti nelle suddette deleghe si evidenzia quello della creazione di una carriera dirigenziale caratterizzata dall'esercizio di potestà decisionale anche di carattere discrezionale con assunzione di responsabilità diretta nell'ambito segnato dall'indirizzo politico del governo.

<sup>10</sup> C. COLAPIETRO - Governo e Amministrazione. I La dirigenza pubblica tra imparzialità ed indirizzo politico..., op. cit., p. 15.

<sup>11</sup> L. BUSICO – V. TENORE – La dirigenza pubblica op. cit. p. 13.

sinteticamente ricordati:

- 1) la mancanza di una contestuale riorganizzazione dei ministeri, che avrebbe dovuto accompagnare quella della dirigenza (difetto rilevato dalla Corte dei conti in sede di controllo);
- 2) la determinazione delle competenze dirigenziali in maniera troppo rigida e, nel contempo, l'affidamento di esigue risorse;
- 3) il mantenimento in capo agli organi politici di invasivi e penetranti poteri volti a limitare, se non a paralizzare, l'autonomia dirigenziale;
- 4) l'inadeguatezza dell'articolazione in tre diverse qualifiche di una funzione essenzialmente unitaria.

Secondo alcuni commentatori, la mancata attuazione della riforma della dirigenza pubblica può riassumersi nell'espressione "scambio sicurezza-potere" coniata da Sabino Cassese<sup>12</sup>, più di qualche anno fa (1981), quando rilevava l'esistenza di un *pactum sceleris* tra classe politica e classe dirigente. Cassese constatava come i dirigenti rinunciassero ad esercitare le proprie prerogative in cambio di vantaggi nello stato giuridico (nella carriera per anzianità, inamovibilità, etc.) e di uno scarico di responsabilità e come, dall'altra parte, la classe politica in questo accordo guadagnasse poteri sulla gestione attiva teoricamente sottrattigli dalla legge. Secondo il mio modesto parere, attualmente in realtà non esiste neanche questo patto, perché non sussiste nemmeno uno scambio. L'impostazione teorica dei rapporti si scontra con la realtà concreta in cui il politico, appone forte resistenze nell'attuazione del principio della separazione, nei fatti, mosso dalla preoccupazione di perdere il controllo della spesa, governa direttamente sulla base dell'esercizio dell'autorità e della soggezione che

---

<sup>12</sup> R. D'AMICO "Il Manager pubblico nell'ente locale" op. cit. p. 20



esercita più o meno esplicitamente sulla dirigenza locale, magari utilizzando il mancato rinnovo o la revoca dell'incarico nei confronti di coloro che non si assoggettano al volere politico, o la non piena consapevolezza delle prerogative che la legge attribuisce al dirigente o di opporre la propria autorevolezza per incapacità, per necessità o peggio ancora per convenienza.

La dirigenza locale nasce con il D.P.R. 25 giugno 1983 n. 347<sup>13</sup>. La normativa in questione non persegue, nelle realtà territoriali, il principio di distinzione delle funzioni di indirizzo politico dalle funzioni di gestione attribuite ai dirigenti, timidamente attuata nello Stato con il D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748. Ai dirigenti spettano esclusivamente funzioni strumentali e di supporto alle decisioni degli organi politici e adottano atti di rilevanza esterna solo se sono delegati dagli organi politici,<sup>14</sup> per cui la dirigenza locale così identificata era priva di identità culturale e di effettivi poteri decisionali e le prerogative degli organi politici non vennero minimamente intaccate.

---

<sup>13</sup> D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 di recepimento del primo accordo nazionale di lavoro nel comparto delle autonomie locali (comuni e province e loro consorzi, comunità montane, aziende di cura, soggiorno e turismo, università agrarie ed associazioni agrarie e IPAB).

<sup>14</sup> *Attribuzione e compiti dei dirigenti.* I dirigenti organizzano e dirigono le strutture operative, studiano gli aspetti ed esaminano i problemi di natura giuridico-amministrativa, economico-sociale e tecnico-scientifica attinenti le materie di competenza, elaborano relazioni, pareri, proposte, documenti, schemi di provvedimenti amministrativi e regolamentari.

Collaborano alla determinazione e selezione degli obiettivi generali dell'amministrazione ed alla formulazione dei piani, programmi e progetti e procedono alla loro traduzione in programmi di lavoro verificandone lo stato di attuazione ed i risultati.

Disciplinano il funzionamento e l'organizzazione interna delle strutture operative cui sono preposti. Compete l'amministrazione degli stanziamenti di bilancio corrispondenti alle funzioni della struttura organizzativa cui sono preposti e la firma delle proposte di assunzione di impegni di spesa e di liquidazione della stessa nonché l'azione di vigilanza e controllo volta ad accertare la correttezza e la regolarità amministrativa tecnica e contabile delle attività concernenti il settore di competenza;

l'emanazione di atti di rilevanza esterna loro delegati dagli organi istituzionali; l'emanazione di istruzioni e disposizioni per l'applicazione di leggi e regolamenti; la partecipazione ad organi collegiali, commissioni o comitati operanti in seno all'amministrazione.

Il clima politico ed economico della fine degli anni '80 ha portato a un radicale mutamento d'indirizzo "il passaggio da un sistema in cui la relazione tra il potere politico e la dirigenza era di tipo gerarchico a un sistema imperniato sulla distinzione fra l'attività di indirizzo politico ed l'attività di gestione" allo scopo di evitare il coinvolgimento degli organi politici in attività gestionali, dall'altro responsabilizzare maggiormente i dirigenti delle amministrazioni pubbliche. Nonostante il succedersi di varie proposte di riforma, per un intervento organico nella materia, è necessario attendere i primi anni 90 del secolo scorso.

Il ruolo di autentico spartiacque concernente la disciplina della dirigenza locale è attribuito alla legge 8 giugno 1990 n. 142<sup>15</sup>, che ne ha riconosciuto il ruolo, attribuendole competenze con rilevanza esterna, confermando il principio della separazione delle funzioni.<sup>16</sup> Lo scopo perseguito era quello di risolvere il problema dell'interferenza nella gestione della "cosa pubblica" attuata dagli organi politici, spesso privi di competenza tecnica e influenzati dalla necessità di assecondare gli elettori al fine di essere rieletti. Sulla base di quanto previsto dalla legge 421<sup>17</sup> del 1992, in particolare

---

<sup>15</sup> L. 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali"

<sup>16</sup> L. 8 giugno, n. 142 art. 51 "Organizzazione degli uffici e del personale" "1. I comuni e le province disciplinano con appositi regolamenti la dotazione organica del personale e, in conformità allo statuto, l'organizzazione degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità. Il regolamento disciplina l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente e stabilisce le modalità dell'attività di coordinamento tra il segretario dell'ente e gli stessi. 2. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti. 3. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente. Spettano ad essi in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto, la presidenza delle commissioni di gara e di concorso, la responsabilità sulle procedure d'appalto e di concorso, la stipulazione dei contratti.

<sup>17</sup> L. 23 ottobre 1992, n. 421 "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale"

dall'art. 2 lettera g) *“la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; l'affidamento ai dirigenti - nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo - di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti”* il principio della separazione dei poteri trovò riconoscimento nel D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29<sup>18</sup>, applicato *“tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale”* con il quale è stata nettamente affermata la distinzione/separazione delle funzioni, realizzando il superamento del principio della gerarchia nei rapporti tra gli organi politici e la dirigenza, statale e locale, che la normativa del 1972 non era riuscita ad attuare. Le nuove competenze riguardano sia l'adozione dei provvedimenti con efficacia esterna, sia gli

---

<sup>18</sup> D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 *“Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”* modificato da: D. Lgs. 10 novembre 1993 n. 470, D. Lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, D. Lgs. 4 novembre 1997, n. 396, L. 15 marzo 1997, n. 59, L. 15 maggio 1997, n. 127, dal D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 80. Abrogato dal D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*

atti interni di gestione. Da rilevare che con il D. Lgs. 29/93 si verifica in Italia la prima privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici. In questa prima fase, tuttavia rimanevano ancora delle anomalie del sistema, come per esempio la possibilità riservata ai ministri di avocare a se l'emanazione di provvedimenti, modificata dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e realizzata completamente con il D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" e dalla L. 15 luglio 2002, n. 145 "*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale*", confermata dalla giurisprudenza che ha costituzionalizzato la regola delle distinzioni/separazioni dei poteri che costituisce un principio di carattere generale che trova il suo funzionamento nell'art. 97 della Carta Costituzionale<sup>19</sup>. Prima che fosse completata la fase transitoria della prima riforma, il legislatore, allo scopo di evitare il rischio di vanificare i risultati raggiunti con il processo riformatore intrapreso, decide di intervenire nuovamente sulla materia. La riforma<sup>20</sup> definita come

---

<sup>19</sup> Corte costituzionale, 3 maggio 2013, n. 81: "*la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, quindi, costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Costituzione*"

<sup>20</sup> Conosciuta come la "riforma Bassanini" dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica, Franco Bassanini, non ha interessato esclusivamente l'argomento oggetto di questo mio scritto. Fra i principali provvedimenti ispirati e/o redatti da Bassanini si ricordano: Legge 15 marzo 1997, n. 59; Legge 15 maggio 1997, n.127 (Bassanini bis); Legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini ter); Legge 8 marzo 1999, n. 50 (Bassanini quater).

La legge 15 marzo 1997, n. 59 "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*" ha comportato una modificazione complessiva all'organizzazione amministrativa italiana, sia a livello centrale, sia a livello regionale e periferico, poiché tale legge intendeva realizzare un ampio "decentramento" di funzioni a Regioni ed enti locali senza modificare in senso federalista la Costituzione, introducendo per la prima volta in modo esplicito nell'ordinamento italiano, il principio di solidarietà, presente nella normativa europea.

La legge 15 maggio 1997, n. 127 "*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*" conteneva una serie di misure di pronto intervento al fine di alleggerire il carico burocratico di adempimenti che gravano soprattutto sulle spalle dei cittadini e per eliminare molti ostacoli che avvolgono le amministrazioni locali. Sul dettato normativo domina su tutte la materia degli *enti locali*, in particolare tratta della riforma dei procedimenti (snellimento) e degli uffici (riorganizzazione).

la “seconda” privatizzazione del pubblico impiego, avvia un complessivo progetto di riordino della pubblica amministrazione, mantenendo anzi rafforzando il principio di distinzione, a tutti i livelli di governo, fra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa. Interessante evidenziare quanto previsto dall’art. 11, comma 4, della L. 59/97 che delega il governo a “*completare l’integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato*”<sup>21</sup> riaffermando “*Il principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni*”. Per quanto riguarda la dirigenza dell’ente locale è necessario ricordare che la Legge 127/97 porta a compimento il processo di separazione tra il potere politico e quello della gestione. La disciplina consiste in un aggiornamento della legge del 1990 n. 142, per quanto riguarda competenze degli organi, finanza, patrimonio, servizi pubblici locali, personale, segretari comunali e provinciali, controlli e pagamenti. Successivamente la Legge 191/98 rafforza e amplia le modifiche introdotte dalla L. 127/97, in materia di competenze dirigenziali, consentendo che il regolamento degli uffici e dei servizi possa provvedere la costituzione di uffici di staff alle dirette dipendenze del Sindaco, del

---

La legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini ter) “*Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia.*”

La legge 8 marzo 1999, n.50 “*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*” rappresentò il primo tentativo di riforma organica della Presidenza del Consiglio, della struttura del Consiglio dei ministri e dell’ordinamento dei ministri.

<sup>21</sup> Il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 80 “*Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell’articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*” estende il regime di diritto privato del rapporto di lavoro ai direttori generali (precedentemente esclusi) delle amministrazioni pubbliche e introduce una sorta di *spoils system* in concomitanza con la formazione di un nuovo governo e riguarda le figure apicali della dirigenza pubblica prevedendo la temporaneità degli incarichi.

Presidente della Provincia, della Giunta o degli assessori e nell'ambito della separazione dei poteri introduce il comma 3 bis all'art. 51 della L. 142/90 il quale prevede che nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni possono essere attribuite, con provvedimento motivato del Sindaco, ai Responsabili degli uffici e dei servizi indipendentemente dalla loro qualifica funzionale. La separazione dei poteri è nuovamente ribadita e disciplinata dal D. Lgs. 267/2000<sup>22</sup>. In particolare, per quanto concerne il potere politico, l'art. 42 detta norme in materia di attribuzione dei consigli comunali sancendo che il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, specificando che ha la competenza limitatamente a determinati atti fondamentali.<sup>23</sup> La Giunta Comunale, secondo la normativa citata, rimane l'organo a competenza residuale<sup>24</sup> mentre il Sindaco è

---

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*

<sup>23</sup> Art. 42 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 *Attribuzioni dei consigli. Omissis. “A) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48 comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi; B) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie; C) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative; D) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione; E) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; F) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi; G) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;” omissis*

<sup>24</sup> Art. 48 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 *Competenze delle Giunte.. omissis “2. La giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso. 3. È, altresì, di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.”*

l'organo che rappresenta l'ente ed è responsabile dell'amministrazione del comune, svolge le funzioni di ufficiale di governo e quelle attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti. Per quanto riguarda la gestione amministrativa è disciplinata dagli artt. 107<sup>25</sup> e 109<sup>26</sup> del D. Lgs. 267/2000. Nonostante la normativa esposta dovrebbe lasciare pochi spazi a dubbi,

---

<sup>25</sup> Art. 107 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 Funzioni e responsabilità della dirigenza “1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. 2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente: a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso; b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso; c) la stipulazione dei contratti; d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa; e) gli atti di amministrazione e gestione del personale; f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico - ambientale; h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza; i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco. 4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative. 5. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54.6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

<sup>26</sup> Art. 109 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 Conferimento di funzioni dirigenziali “1. Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco” omissis “2. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.”

nella prassi amministrativa sono molti i casi in cui si discute in merito alla competenza all'adozione di atti amministrativi, come è dimostrato dal numero di contenziosi in materia.

### **1.3 I vari strumenti della programmazione**

*La programmazione<sup>27</sup> è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento. Il processo di programmazione, si svolge nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell'ente, richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente, si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell'ente. Attraverso l'attività di programmazione, le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità.*

---

<sup>27</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 allegato 4/1 "Principio contabile applicato concernente la programmazione del bilancio". Il punto 4.2 indica i gli strumenti della programmazione: "Documento Unico di Programmazione DUP; Eventuale nota di aggiornamento del DUP; Bilancio di previsione finanziario; Piano esecutivo di gestione (PEG) e delle performance; Piano degli indicatori da allegare al bilancio di previsione e al rendiconto; Assestamento di bilanci; Salvaguardia degli equilibri di bilancio"; Variazioni di bilancio; Rendiconto di gestione"



*Le linee programmatiche*<sup>28</sup>:

Le linee programmatiche per progetti ed azioni definiscono il piano strategico di mandato, determinato sulla base del programma elettorale del Sindaco. Infatti, entro il termine previsto dallo Statuto del Comune il Sindaco, sentita la Giunta Comunale, presenta al Consiglio Comunale le linee programmatiche, gli indirizzi, gli obiettivi relativi alle azioni, ai progetti, iniziative, opere pubbliche da realizzare nel corso del mandato. Ciascun consigliere, nei modi stabiliti dallo Statuto dell'ente, partecipa alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica delle linee programmatiche<sup>29</sup>. Questo documento, il primo di ogni nuova amministrazione, ha natura programmatica in quanto la normativa non fa riferimento a dati contabili, anche se una verifica di fattibilità tecnica sarebbe opportuna, deve tener conto anche del programma amministrativo presentato unitamente alla lista dei candidati al consiglio comunale e del candidato sindaco.<sup>30</sup> Il documento prettamente di “natura politica” dovrà costituire l’esplicitazione a tutti gli attori organizzativi coinvolti nella gestione dell’ente dell’indirizzo strategico dell’amministrazione. Le linee programmatiche non seguono una “struttura tipo” definita dal legislatore come altri documenti di programmazione. Questo lascia una notevole libertà nell’articolazione della struttura del documento che non

---

<sup>28</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 46, comma 3 “*Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato*”.

<sup>29</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 42, comma 3 “*Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.*”

<sup>30</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 71, comma 2 “*Con la lista di candidati al consiglio comunale deve essere anche presentato il nome e cognome del candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio.*”

dovrebbe avere un contenuto esclusivamente descrittivo, ma identificare precisi e strutturati indirizzi strategici. Il documento dovrebbe assolvere le seguenti finalità: a) esplicitare la identità, la mission e i valori dell'amministrazione, traducendoli nelle strategie che caratterizzeranno il mandato amministrativo; b) costituire il presupposto per la predisposizione degli strumenti di programmazione e pianificazione; c) rappresentare il punto di riferimento per la strutturazione dell'eventuale bilancio sociale di mandato, della relazione di inizio mandato, del documento unico di programmazione. Mettere in correlazione le linee di mandato, periodicamente verificato, può, anzi deve essere modificato per adeguarlo ad eventuali nuove esigenze o nuovi bisogni che dovessero emergere, con gli altri documenti di programmazione e di controllo, permetterebbe di evitare il più possibile che questi siano una specie di "libro dei sogni" o peggio ancora di riducano ad un adempimento esclusivamente burocratico.

*Relazione di inizio mandato*<sup>31</sup>:

“Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti. La relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario comunale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato. Sulla relazione non è prevista la sottoscrizione dell'organo di revisione.

---

<sup>31</sup> Art. 4/bis del D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, provincie e comuni, a norma degli articoli 2, 17e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*” e ss.mm.ii.

Sulla base delle risultanze della relazione medesima, il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, può ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.” Questo significa che già in questa fase il sindaco in carica deve effettuare una prima analisi finalizzata a verificare se al situazione finanziaria e patrimoniale dell’ente presenta squilibri strutturali tali da poter provocarne il dissesto finanziario non superabili con le procedure previste dagli articoli 193 e 194<sup>32</sup> del D.Lgs. 267/2000. Il documento, differentemente da quanto previsto per la relazione di fine mandato, di cui si dirà successivamente, non deve essere trasmesso alla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo, e la sua mancata predisposizione non è direttamente sanzionata, anche se non mancheranno, o non dovrebbero mancare, i controlli in merito all’accertamento della sua redazione. Per la redazione del documento il legislatore non ha approvato uno schema di riferimento per cui ogni ente sceglie liberamente come esporre i dati e le informazioni. Al fine di effettuare un raccordo tecnico e sistematico fra i vari dati sarebbe opportuno esporre i dati secondo uno schema simile, per contenuti, già adottato per altri adempimenti di legge. Il contenuto minimo in ogni caso dovrebbe includere: gli organi politici, la struttura organizzativa, la situazione finanziaria, gli equilibri di bilancio, il risultato di amministrazione dell’ultimo esercizio, la situazione di cassa, la consistenza del debito e la sua evoluzione, la situazione patrimoniale, il rispetto dei vincoli di bilancio, e dei vincoli di finanza pubblica. Anche se non obbligatorio, considerato che gli amministratori locali saranno chiamati a misurarsi con questo documento a fine mandato, sarebbe opportuno che il

---

<sup>32</sup> D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 193 “*Salvaguardia degli equilibri di bilancio*”; art. 194 “*Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio*”

documento sia pubblicato sul sito internet istituzionale e abbia la più ampia divulgazione al fine di garantirne la più ampia conoscibilità.

*Relazione previsionale e programmatica*<sup>33</sup>

Gli enti locali allegano al bilancio annuale di previsione una relazione previsionale e programmatica che copra un periodo pari a quello del bilancio pluriennale. La stessa ha carattere generale. Illustra le caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'ente, precisandone risorse umane, strumentali e tecnologiche.

L'entrata individua le fonti di finanziamento evidenziandone l'andamento storico ed eventuali relativi vincoli.

La spesa è redatta per programmi e per eventuali progetti, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo e a quella di investimento.

Per ogni programma è indicata la finalità che si intende conseguire, le risorse umane e strumentali ad esso destinate, distintamente per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma stesso, motivando le scelte adottate e fornendo la motivata dimostrazione delle variazioni intervenute rispetto all'esercizio precedente.

Per gli organismi gestionali dell'ente locale indica gli obiettivi che si intendono raggiungere in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio. Questo documento viene sostituito dal documento unico di programmazione con decorrenza 12 settembre 2014, in attuazione del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

---

<sup>33</sup> D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 170 "*Documento unico di programmazione*" è sostituito dall'art. 74, D.Lgs. 23.06.2011, n. 118, così come inserito dall'art. 1, comma 1, D.Lgs. 10.08.2014, n. 126, con decorrenza dal 12.09.2014.

Il punto 4.2 dell'allegato 4.1 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni individua gli strumenti della programmazione degli enti locali.<sup>34</sup>

*Documento Unico di Programmazione*<sup>35</sup>

Il documento unico di programmazione, di seguito DUP, sostituisce la relazione previsionale e programmatica. E' lo strumento che permette l'attività di guida strategica e operativa degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistematico e unitario le discontinuità ambientali ed organizzative. Costituisce il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio<sup>36</sup>. Differentemente da altri documenti il principio contabile<sup>37</sup> relativo non ne definisce una struttura vincolante, limitandosi a indicarne i soli contenuti. Gli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti predispongono il documento in forma

---

<sup>34</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 allegato 4/1 punto 4.2: a) *Documento unico di Programmazione*, b) *eventuale nota di aggiornamento del DUP*, c) *bilancio di previsione finanziario*, d) *Piano esecutivo di gestione e delle performances*, f) *piano degli indicatori di bilancio*, g) *delibera di assestamento di bilancio e di salvaguardia degli equilibri*, h) *le variazioni di bilancio*, i) *rendiconto di gestione*.

<sup>35</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 allegato 4/1 punti 8.1 e 8.2 definisce le tempistiche e le caratteristiche a cui si rinvia per un approfondimento della materia.

<sup>36</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 170 comma 7 "*Nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che non sono coerenti con le previsioni del Documento Unico di Programmazione*".

Per quanto riguarda la predisposizione del DUP e del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2016 si rileva che sono intervenuti due decreti del Ministero dell'Interno competente che hanno prorogato termini e precisamente:

Decreto del Ministero dell'Interno del 3 luglio 2015 il quale dispone che "*Il termine per la presentazione del Documento unico di programmazione degli enti locali, relativo almeno ad un triennio decorrente dall'anno 2016, e' differito al 31 ottobre 2015*".

Decreto del Ministero dell'Interno del 28 ottobre 2015 il quale dispone che "*1. Il termine per la presentazione del Documento unico di programmazione degli enti locali, relativo ad almeno un triennio, e' differito dal 31 ottobre al 31 dicembre 2015. 2. In conseguenza del differimento del termine di cui al comma 1, gli enti locali sono tenuti a presentare la relativa nota di aggiornamento entro il 28 febbraio 2016.*

<sup>37</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 allegato 4/1 punti 8.1 e 8.2

semplificata<sup>38</sup>.

Il DUP ordinario si compone di due sezioni:

- la Sezione Strategica (Ses) ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo. Ha la finalità di individuare gli indirizzi strategici, gli indirizzi generali di programmazione e le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo, in coerenza con le linee di indirizzo della programmazione regionale e concorrendo a perseguire gli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale coerentemente con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea;
- La Sezione Operativa (SeO) ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del bilancio di previsione (normalmente triennale). Contiene la programmazione operativa dell'ente annuale e pluriennale. Ha la finalità di:
  - a) definire gli obiettivi dei programmi all'interno delle missioni indicandone i fabbisogni di spesa e le modalità di finanziamento;
  - b) guidare ed orientare le successive deliberazioni del Consiglio Comunale e della Giunta Comunale;
  - c) costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico, dei risultati raggiunti dall'ente, dello stato di attuazione dei programmi e della relazione al rendiconto di gestione.

Per quanto riguarda le tempistiche di redazione ed approvazione la Giunta Comunale presenta al Consiglio Comunale entro il 31 luglio di ciascun anno il DUP. Eccezione è rappresentata dalla condizione che alla data del 31 luglio risulti insediata una nuova amministrazione. In tal caso, ove i

---

<sup>38</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 170 comma 6 e D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 allegato 4/1 punto 8.4

termini fissati dallo Statuto del Comune comportano la presentazione delle linee programmatiche di mandato oltre il termine previsto per la presentazione del DUP, quest'ultimo e le linee programmatiche di mandato sono presentate al Consiglio Comunale contestualmente, in ogni caso non successivamente al bilancio di previsione riguardante gli esercizi finanziari cui il DUP si riferisce.<sup>39</sup>

Ogni anno gli obiettivi strategici, contenuti nella SeS, sono verificati nello stato di attuazione e possono essere, a seguito di variazioni rispetto a quanto previsto nell'anno precedente e dandone adeguata motivazione, opportunamente riformulati. Sono altresì verificati gli indirizzi generali e i contenuti della programmazione strategica con particolare riferimento alle condizioni interne dell'ente, al reperimento e impiego delle risorse finanziarie e alla sostenibilità economico – finanziaria, come sopra esplicitati.

In considerazione delle linee programmatiche di mandato e degli indirizzi strategici, al termine del mandato, l'amministrazione rende conto del proprio operato attraverso la relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, quale dichiarazione certificata delle iniziative intraprese, dell'attività amministrativa e normativa e dei risultati riferibili alla programmazione strategica e operativa dell'ente e di bilancio durante il mandato.

#### *Nota di aggiornamento del DUP*

Entro il 15 novembre di ciascun anno, con lo schema di delibera del

---

<sup>39</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 170 comma 1 “Con riferimento al periodo di programmazione decorrente dall'esercizio 2015, gli enti locali non sono tenuti alla predisposizione del Documento Unico di Programmazione e allegano al bilancio di previsione una relazione previsionale e programmatica che copra un periodo pari a quello del bilancio pluriennale, secondo le modalità previste dall'ordinamento contabile vigente nell'esercizio 2014”

bilancio di previsione finanziario, la Giunta Comunale presenta al Consiglio, obbligatoriamente a seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento, la nota di aggiornamento del Documento Unico di Programmazione.<sup>40</sup>

#### *Piano esecutivo di gestione e delle performance*

Il piano esecutivo di gestione (Peg) rappresenta una significativa novità introdotta dall'articolo 11 del D.Lgs. n. 77/1995<sup>41</sup>, ora confluito all'art. 169 del D. Lgs. 267/2000, con la funzione di porre in termini espliciti e diretti il legame tra obiettivi di gestione, dotazioni di risorse e responsabilità correlate.

Dal punto di vista della separazione tra politica e gestione, tra competenze degli organi politici e quelle degli organi dirigenziali il piano esecutivo di gestione, unitamente al documento unico di programmazione che ha sostituito la relazione previsionale e programmatica, è lo strumento che collega gli indirizzi politici con la pianificazione operativa e rappresenta, perciò, l'anello di congiunzione tra politica ed apparato burocratico.

Il Piano Esecutivo di Gestione, infatti, rappresenta il naturale completamento del sistema dei documenti di programmazione degli enti locali in quanto permette di affiancare a strumenti di pianificazione

---

<sup>40</sup> Per il DUP relativo all'esercizio finanziario 2016 il Decreto del Ministero dell'Interno del 28 ottobre 2015 dispone che "1. Il termine per la presentazione del Documento unico di programmazione degli enti locali, relativo ad almeno un triennio, e' differito dal 31 ottobre al 31 dicembre 2015. 2. In conseguenza del differimento del termine di cui al comma 1, gli enti locali sono tenuti a presentare la relativa nota di aggiornamento entro il 28 febbraio 2016.

<sup>41</sup> D. Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 art. 11 "(Piano esecutivo di gestione) 1. Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi. 2. Il piano esecutivo di gestione contiene una ulteriore graduazione delle risorse dell'entrata in capitoli, dei servizi in centri di costo e degli interventi in capitoli. 3. L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo e' facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 20.000 abitanti.



strategica un valido strumento di budgeting in cui vengono esplicitati gli obiettivi, le risorse e le responsabilità di gestione, per ciascun centro di responsabilità.

Il bilancio di previsione redatto sullo schema del D.P.R. 421/1979 svolgeva, in parte, una funzione di programmazione. L'articolazione in capitoli esprimeva una specificazione della concreta destinazione delle risorse finanziarie in funzione del loro utilizzo.

Successivamente il modello di bilancio di previsione annuale e previsionale, è stato approvato con D.P.R. n. 194 del 1996 la cui articolazione complica la lettura del documento.

Il piano esecutivo di gestione è lo strumento che guida la relazione tra l'organo esecutivo (Giunta Comunale) e i responsabili dei servizi e con il quale si stabiliscono gli obiettivi e le risorse necessarie al loro raggiungimento. Pertanto da un punto di vista logico, il Piano Esecutivo di Gestione si colloca in una fase successiva rispetto al Documento Unico di Programmazione e al bilancio di previsione finanziario.

Fermo restando che non esiste uno schema vincolante, l'art. 169 del D. Lgs. 267/2000 e il punto 10 del principio contabile n. 1 dell'allegato n. 4/1 al D. Lgs. 118/2011 concernente la programmazione di bilancio stabiliscono le finalità, le caratteristiche la struttura e il contenuto prevedendo che il piano esecutivo di gestione:

- ha un'estensione temporale pari a quella del bilancio di previsione;
- è redatto in termini di competenza per tutti gli esercizi considerati nel bilancio di previsione e, in riferimento al primo esercizio, anche in termini di cassa;
- ha natura previsionale e finanziaria;

- ha contenuto programmatico e contabile e può contenere dati di natura extracontabile;
- ha carattere autorizzatorio, definisce le linee guida espresse dagli amministratori rispetto all'attività di gestione dei responsabili dei servizi e le previsioni finanziarie in esso contenute costituiscono il limite agli impegni di spesa assunti dai responsabili dei servizi;
- ha un'importante rilevanza organizzativa, in quanto distingue la responsabilità di indirizzo (organi politici), gestione (responsabili dei servizi) e controllo ad esso connesse;
- individua gli obiettivi della gestione, li definisce collegandoli agli indicatori per il monitoraggio del loro raggiungimento, individua i responsabili dei servizi ai quali sono assegnati, assegnando, altresì, le dotazioni di risorse umane e strumentali;
- le entrate sono articolate in titoli, tipologie, categorie, capitoli (quarto livello del piano finanziario) ed eventualmente in articoli, secondo il rispettivo oggetto;
- le spese sono articolate in missioni, programmi, titoli, macroaggregati, capitoli (quarto livello del piano finanziario) ed eventualmente in articoli;
- i capitoli costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione e sono raccordati almeno al quarto livello del piano dei conti finanziario<sup>42</sup>;

Nella fase di determinazione degli obiettivi è necessario tenere presente che questi devono poter essere quanto più possibili misurabili. Questo non significa che gli indicatori debbano essere necessariamente espressi in

---

<sup>42</sup> Art. 157, comma 1-bis del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 come modificato dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

termini quantitativi. Quello che è importante ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi inizialmente stabiliti e che questi, anche se esprimono un miglioramento qualitativo dei servizi erogati, consentano l'individuazione di parametri e criteri quanto più possibile oggettivi e misurabili. Tenendo conto della specificità delle singole attività sarebbe, altresì, utile individuare anche dei tempi di realizzazione.

Per quanto riguarda il termine di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione, i testi normativi vigenti non sono coerenti tra di loro, evidenziando termini diversi e precisamente:

- l'articolo 169, comma 1° del D. Lgs. 267/2000 stabilisce che la *“la giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione..omissis”*;
- il punto 4.2 dell'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011 stabilisce che *“il piano esecutivo di gestione e delle performances approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio”*;
- il punto 10.3 dell'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011 stabilisce che *“Il PEG deve essere approvato dalla Giunta contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione. Per contestualmente si intende la prima seduta di giunta successiva all'approvazione del bilancio da parte del Consiglio”*.

A prescindere dai refusi normativi su citati è evidente che il Piano Esecutivo di Gestione, da un punto di vista operativo, debba procedere parallelamente rispetto alla formazione del bilancio, ed essere approvato quanto prima al fine di non rallentare la gestione operativa dell'ente.

Il punto 10.4 dell'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011 stabilisce che il Piano Esecutivo di Gestione è strumento facoltativo per i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, auspicandone l'adozione anche se in forma

semplificata. Concordando sulla semplicità del documento si reputa quanto mai opportuno che anche questi comuni utilizzino questo strumento di gestione per attribuire ai responsabili dei servizi obiettivi e risorse.

La predisposizione e la proposta all'organo esecutivo (Giunta Comunale) è di competenza del direttore generale, ove esistente, o nell'ipotesi prevista dall'art. 108 comma 4 del Tuel, del segretario comunale, che si avvalgono della collaborazione dei dirigenti, ove esistono, e/o dei responsabili dei servizi, nei comuni ove la dirigenza non è prevista.

Ove nel corso dell'esercizio alcune esigenze non fossero state valutate adeguatamente o fosse necessario procedere ad integrare o modificare obiettivi, ci si può avvalere degli strumenti di flessibilità che consentono aggiornamenti in corso di gestione. Normalmente la proposta parte dal responsabile del servizio, il quale quando ritiene necessaria una modificazione o un'integrazione della dotazione assegnata, in seguito a sopravvenute esigenze, propone una modifica del Piano Esecutivo di Gestione. Non è ovviamente esclusa la possibilità che sia l'organo esecutivo a prendere l'iniziativa al fine di integrare e/o modificare il Piano Esecutivo di gestione. La competenza per le variazioni di PEG è assegnata:

in via generale all'organo esecutivo<sup>43</sup> per alcune specifiche variazioni, nel

---

<sup>43</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267 art. 175 comma 5-bis *“L'organo esecutivo con provvedimento amministrativo approva le variazioni del piano esecutivo di gestione, salvo quelle di cui al comma 5-quater, e le seguenti variazioni del bilancio di previsione non aventi natura discrezionale, che si configurano come meramente applicative delle decisioni del Consiglio, per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio: a) variazioni riguardanti l'utilizzo della quota vincolata e accantonata del risultato di amministrazione nel corso dell'esercizio provvisorio consistenti nella mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 187, comma 3-quinquies; b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata, già deliberati dal Consiglio; c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di*

rispetto di quanto previsto dal regolamento di contabilità, ai responsabili della spesa, o in assenza di disciplina al responsabile del servizio finanziario<sup>44</sup>. Le variazioni di competenza di questi ultimi riguardano variazioni compensative del PEG fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, escluse quelle relative a capitoli appartenenti ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti, ed ai trasferimenti in conto capitale, che rimangono di competenza dell'organo esecutivo. Le variazioni al PEG di competenza dell'organo esecutivo possono essere deliberate entro il 15 dicembre, salvo quelle previste dal comma 5-quater<sup>45</sup> e quelle correlate alle variazioni di bilancio previste dal comma 3<sup>46</sup> possono

---

*trasferimento del personale all'interno dell'ente; d) variazioni delle dotazioni di cassa, salvo quelle previste dal comma 5-quater, garantendo che il fondo di cassa alla fine dell'esercizio sia non negativo; e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale vincolato di cui all'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, effettuata entro i termini di approvazione del rendiconto in deroga al comma 3.*

<sup>44</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267 art. 175 comma 5-quater “*Nel rispetto di quanto previsto dai regolamenti di contabilità, i responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare, per ciascuno degli esercizi del bilancio: a) le variazioni compensative del piano esecutivo di gestione fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, escluse le variazioni dei capitoli appartenenti ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti, ed ai trasferimenti in conto capitale, che sono di competenza della Giunta; b) le variazioni di bilancio fra gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato e gli stanziamenti correlati, in termini di competenza e di cassa, escluse quelle previste dall'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Le variazioni di bilancio riguardanti le variazioni del fondo pluriennale vincolato sono comunicate trimestralmente alla giunta; c) le variazioni di bilancio riguardanti l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, in termini di competenza e di cassa, secondo le modalità previste dall'art. 187, comma 3-quinquies; d) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente; e) le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi.*

<sup>45</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 175 comma 9 “*Le variazioni al piano esecutivo di gestione di cui all'articolo 169 sono di competenza dell'organo esecutivo, salvo quelle previste dal comma 5- quater, e possono essere adottate entro il 15 dicembre di ciascun anno, fatte salve le variazioni correlate alle variazioni di bilancio previste al comma 3, che possono essere deliberate sino al 31 dicembre di ciascun anno*”

<sup>46</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 175 comma 9 (riportato in nota precedente)

essere deliberate entro il 31 dicembre di ciascun anno.

Al Piano Esecutivo di Gestione è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in macroaggregati secondo lo schema previsto all'allegato 12 del D. Lgs. 118/2011 dando separata indicazione delle entrate non ricorrenti.<sup>47</sup> Ai sensi dell'art. 174, comma 4, del D. Lgs. 267/2000 il piano esecutivo di gestione è pubblicato nel sito internet dell'ente.<sup>48</sup>

### *Piano della performance*

Le pubbliche amministrazioni devono adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano della Performance, che è un documento programmatico di durata triennale. Tale documento, individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio.<sup>49</sup> Eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono tempestivamente inserite all'interno nel Piano della performance.

Entro il 30 giugno, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, deve essere adottato un denominato: "*Relazione sulla performance*" che evidenzia, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali

---

<sup>47</sup> L'art. 25 comma 1 lettera b) della L. 31 dicembre 2009 n. 196 distingue le entrate in "ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi". In linea generale si ritiene si possano definire entrate ricorrenti quelle che si presentano con continuità in almeno 5 esercizi e per importi costanti nel tempo.

<sup>48</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 174 comma 4 "Nel sito internet dell'ente locale sono pubblicati il bilancio di previsione, il piano esecutivo di gestione, le variazioni al bilancio di previsione, il bilancio di previsione assestato ed il piano esecutivo di gestione assestato."

<sup>49</sup> Art. 10 lettera a) del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150

scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

La mancata adozione del Piano della performance comporta il divieto di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti o ai responsabili dei servizi che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Il Piano della performance di cui trattasi è unificato organicamente nel Piano Esecutivo di Gestione.<sup>50</sup>

#### *Piano degli indicatori di bilancio*

Il piano degli indicatori di bilancio è uno degli strumenti di programmazione previsto dall'art. 18-bis<sup>51</sup> del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 ed esplicitato al punto 11 dell'allegato 4/1 del medesimo D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Il piano degli indicatori, strumento integrativo dei documenti della programmazione, consente attraverso un sistema di indicatori semplici misurabili, costruiti secondo criteri e metodologie comuni, la comparazione dei bilanci tra enti ed il monitoraggio degli obiettivi e dei risultati di bilancio. Gli indicatori di bilancio, semplici, misurabili e riferibili ai programmi di bilancio saranno definiti, per gli enti locali e i loro enti strumentali, con decreto del Ministero dell'Interno<sup>52</sup>. Il piano sarà adottato

---

<sup>50</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 169 comma 3-bis “*Il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. Al PEG è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in macroaggregati, secondo lo schema di cui all'allegato n. 8 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG.*

<sup>51</sup> Articolo inserito dall'art. 1, comma 1, lett. U) del D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126

<sup>52</sup> Ad oggi il decreto ministeriale non è ancora stato emanato. Fintanto tale decreto non sarà emanato non è obbligatoria la predisposizione del piano degli indicatori.

obbligatoriamente a decorrere dall'esercizio successivo all'emanazione del citato decreto. Sarà facoltà degli enti introdurre nel loro piano ulteriori indicatori rispetto a quelli individuati dal decreto ministeriale.

Gli enti locali dovranno:

- a. allegare al bilancio di previsione il piano degli indicatori;
- b. divulgare il piano con la pubblicazione sul sito internet istituzionale, accessibile dalla "home page" nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito";
- c. aggiornare annualmente il piano con la specificazione di nuovi obiettivi ed indicatori, in relazione agli obiettivi raggiunti o oggetto di ripianificazione.

Alla fine di ciascun esercizio finanziario dovrà essere allegato al bilancio consuntivo il piano dei risultati, consistente nell'analisi dei risultati conseguiti e nella motivazione degli scostamenti rilevati.

### **1.3 I diversi tipi di bilancio**

#### *Bilancio di previsione annuale*<sup>53</sup>

Il bilancio di previsione finanziario è il documento contabile che costituisce l'elemento centrale del processo di programmazione dell'ente. Esso rappresenta la proiezione annuale:

- delle risorse in entrata atte a garantire la copertura delle spese previste nell'anno;
- delle spese correnti, di investimento e di rimborso dell'indebitamento, finalizzate alla realizzazione dei programmi e degli eventuali progetti

---

<sup>53</sup> Il bilancio annuale qui considerato è applicato nei Comuni, che non hanno partecipato alla sperimentazione della contabilità armonizzata, fino al 31 dicembre 2015. Dal 1° gennaio 2016 è sostituito dalla contabilità armonizzata disciplinata dal D. Lgs. 118/2011. Per questo motivo mi limito ad una sommaria descrizione del documento.



illustrati nella Relazione previsionale e programmatica;

- delle entrate e delle spese relative ai servizi per conto di terzi.

Predisposto dalla Giunta Comunale, unitamente alla relazione previsionale e programmatica, sottoposti alla verifica del Collegio dei Revisori dei Conti<sup>54</sup> che si esprime con proprio verbale di approvazione, viene approvato dal Consiglio Comunale entro il 31 dicembre dell'anno precedente di quello cui riguardano le previsioni, e il periodo di riferimento è l'esercizio finanziario.

I principi contabili generali del sistema bilancio previsti da norme, validi fino al 31 dicembre 2015<sup>55</sup> previsti dall'art. 162 comma 1 del Tuel sono: unità, annualità, universalità, integrità, veridicità ed attendibilità, pareggio finanziario e pubblicità. I principi contabili desunti dall'ordinamento finanziario<sup>56</sup> sono: comprensibilità (chiarezza), significatività e rilevanza, informazione attendibile, coerenza, attendibilità e congruità, ragionevole flessibilità, neutralità (imparzialità), prudenza, comparabilità, competenza finanziaria, competenza economica, conformità del procedimento di formazione del sistema di bilancio ai corretti principi contabili, verificabilità dell'informazione.

La struttura del bilancio, obbligatoria e non modificabile, prevista dal D.P.R. 194/1996, articolata in modo da conciliarsi con il bilancio pluriennale, di cui rappresenta la prima annualità, e con la relazione

---

<sup>54</sup> Art. 234 del D. Lgs. 267/2000 prevede che il Consiglio Comunale elegga il collegio dei revisori composto da tre membri. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, nelle unioni dei comuni, salvo quanto previsto dal comma 3 -bis, e nelle comunità montane, la revisione economico – finanziaria è affidata ad un unico revisore.

<sup>55</sup> Il D. 23 giugno 2011, n. 11823 giugno 2011, n. 118 ha modificato i principi contabili applicabili al bilancio in regime di contabilità armonizzata.

<sup>56</sup> Principio contabile n. 1 “Programmazione e previsione nel sistema bilancio”; principio contabile n. 2 “Gestione del sistema bilancio”; principio contabile n. 3 “Il rendiconto degli enti locali”

previsionale e programmatica redatta per programmi ed eventualmente per progetti, è articolata in due parti: l'entrata, ovvero le risorse di cui l'ente può disporre, la spesa, ovvero gli impieghi a cui sono destinate le risorse. Le entrate sono ordinate nel modo seguente:

- titoli<sup>57</sup> in relazione alla fonte di provenienza;
- categorie in relazione alla tipologia;
- risorse (unità elementare delle entrate) in relazione alla specifica individuazione dell'oggetto dell'entrata;
- capitolo (unità elementare in luogo della risorsa) in relazione all'oggetto dell'entrata ma unicamente per le partite di giro.

I titoli e le categorie sono definiti dalla normativa e sono imm modificabili, le risorse, e i capitoli per le partite di giro, sono lasciati alla discrezionalità dell'ente per la quantità, la numerazione e la descrizione.

Le spese sono ordinate nel modo seguente:

- titoli<sup>58</sup> in relazione ai principali aggregati economici;
- funzioni, in relazione alle funzioni e alla destinazione delle spese;
- servizi, in relazione agli uffici e ai servizi e alla destinazione delle spese;
- interventi (unità elementare delle spese) in relazione alla tipologia dei fattori produttivi;
- capitolo (unità elementare in luogo dell'intervento) in relazione all'oggetto della spesa ma unicamente per le partite di giro.

Il bilancio, approvato dal Consiglio Comunale, è firmato dal Sindaco, dal

---

<sup>57</sup> Titolo I° Entrate tributarie, titolo II° Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti, titolo III° Entrate extratributarie, titolo IV° Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale, riscossione di crediti, titolo V° Entrate derivanti da accensione di prestiti, titolo VI° Entrate per servizi per conto di terzi.

<sup>58</sup> Titolo I° Spese correnti, titolo II° Spese in conto capitale, titolo III° Spese per rimborso di prestiti, titolo IV° Spese per servizi conto terzi.

Segretario Comunale e dal Responsabile del servizio finanziario.

#### *Bilancio di previsione pluriennale*<sup>59</sup>

Come si può facilmente intuire il bilancio di previsione pluriennale ha le medesime caratteristiche del bilancio comunale ma formula le previsioni di entrata e di spesa per un periodo pari a quello considerato nel bilancio pluriennale della Regione di appartenenza, normalmente di tre anni. Ha carattere autorizzatorio, previsionale, contabile, di competenza e finanziaria. E' anche esso uno strumento caratterizzato da una finalità politico amministrativa in quanto supporta gli esercizi considerati delle prerogative di indirizzo e di controllo; di programmazione finanziaria fornendo alle amministrazioni le informazioni necessarie nel processo di decisione politica, economica e sociale; di informazione interna (consiglieri comunali, amministratori, apparato amministrativo etc.) ed esterna (altri enti, organi di controllo, cittadini, stakeholder in generale etc.) in merito ai programmi in fase di realizzazione e futuri, alla situazione finanziaria dell'ente e al suo andamento.

#### *Bilancio di previsione*<sup>60</sup>

Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine presentano il documento unico di programmazione e il bilancio di previsione finanziario, riferendoli a un arco temporale almeno triennale. Il bilancio di previsione comprende, per il primo periodo considerato, le previsioni di competenza e di cassa e per gli esercizi successivi, le previsioni di sola competenza. L'unità temporale

---

<sup>59</sup> Il bilancio pluriennale qui considerato è applicato nei Comuni fino al 31 dicembre 2015. Dal 1° gennaio 2016 è sostituito dalla contabilità armonizzata disciplinata dal D. Lgs. 118/2011.

<sup>60</sup> In attuazione del D. Lgs. 118 del 23 giugno 2011, n. 118 come modificato ed integrato dal D. Lgs. 10 agosto 2014 n. 126

della gestione è l'anno finanziario, che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno, dopo tale termine non possono più effettuarsi accertamenti di entrate e impegni di spesa in conto dell'esercizio scaduto. Nella formazione del bilancio è necessario tener conto delle linee strategiche indicate nel DUP osservando i principi contabili generali e applicati allegati al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.<sup>61</sup> Il bilancio redatto secondo lo schema previsto dall'allegato 9<sup>62</sup> del citato D.Lgs. 118/2011 è composto da due parti, relativamente all'entrata e alla spesa, predisposto dalla Giunta Comunale è approvato dal Consiglio Comunale. Al bilancio di previsione, ai sensi dell'art. 172 del D. Lgs. 267/2000, sono allegati:

- i documenti previsti dall'art. 11 comma 3 del D. Lgs. 118/2011<sup>63</sup>;
- l'elenco degli indirizzi internet di pubblicazione del rendiconto della gestione, del bilancio consolidato deliberati e relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione, dei rendiconti e

---

<sup>61</sup> Art. 151 comma 1 e art. 162 comma 1 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. I principi generali o postulati sono i seguenti: dell'annualità; dell'unità; dell'universalità; dell'integrità; della veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità; della significatività e rilevanza; della flessibilità; della congruità; della prudenza; della coerenza; della continuità e della costanza; della comparabilità e della verificabilità; della neutralità; della pubblicità; dell'equilibrio di bilancio; della competenza finanziaria; della competenza economica; della prevalenza della sostanza sulla forma.

<sup>62</sup> Allegati: bilancio di previsione entrate; bilancio di previsione spese; riepilogo generale entrate per titoli; riepilogo generale spese per titoli; riepilogo generale delle spese per missioni; quadro generale riassuntivo; equilibri di bilancio; risultato presunto di amministrazione all'inizio dell'esercizio N di riferimento del bilancio di previsione; fondo pluriennale vincolato (composizione per missioni e programmi); fondo crediti di dubbia esigibilità (un allegato per ciascun anno del bilancio di previsione); limite indebitamento; utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali; spese per funzioni delegate dalle Regioni.

<sup>63</sup> I documenti sono: prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione; prospetto concernente la composizione per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento; prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; la nota integrativa redatta secondo le modalità previste dall'art. 11 del comma 5 del D. Lgs. 118/2011; la relazione del collegio dei revisori dei conti.

dei bilanci consolidati delle unioni di comuni e dei soggetti considerati nel gruppo "amministrazione pubblica" di cui al principio applicato del bilancio consolidato allegato al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce. Tali documenti contabili sono allegati al bilancio di previsione qualora non integralmente pubblicati nei siti internet indicati nell'elenco;

- la deliberazione, da adottarsi annualmente prima dell'approvazione del bilancio, con la quale i comuni verificano la quantità e la qualità di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie – ai sensi delle leggi 18 aprile 1962, n. 167, 22 ottobre 1971, n. 865 e 5 agosto 1978, n. 457, che potranno essere ceduti in proprietà od in diritto di superficie; con la stessa deliberazione i comuni stabiliscono il prezzo di cessione per ciascun tipo di area o di fabbricato;
- le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi;
- la tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale prevista dalle disposizioni vigenti in materia;
- il prospetto della concordanza tra bilancio di previsione e obiettivo programmatico del patto di stabilità interno<sup>64</sup>,<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Con riguardo al patto di stabilità interno degli enti locali relativo all'anno 2015 o relativo agli anni precedenti, si segnala che il comma 707 dell'articolo 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), conferma gli adempimenti degli enti locali relativi al monitoraggio e alla certificazione del patto di stabilità interno 2015 di cui ai commi 19, 20 e 20-bis dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Una delle novità rilevanti da evidenziare del bilancio armonizzato è la presenza delle previsioni sia di competenza che di cassa nel bilancio di previsione annuale relativamente alla prima annualità considerata, mentre per gli esercizi successivi la previsione è limitata alla sola competenza. La redazione del bilancio in termini di competenza e di cassa per lo Stato è stata introdotta dalla L. 468/1978<sup>66</sup>. Per gli enti locali, il bilancio di cassa, non è una novità. Il punto di partenza è stabilito nel 1979, anno nel quale, il Governo decise di introdurre nel bilancio preventivo la previsione di competenza e di cassa con valenza autorizzatoria. Fino al 1995 gli enti locali sono stati obbligati a redigere per ciascun capitolo del bilancio, una previsione, di competenza, riferita ad accertamenti e impegni e una distinta previsione, di cassa, concernente le riscossioni e i pagamenti sia in conto competenza sia in conto residui<sup>67</sup>. I due sistemi contabili finanziari, di competenza e di cassa, si differenziano tra di loro in base al momento della contabilizzazione. Per il bilancio di competenza il momento iniziale è determinato dall'accertamento, ossia quando si perfeziona il diritto all'entrata o dall'impegno, ossia quando si perfeziona l'obbligazione giuridica, mentre per il bilancio di cassa è quello del versamento dell'entrata nel momento in cui l'obbligazione viene a scadenza, e del

---

<sup>65</sup> La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), all'articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734, nelle more dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" in coerenza con gli impegni europei, ha previsto nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituiscono la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali e i previgenti vincoli delle regioni a statuto ordinario.

<sup>66</sup> L. 5 agosto 1978, n. 468 "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio" art. 1 "La gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione. Tale bilancio è redatto in termini di competenza e in termini di cassa."

<sup>67</sup> D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 "Coordinamento delle disposizioni regolanti la contabilità delle province e dei comuni con le disposizioni di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 e di cui alla legge 19 maggio 1976, n. 335" Abrogato dall'art 123 DLgs. 25.02.1995, n.77

pagamento della spesa, nel momento in cui l'obbligazione diviene esigibile<sup>68</sup>. Gli stanziamenti di competenza e di cassa della spesa del bilancio di previsione relativi agli esercizi finanziari cui il bilancio di riferimento ha natura autorizzatoria, costituendo limite agli impegni e ai pagamenti con esclusione delle previsioni riguardanti i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria e le partite di giro e dei servizi per conto di terzi i cui stanziamenti non comportano limiti alla gestione<sup>69</sup>. L'armonizzazione contabile, per quanto riguarda la gestione complessiva della cassa, impone vincoli che è opportuno evidenziare, proprio per il fatto che gli enti si trovano, per il primo anno del bilancio, a dover gestire previsioni di cassa che come detto hanno natura autorizzatoria che potrebbero creare difficoltà operative. L'art. 162, comma 6 del Tuel prevede che il bilancio venga deliberato in pareggio finanziario complessivo in termini di competenza garantendo, per quanto riguarda la cassa, un fondo di cassa finale non negativo.<sup>70</sup> Questo significa che non è necessario che le previsioni di cassa siano in pareggio, ossia che gli incassi complessivi siano pari ai pagamenti complessivi, essendo possibile che l'ente preveda pagamenti superiori alle riscossioni, purché la differenza negativa non sia superiore al fondo iniziale di cassa a disposizione, che al termine dell'esercizio deve rimanere positivo

---

<sup>68</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 179 "Accertamento" e art. 183 "Impegno di spesa" come modificati dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126

<sup>69</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., allegato n. 4/1 Principio contabile applicato n. 1 concernente la programmazione di bilancio punto 9.5 "La funzione autorizzatoria del bilancio di previsione finanziario"

<sup>70</sup> Ad integrazione si riporta quanto previsto, in tema di equilibri di bilancio, che oltre alla competenza tiene conto anche della cassa, dalla L. 24 dicembre 2012, n. 243 all'art. 9, comma 1 "I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;  
b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti."

o uguale a zero. Questo comporta la necessità che a fine esercizio sia restituito l'anticipazione di tesoreria e reintegrato il conto delle entrate vincolate utilizzate per spese correnti. Il fondo di riserva di cassa previsto dall'art. 166, comma 2 quater del Tuel<sup>71</sup>, non è funzionale a garantire il pareggio delle previsioni e delle variazioni di cassa, ma a consentire all'ente che si trova nella necessità di integrare stanziamenti di cassa della spesa, per procedere a pagamenti senza ridurne altri, di evitare squilibrio arrivando ad avere un fondo di cassa finale negativo.

Quanto sinteticamente esplicitato fa emergere che ai fini programmatori la componente cassa è destinata a diventare componente essenziale sia per la gestione sia per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Ai sensi dell'art. 174, comma 4, del D. Lgs. 267/2000 il bilancio di previsione è pubblicato nel sito internet dell'ente.<sup>72</sup>

#### *Bilancio sociale annuale*

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da notevoli trasformazioni che hanno investito l'ambito economico, politico e soprattutto pubblico. Conseguenza è la presa di coscienza del fatto che l'ente pubblico non è un sistema chiuso ma aperto nei confronti dell'esterno, in continua interazione con molti interlocutori in grado di incidere sulle attività dell'ente. Gli enti locali in modo particolare, in quanto ente più vicino al cittadino, ricorrono a strumenti volti a coinvolgere i vari interlocutori alle attività dell'istituzione

---

<sup>71</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 166 comma 2- quater “Nella missione “Fondi e Accantonamenti”, all'interno del programma “Fondo di riserva”, gli enti locali iscrivono un fondo di riserva di cassa non inferiore allo 0,2 per cento delle spese finali, utilizzato con deliberazioni dell'organo esecutivo”

<sup>72</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 174 comma 4 “Nel sito internet dell'ente locale sono pubblicati il bilancio di previsione, il piano esecutivo di gestione, le variazioni al bilancio di previsione, il bilancio di previsione assestato ed il piano esecutivo di gestione assestato.”



per cercare di soddisfarne i bisogni creando valore per tutta la collettività. Ed è proprio per questo che gli enti locali, in ritardo rispetto ad alcune realtà private, si sono cimentati con la redazione del bilancio sociale, un documento che integra il bilancio tradizionale, concentrando l'attenzione sugli aspetti di natura qualitativa e sulle modalità attraverso cui viene data risposta alle domande e alle esigenze dei cittadini al fine di creare benessere per l'intera cittadinanza. E' il documento di accountability volontario più diffuso di rendicontazione sociale. Trattandosi di un atto di attività, evidenzia la missione e le strategie di un ente, rende conto delle attività, dei progetti realizzati, dei risultati e degli effetti prodotti ai diversi interlocutori privati e pubblici e ai portatori di interesse. E' un documento normalmente di durata pari al tradizionale bilancio di esercizio, non allegato allo stesso, ma documento diverso avendo finalità di comunicazioni diverse, fa riferimento a tutte le attività ed è finalizzato a leggere i risultati focalizzando l'attenzione su indicatori di utilizzo, di qualità dei servizi resi e degli risultati raggiunti dalle iniziative intraprese. Costruito su dati e informazioni attendibili e verificabili, acquisite con sistemi di rilevazione corretti, utilizzabili in termini di comunicazione e come base per la discussione, deve permettere di costruire un ponte tra passato, presente e futuro partendo dai risultati a consuntivo per individuare le priorità di intervento per gli anni successivi.

#### *Bilancio sociale di mandato.*

E' uno strumento con le medesime caratteristiche di quello annuale, ma di durata di un mandato elettivo, strettamente collegato alla relazione di fine mandato, potrebbe diventare lo strumento fondamentale per un'amministrazione per rendere conto alla comunità di riferimento, rispetto

agli impegni presi, di come e quanto è riuscita a realizzare. Il rapporto tra elettori ed eletti in un ente locale, per le modalità di elezione diretta e per la vicinanza fisica è particolarmente diretto, per cui è evidente che questo documento dovrebbe garantire questa funzione in modo efficace. La redazione del mandato sociale di mandato favorito ed alimentato dalla redazione del bilancio sociale annuale deve essere concentrato sul merito delle politiche attuate, sull'efficienza e l'efficacia dei risultati raggiunti e sull'impatto prodotto dall'attività dell'amministrazione. Tuttavia una rendicontazione completa dell'azione amministrativa deve evidenziare il metodo utilizzato, ossia la correttezza dei processi di attuazione delle politiche in termini di legalità, legittimità, correttezza ed equità dell'azione amministrativa, del rispetto sostanziale dei ruoli degli attori organizzativi sia interni (rapporto tra livello politico e amministrativo) che esterni all'ente (rispetto delle competenze fra i diversi livelli di governo e dell'integrazione e del dialogo con gli attori istituzionali e sociali).

#### *Bilancio ambientale*

E' uno strumento operativo, redatto periodicamente all'interno dell'organizzazione e diffuso al pubblico, per mezzo del quale l'ente descrive le sue principali tematiche e problematiche ambientali. Il documento e/o rapporto consente di rendere conto del suo approccio strategico, della sua organizzazione e delle azioni messe in atto per la gestione e la protezione dell'ambiente e degli effetti delle politiche ambientali sull'ambiente considerato. Con l'applicazione dei sistemi di contabilità ambientale il bilancio dovrebbe essere in grado di fornire informazioni sull'andamento dello stato dell'ambiente, sull'impatto ambientale delle politiche di settore, sulle relazioni tra economia e

ambiente, sul rapporto tra impresa e territorio fisico. Per le amministrazioni pubbliche che lo realizzano, rappresenta uno strumento di accountability che permette di raggiungere almeno due obiettivi, quello della rendicontazione e quello di rendere l'ente socialmente responsabile in prima persona della qualità dell'ambiente attraverso le politiche ideate, progettate, attuate e gli esiti raggiunti in ordine alla salvaguardia dell'ambiente.

Una metodologia unica per la realizzazione del bilancio ambientale, attualmente non esiste. Nel tempo alcune metodologie sono state sviluppate per gli enti locali<sup>73</sup>. Oltre che efficace mezzo di comunicazione con i vari stakeholder dell'ente, diventa un fondamentale elemento per la gestione dell'ambiente, parte integrante della programmazione e della pianificazione. Il bilancio ambientale può essere fatto nella fase della programmazione della stessa (preventivo) seguendo il medesimo iter degli altri documenti pubblici di bilancio e di programmazione economico-finanziaria, allineandolo agli altri strumenti di pianificazione dell'ente<sup>74</sup>, e a consuntivo delle attività dell'ente. La predisposizione, la discussione e l'approvazione del bilancio ambientale da parte della Giunta Comunale e successivamente del Consiglio Comunale, sono passaggi fondamentali che sviluppano il dibattito, aumentano la trasparenza, la democrazia e l'assunzione di responsabilità utile al raggiungimento del mantenimento e miglioramento del bene pubblico, e garantiscono importanza politico-istituzionale

---

<sup>73</sup> Es. di alcune metodologie utilizzate da enti locali sono: metodo "*Eco budget*" sviluppato da ICLEI – Local Governments for Sustainability, (sito del progetto [www.ecobudget.com](http://www.ecobudget.com)) metodo "*Clear*" sperimentato in Italia attraverso il progetto Europeo "*Clear-life*" (2001-2003); modello "*APAT*" sperimentato dall'Agenzia dell'ambiente e per i servizi tecnici in alcuni enti locali, (sito consultabile [www.clear-life.it](http://www.clear-life.it)) "*Linee guida ISPRA*" pubblicate nel 2009 (sito consultabile [www.isprambiente.it](http://www.isprambiente.it)).

<sup>74</sup> L'integrazione con gli strumenti di pianificazione e di programmazioni e con le ordinarie procedure di gestione permette la valorizzazione degli aspetti strategici del sistema evitando di considerare il bilancio ambientale uno strumento di gestione a sé stante.

riconosciuta al documento. Una caratteristica del bilancio ambientale è l'intersettorialità della programmazione e della rendicontazione, in quanto non limitata al solo settore ambientale, ma comprende le politiche e le attività dell'intera amministrazione in quanto le questioni ambientali sono trasversali a tutte le iniziative e azioni dell'ente. Il bilancio ambientale contiene gli obiettivi strategici e le politiche ambientali che si vogliono perseguire associandovi indicatori fisici ed economici che misurano l'andamento delle attività.

Il processo è articolato e si sviluppa in più fasi:

1. definizione delle politiche ambientali dell'ente;
2. costruzione del sistema contabile: definizione degli indicatori fisici ed economici per la valutazione degli effetti prodotti, la raccolta delle informazioni rilevanti per gli indicatori;
3. comunicazione dei risultati osservati e raggiunti e delle performance dell'ente in relazione agli impegni assunti (bilancio ambientale consuntivo).

Il processo, che ha visto il coinvolgimento degli stakeholder per la conoscenza delle loro aspettative, si chiude in modo circolare con la revisione e ridefinizione, sulla scorta dei risultati osservati, delle politiche ambientali (bilancio ambientale preventivo).

Nato per essere applicato dal singolo ente, può essere utilizzato come strumento di rendicontazione di realtà territoriali complesse, a livello sovra comunale (aree omogenee, Provincia, Regione etc.).

I dati ambientali già rilevati dalle autorità locali e dalle loro agenzie confluiscono in documenti redatti dagli enti a diversi livelli (comune, regione, stato) denominato "*Rapporto sullo stato dell'ambiente*". Oltre a descrivere la qualità dell'ambiente preso in considerazione riporta i diversi

fattori che lo influenzano, gli interventi attuati per raggiungere i prefissati obiettivi di qualità, eventuali carenze conoscitive da eliminare mediante nuove operazioni di misura e di rilievo dei dati ambientali.

#### *Bilancio di sostenibilità e di settore*

Il bilancio di sostenibilità, usato in prevalenza dalle aziende private ma che può diventare utile anche per le imprese pubbliche, è uno strumento che intende dare evidenza della consapevolezza delle aziende e del sistema, del loro impatto sulla società, che si manifesta su tre dimensioni: economica, sociale e ambientale. L'orientamento al cliente, l'apertura alla comunità, l'attenzione all'ambiente, il rispetto delle leggi, l'investimento sul capitale umano, la sicurezza dei prodotti e dei servizi offerti, generano esternalità positive di ampia portata, che vanno a tutto vantaggio sia dell'economia che della società generando benefici per l'intera collettività.

#### *Bilancio di genere*

Con il termine bilancio di genere, o *gender budgeting*, intendiamo un documento di bilancio, con una stretta relazione e complementare al bilancio sociale, che analizza e valuta in un'ottica di genere le scelte politiche e le risorse economiche che un'amministrazione destina al fine di promuovere un'effettiva e reale parità tra donne e uomini. Predisporre i bilanci negli enti pubblici in prospettiva di genere, significa integrare tale prospettiva a tutti i livelli delle procedure e strutturare le entrate e le uscite allo scopo di assicurare che siano prese adeguatamente in considerazione tutte le necessità dell'intera collettività. Infatti, alla base di questo documento, vi è la considerazione che esistono differenze tra donne e uomini per quanto riguarda le esigenze, le condizioni, le opportunità di vita, i percorsi, di lavoro e di partecipazione ai processi decisionali e, pertanto, le

politiche non siano neutre rispetto al genere, ma contrariamente determinino un impatto differente su uomini e donne. Redigere un bilancio, tenendo conto dell'analisi di genere, permette di:

- sensibilizzare gli amministratori, e conseguentemente la cittadinanza, sulla questione di genere, sulle conseguenze delle scelte sulla cittadinanza e sul diverso impatto generato dalle politiche;
- ridurre, attraverso una distribuzione più equa delle risorse economiche, le disuguaglianze di genere;
- promuovere la lettura e l'analisi della popolazione presente sul territorio e delle diverse esigenze che si riscontano nella comunità, rispondendo coerentemente ad esse;
- agire sull'azione amministrativa migliorando efficacia, efficienza, equità e trasparenza, sviluppare dati e statistiche sull'argomento;
- rafforzare il principio della partecipazione dei cittadini e in particolare delle donne nel processo decisionale e conseguentemente della trasparenza, grazie ad una migliore comprensione, per quanto concerne la gestione delle risorse della collettività e le politiche pubbliche.

Il bilancio di genere è una procedura volontaria e, quindi, non esistono indicazioni vincolanti che regolino la predisposizione del documento. Le Istituzioni e gli studiosi hanno negli anni elaborato un insieme di istruzioni e metodologie, implementate dalle esperienze applicative sperimentate dalle Amministrazioni, che rappresentano riferimento essenziale per la stesura.

L'analisi di genere può essere effettuata sui documenti programmatici e sul bilancio di previsione e riguarda la valutazione preventiva delle decisioni oppure può riferirsi alle decisioni e alle politiche di gestione delle risorse realizzate da un ente. Le pratiche dovrebbero essere collegate e

rappresentare le due principali fasi per la costruzione del bilancio di genere, poiché partendo dalla valutazione delle politiche effettuate di possono ridefinire quelle future. I principali destinatari del bilancio di genere sono:

- i decisori politici che potranno avere una conoscenza più approfondita sulle caratteristiche ed esigenze della popolazione e potranno meglio definire obiettivi, strategie e politiche;
- il personale dipendente che potrà conseguire elementi utili per meglio gestire le proprie scelte e rispondere all'utenza; rafforzare il senso di appartenenza all'Ente, la consapevolezza sulla capacità di impatto del servizio erogato; acquisire maggiore responsabilità, migliorare performance ed efficienza, migliorare le proprie condizioni di lavoro<sup>75</sup>;
- gli stakeholder, attori che operano sul territorio e interagiscono con l'amministrazione, che potranno avere a disposizione uno strumento che può facilitare la negoziazione, il confronto, la partecipazione e potranno disporre di informazioni e di dati utili per la loro azione e avere spunti per renderla più efficace;
- la cittadinanza che riceverà un'informazione chiara e lineare sull'utilizzo di tutte le risorse pubbliche e sulle procedure e sui meccanismi di gestione dell'Amministrazione, conoscerà le strategie di intervento, gli obiettivi, le politiche e i servizi che riceve.

La prima fase della procedura dovrebbe consistere nell'analisi del contesto, vale a dire l'analisi della popolazione maschile e femminile del territorio

---

<sup>75</sup> Ricordo a proposito di un documento obbligatorio previsto dalla Legge 125/1991 art. 2, D. Lgs. 165/2001, art. 6, Legge 246/2005 art. 6 denominato "*Piano delle azioni positive*" approvato dal Consiglio Comunale con il quale si stabilisce, su scala triennale, impegni e progetti da realizzarsi all'interno dell'Amministrazione per riequilibrare situazioni lavorative di discriminazione tra donne e uomini sensibilizzando l'organizzazione alle pari opportunità.

interessato. Conoscere le caratteristiche di base della popolazione<sup>76</sup>, le caratteristiche del territorio e dell'ambiente, la composizione del mercato del lavoro<sup>77</sup>, dovrebbe consentire di produrre un quadro complessivo della comunità di riferimento che evidenzia la qualità della vita e le eventuali deficienze e disparità di genere. Successivamente si dovrebbe procedere con l'analisi della domanda dei servizi richiesti dai cittadini, sia reale che potenziale, e della verifica di quelli effettivamente garantiti dall'ente. Completata tale analisi si dovrebbe aprire la fase relativa alla predisposizione del bilancio e alla allocazione delle risorse in ottica di genere. Si procede quindi alla verifica che le politiche messe in campo, le azioni e le attività sviluppate, i servizi offerti siano efficienti ed efficaci rispetto alle esigenze di bilancio, agli obiettivi istituzionali e alle necessità delle donne e degli uomini della cittadinanza. Questa ultima fase presenta delle difficoltà in quanto attualmente non esistono indicatori di genere standard per poter effettuare una valutazione oggettiva sull'efficacia e sull'efficienza delle politiche messe in campo per promuovere l'uguaglianza effettiva di genere.

#### *Bilancio arboreo*

Con l'entrata in vigore dell'art. 1 della L. 113/1992<sup>78</sup>, come modificato dalla L. 10/2013<sup>79</sup> i comuni con popolazione superiore a 15.000

---

<sup>76</sup> Età, stato civile, titolo di studio, dinamiche demografiche, tasso di natalità, di mortalità, di fecondità, di mascolinità, media componenti per famiglia, indice di presenza straniera, indice di dipendenza giovanile, indice di vecchiaia, indice di invecchiamento, indice di dipendenza senile, indice di dipendenza totale, indice di struttura, indice di ricambio, etc.

<sup>77</sup> Situazione occupazionale: persone occupate, in cerca di occupazione, non forza lavoro, avviamenti al lavoro. Tassi occupazionali: di occupazione, di disoccupazione, di disponibilità al lavoro. Condizione professionale: distribuzione delle persone occupate divise per livello professionale, distribuzione delle persone occupate per settore. Imprese divise per settore.

<sup>78</sup> Legge 29 gennaio 1992, n. 113 “*obbligo per il comune di residenza di porre a dimora per ogni neonato, a seguito della registrazione anagrafica*”

<sup>79</sup> Legge 14 gennaio 2013, n. 10 “*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*”



abitanti hanno l'obbligo, entro sei mesi dalla registrazione anagrafica di ogni neonato residente o di ciascun minore adottato, di mettere a dimora un albero nel territorio comunale, e contestualmente fornire informazioni dettagliate circa la tipologia dell'albero e il luogo dove l'albero è stato piantato alla persona che ha richiesto la registrazione anagrafica.

Due mesi prima della scadenza del mandato il Sindaco ha l'obbligo di rendere noto il mandato arboreo del comune<sup>80</sup> *“destinato all'intera comunità locale, piuttosto che ai soli amministratori, perché in caso contrario resterebbe frustrato l'obiettivo di elevare questo tema a terreno di potenziale competizione fra le diverse offerte politiche a confronto”*<sup>81</sup>. Con questo documento si provvede a censire e classificare il verde pubblico, indicando il rapporto fra il numero degli alberi piantati in aree urbane pubbliche rispettivamente all'inizio e alla fine del mandato stesso, dando conto dello stato di consistenza e di manutenzione delle aree verdi urbane di propria competenza. In tutte le ipotesi di cessazione anticipata del mandato del sindaco, l'autorità che subentra provvede a rendere noto e alla pubblicazione delle informazioni contenute nel documento.<sup>82</sup>

#### *Bilancio consuntivo o rendiconto consuntivo*

Nel sistema degli strumenti previsti dalla normativa vigente a supporto del processo di programmazione, pianificazione, controllo e valutazione, il bilancio consuntivo o rendiconto di gestione si colloca

---

<sup>80</sup> Legge 29 gennaio 1992, n. 113, art. 3 bis *“Bilancio arboreo”* in vigore dal 16 febbraio 2014

<sup>81</sup> Deliberazione n. 2/2014 del 22 settembre 2014 del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

<sup>82</sup> Si applicano, ai fini del “rendere noto” gli artt. 3 e 8 del D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*

nell'ambito delle relazioni tra giunta comunale e consiglio comunale<sup>83</sup>. L'ordinamento finanziario chiarisce finalità, struttura e processo di definizione del rendiconto. E' il documento annuale con la quale si rende conto dei risultati della gestione, analizzati dal punto di vista finanziario, economico e patrimoniale<sup>84</sup>. Il principio contabile n. 3 afferma che il rendiconto è composto dai seguenti documenti (punto 32):

- *conto del bilancio*, il quale evidenzia l'evoluzione delle fasi di gestione delle risorse dell'entrata, di ciascuno degli interventi della spesa e dei capitoli dei servizi per conto di terzi. Al conto del bilancio sono annesse la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale e la tabella dei parametri gestionali;
- *conto economico*, il quale dimostra il risultato economico della gestione e comprende gli accertamenti e gli impegni esposti nel conto del bilancio, rettificati al fine di ricavarne i valori di competenza economica utilizzando il prospetto di conciliazione accluso;
- *conto del patrimonio*, il quale rileva la consistenza finale delle voci componenti il patrimonio dell'ente, evidenziando le variazioni rispetto alla consistenza iniziale.

Al rendiconto sono allegati i seguenti documenti (punto 33):

---

<sup>83</sup> Il rendiconto (come peraltro già indicato per il bilancio di previsione) qui considerato è applicato nei Comuni, che non hanno partecipato alla sperimentazione della contabilità armonizzata, fino all'approvazione del rendiconto del 2015 avvenuta entro il 30 aprile 2016. Con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2016, entro il 30 aprile 2017, si applicherà integralmente la contabilità armonizzata disciplinata dal D. Lgs. 118/2011. Per questo motivo mi limito ad una sommaria descrizione del documento con la modulistica di riferimento definita dal D.P.R. 194/1996, sostanzialmente gli stessi previsti dalla legislazione relativa alla contabilità armonizzata, dando maggior spazio alla nuova disciplina del D. Lgs. 118/2011.

<sup>84</sup> Il Principio contabile n. 3 "*Il rendiconto degli enti locali*" approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali in data 15 gennaio 2004, al punto 7 definisce il rendiconto "*una rappresentazione articolata delle operazioni intraprese da un ente locale*" "*rendere conto della gestione e quindi fornire informazioni sulla situazione patrimoniale e finanziaria, sull'andamento economico e sui flussi finanziari di un ente locale*"

- la relazione al rendiconto della gestione dell'organo esecutivo (Giunta Comunale);
- la relazione dell'organo di revisione che attesta la regolarità amministrativa e contabile della gestione e la conformità dei dati esposti nel rendiconto con la documentazione e le scritture contabili;
- l'elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di provenienza, a seguito dell'operazione di riaccertamento degli stessi;
- la deliberazione relativa alla salvaguardia degli equilibri di bilancio adottata dal consiglio comunale almeno una volta l'anno entro il 30 settembre.

Sono, inoltre, documenti necessari per la verifica e la parificazione dei rendiconti (punto 34), il conto del tesoriere e il conto degli agenti contabili.

La normativa prevista dal D. Lgs. 118/2011 come modificata dal D. Lgs. 126/2014 apporta delle modifiche ai contenuti, agli allegati e agli adempimenti relativamente al documento in esame.

L'art. 2 del D. Lgs. 118/2011 prevede, *“per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale”*.

Il rendiconto della gestione è composto dai seguenti documenti:

- *conto del bilancio* il quale dimostra i risultati finali della gestione relativamente al primo esercizio del bilancio di previsione. Per quanto riguarda ogni singola tipologia di entrata, distintamente per competenza e residui, trova evidenza la somma accertata con la distinzione della parte riscossa e della parte ancora da riscuotere. Per quanto riguarda ogni singolo programma di spesa, distintamente per competenza e residui, trova evidenza

la somma impegnata con la distinzione della parte pagata e della parte ancora da pagare e di quella impegnata ed imputata agli esercizi successivi rappresentata dal fondo pluriennale vincolato.

Propedeutica all'inserimento dei residui attivi e passivi nel conto del bilancio è l'operazione di riaccertamento dei residui comportante la verifica delle ragioni del mantenimento parziale o totale dei residui e della corretta imputazione in bilancio<sup>85</sup>. Il conto del bilancio dimostra il risultato della gestione di competenza e di cassa e del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio considerato.

- *conto economico* il quale dimostra il risultato economico di competenza dell'esercizio evidenziato dai componenti positivi e negativi della gestione economica, rilevati dalla contabilità economico – patrimoniale<sup>86</sup>, nel

---

<sup>85</sup> Imputazione in bilancio secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 4 del D. Lgs. 23 giugno 2011 e ss.mm.ii. *“Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento. Le regioni escludono dal riaccertamento ordinario dei residui quelli derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il titolo II e, fino al 31 dicembre 2015, i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto. Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate. La costituzione del fondo pluriennale vincolato non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese. Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e agli stanziamenti correlati, dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente, necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate, sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Il riaccertamento ordinario dei residui è effettuato anche nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria. Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate.”*

<sup>86</sup> L'art. 3 comma 12 del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 consente agli enti che nel 2014 non hanno partecipato alla sperimentazione di rinviare al 2016 l'applicazione del principio contabile della contabilità economica e la tenuta della contabilità economico-patrimoniale, unitamente all'adozione del piano dei conti integrato. L'art. 232 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 prevede al comma 2 che *“gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono non tenere la contabilità economico-patrimoniale fino all'esercizio 2017”*.

rispetto del principio contabile generale e dei principi della contabilità economico-patrimoniale<sup>87</sup>.

*stato patrimoniale*, il quale dimostra i risultati della gestione del patrimonio, la relativa consistenza complessiva e la consistenza netta patrimoniale al termine dell'esercizio di riferimento, valutando i beni del demanio e del patrimonio secondo precise modalità<sup>88</sup>. Il complesso dei beni e dei rapporti giuridici sia attivi che passivi costituisce il patrimonio dell'ente. I crediti inesigibili stralciati dal conto del bilancio sono compresi nello stato patrimoniale sino alla fine dei termini di prescrizione e l'elenco degli stessi è allegato al rendiconto della gestione in modo distinto dall'elenco dei residui attivi.

Al rendiconto di gestione sono allegati i documenti<sup>89</sup> previsti dall'art. 11 comma 4 del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118:

- a) il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione;
- b) il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato;
- c) il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- d) il prospetto degli accertamenti per titoli, tipologie e categorie;
- e) il prospetto degli impegni per missioni, programmi e macroaggregati;
- f) la tabella dimostrativa degli accertamenti assunti nell'esercizio in corso e

---

<sup>87</sup> Principi generali o postulati – Allegato n. 1 al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118– principio n. 17 “*Principio della competenza economica*” e allegato 10 al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 “*Rendiconto della gestione*” schema di redazione del conto economico

<sup>88</sup> Principi generali o postulati – Allegato n. 1 al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118– principio n. 17 “*Principio della competenza economica*” e D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, allegato n. 4/3 “*Principio contabile applicato n. 3 concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria*”

<sup>89</sup> L'elencazione riportata è quella prevista dalle disposizioni legislative vigenti.

- negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- g) la tabella dimostrativa degli impegni assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- h) il prospetto rappresentativo dei costi sostenuti per missione;
- i) per le sole regioni, il prospetto dimostrativo della ripartizione per missioni e programmi della politica regionale unitaria e cooperazione territoriale, a partire dal periodo di programmazione 2014 - 2020;
- j) per i soli enti locali, il prospetto delle spese sostenute per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali;
- k) per i soli enti locali, il prospetto delle spese sostenute per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni;
- l) il prospetto dei dati SIOPE;
- m) l'elenco dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza, distintamente per esercizio di provenienza e per capitolo;
- n) l'elenco dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione;
- o) la relazione sulla gestione dell'organo esecutivo redatta secondo le modalità previste dal comma 6<sup>90</sup>;

---

<sup>90</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 art. 11, comma 6 “La relazione sulla gestione allegata al rendiconto è un documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. In particolare la relazione illustra: a) i criteri di valutazione utilizzati; b) le principali voci del conto del bilancio; c) le principali variazioni alle previsioni finanziarie intervenute in corso d'anno, comprendendo l'utilizzazione dei fondi di riserva e gli utilizzi delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio precedente, distinguendo i vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, dai trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, vincoli formalmente attribuiti dall'ente; d) l'elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, distinguendo i vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, dai trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, vincoli formalmente attribuiti dall'ente; e) le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza, nonché sulla fondatezza degli stessi, compresi i crediti di cui al comma 4, lettera n); f) l'elenco

p) la relazione del collegio dei revisori dei conti

ed inoltre gli ulteriori documenti elencati all'art. 227, comma 5 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267:

a) l'elenco degli indirizzi internet di pubblicazione del rendiconto della gestione, del bilancio consolidato deliberati e relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione, dei rendiconti e dei bilanci consolidati delle unioni di comuni di cui il comune fa parte e dei soggetti considerati nel gruppo "amministrazione pubblica" di cui al principio applicato del bilancio consolidato allegato al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce. Tali documenti contabili sono allegati al rendiconto della gestione qualora non integralmente pubblicati nei siti internet indicati nell'elenco;

b) la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà

---

*delle movimentazioni effettuate nel corso dell'esercizio sui capitoli di entrata e di spesa riguardanti l'anticipazione, evidenziando l'utilizzo medio e l'utilizzo massimo dell'anticipazione nel corso dell'anno, nel caso in cui il conto del bilancio, in deroga al principio generale dell'integrità, espone il saldo al 31 dicembre dell'anticipazione attivata al netto dei relativi rimborsi; g) l'elencazione dei diritti reali di godimento e la loro illustrazione; h) l'elenco dei propri enti e organismi strumentali, con la precisazione che i relativi rendiconti o bilanci di esercizio sono consultabili nel proprio sito internet; i) l'elenco delle partecipazioni dirette possedute con l'indicazione della relativa quota percentuale; j) gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie; k) gli oneri e gli impegni sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata; l) l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, con l'indicazione delle eventuali richieste di escussione nei confronti dell'ente e del rischio di applicazione dell'art. 3, comma 17 della legge 24 dicembre 2003, n. 350; m) l'elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare dell'ente alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce, con l'indicazione delle rispettive destinazioni e degli eventuali proventi da essi prodotti; n) gli elementi richiesti dall'art. 2427 e dagli altri articoli del codice civile, nonché da altre norme di legge e dai documenti sui principi contabili applicabili; o) altre informazioni riguardanti i risultati della gestione, richieste dalla legge o necessarie per l'interpretazione del rendiconto."*

strutturale;

c) il piano degli indicatori e dei risultati di bilancio.

Lo schema di rendiconto, completo di tutti gli allegati, della relazione al rendiconto è approvato dalla Giunta Comunale entro un congruo termine in modo da consentire all'organo di revisione di esaminare i diversi documenti contabili e redigere la propria relazione e ai consiglieri comunali di analizzare le risultanze della gestione. La proposta di rendiconto e la relazione dell'organo di revisione devono essere messi a disposizione dei consiglieri comunali entro un termine stabilita dal regolamento di contabilità, in ogni caso non inferiore a 20 giorni prima della data prevista per l'approvazione da parte del Consiglio Comunale che deve avvenire entro il 30 aprile<sup>91</sup> dell'anno successivo a quello di riferimento<sup>92</sup>. Contestualmente al rendiconto deve essere approvato il rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati degli organismi strumentali eventualmente presenti<sup>93</sup>.

Ai sensi dell'art. 227, comma 6-bis, e dell'art. 230, comma 9-bis del D. Lgs. 267/2000 il rendiconto della gestione è pubblicato nel sito internet dell'ente<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> L'art. 151, comma 7 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 nella sua formulazione iniziale prevedeva che *"Il rendiconto è deliberato dall'organo consiliare entro il 30 giugno dell'anno successivo"*. Tale comma è stato modificato dall'art. 2 quater del D.L. 7 ottobre 2008, n. 154 convertito dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, fissando nel 30 aprile dell'anno successivo il termine entro il quale il rendiconto è deliberato dall'organo consiliare.

<sup>92</sup> L'iter di approvazione è invariato per cui vale sia per il rendiconto redatto secondo la modulistica definita dal D.P.R. 194/1996, sia per quella prevista dalla disciplina del D. Lgs. 118/2011.

<sup>93</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 227 comma 2-ter

<sup>94</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 227 comma 6-bis *"Nel sito internet dell'ente, nella sezione dedicata ai bilanci, è pubblicata la versione integrale del rendiconto della gestione, comprensivo anche della gestione in capitoli, dell'eventuale rendiconto consolidato, comprensivo della gestione in capitoli ed una versione semplificata per il cittadino di entrambi i documenti"* e art. 230 comma 9-bis *"Nell'apposita sezione dedicata ai bilanci del sito internet degli enti locali è pubblicato il rendiconto della gestione, il conto del bilancio articolato per capitoli, e il*



### *Bilancio consolidato*

Di consolidamento dei conti pubblici, anche a livello degli enti locali, se ne parla da molto tempo, ma l'interesse sta crescendo per la maggiore attenzione e per l'esigenza dei cittadini di ottenere informazioni e documenti sempre più completi e leggibili sulle vicende, finanziarie e patrimoniali principalmente del proprio comune e in generale degli enti pubblici, per l'esercizio del controllo politico sull'amministratore cui ha affidato la gestione attraverso il voto. Il bilancio consolidato è lo strumento che consente di avere una visione complessiva delle società ed enti che fanno capo a un'amministrazione pubblica e che lo supportano nel sempre più difficile compito di soddisfare i crescenti bisogni della collettività. La esternalizzazione dei servizi da rendere ai cittadini a società partecipate, spesso a partecipazione pubblica a volte di intera proprietà dell'ente, o a diverse forme organizzative, come consorzi, aziende speciali, istituzioni, hanno raggiunto livelli elevati con un impatto sulle scelte politiche e sui bilanci locali rilevanti, per cui in qualche modo devono essere ricomprese nell'insieme dei conti degli enti di cui sono sostanzialmente parte. Il bilancio consolidato deve comprendere tutto il "*gruppo amministrazione pubblica*" ossia le società controllate o partecipate dall'ente, le società indirettamente controllate o partecipate, gli organismi e gli enti strumentali, controllati o partecipati, indipendentemente dalle attività che svolgono, dalla loro mission, dalla loro forma giuridica<sup>95</sup>.

Al fine di predisporre il bilancio consolidato<sup>96</sup> gli enti locali devono

---

*rendiconto semplificato per il cittadino di cui all'art. 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni.*

<sup>95</sup> Il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 individua: art. 11- ter "*Enti strumentali*"; art. 11-quater "*Società controllate*"; art. 11-quinquies "*società partecipate*"

<sup>96</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 – Allegato n. 4/4 "*Principio contabile applicato n. 4*

preliminarmente approvare con provvedimento della Giunta Comunale due diversi elenchi riguardanti:

- 1) gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, in applicazione dei principi indicati nel principio contabile n. 4, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese;
- 2) gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato.

Gli enti e le società del gruppo indicati nel primo elenco possono non essere inseriti nel secondo elenco nei casi di irrilevanza o di impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate.

Prima dell'avvio della redazione del bilancio consolidato è necessario che l'amministrazione pubblica capogruppo:

- 1) comunichi agli enti, alle aziende e alle società partecipate comprese nell'elenco su citato che saranno comprese nel proprio bilancio consolidato;
- 2) trasmetta a ogni ente l'elenco degli enti compresi nel bilancio consolidato;
- 3) impartisca le direttive necessarie per rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato.

I componenti del “*gruppo amministrazione pubblica*” rispettando le direttive impartite trasmettono alla capogruppo i documenti necessari al bilancio consolidato:

- il bilancio consolidato, esclusivamente dai componenti il gruppo che

---

*concernente il bilancio consolidato” punto 3 “Attività preliminari al consolidamento dei bilanci del gruppo” punto 3.1 “Individuazione degli enti da considerare per la predisposizione del bilancio consolidato” punto 3.2 “Comunicazione ai componenti del gruppo”*

sono a loro volta capigruppo di imprese o di amministrazioni pubbliche;

- il bilancio di esercizio dai componenti il gruppo che adottano la contabilità economico-patrimoniale;
- il rendiconto di esercizio dai componenti il gruppo che adottano la contabilità finanziaria e la contabilità economico-patrimoniale;
- I bilanci della capogruppo e dei componenti il gruppo, rettificati secondo le indicazioni del principio contabile n. 4, sono aggregati voce per voce sommando fra di loro i valori dello stato patrimoniale (attività, passività, patrimonio netto) e del conto economico (ricavi, proventi, costi e oneri) applicando il metodo integrale (intero importo delle voci contabili) in riferimento ai bilanci società controllate o enti strumentali controllate o con il metodo proporzionale (importo proporzionale alla quota di partecipazione) in riferimento ai bilanci delle società partecipate e degli enti strumentali partecipati.

Il bilancio consolidato<sup>97</sup> è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dai seguenti allegati:

a) la relazione sulla gestione consolidata comprensivo della nota integrativa al bilancio consolidato<sup>98</sup>;

---

<sup>97</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 art. 11-bis “Bilancio consolidato”

<sup>98</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 Allegato n. 4/4 “Principio contabile applicato n. 4 concernente il bilancio consolidato” punto 5 “La nota integrativa al bilancio consolidato” omissis “La nota integrativa indica: - i criteri di valutazione applicati;- le ragioni delle più significative variazioni intervenute nella consistenza delle voci dell'attivo e del passivo rispetto all'esercizio precedente (escluso il primo anno di elaborazione del bilancio consolidato);- distintamente per ciascuna voce, l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni, e dei debiti assistiti da garanzie reali su beni di imprese incluse nel consolidamento, con specifica indicazione della natura delle garanzie;- la composizione delle voci “ratei e risconti” e della voce “altri accantonamenti” dello stato patrimoniale, quando il loro ammontare è significativo;- la suddivisione degli interessi e degli altri oneri finanziari tra le diverse tipologie di finanziamento; - la composizione delle voci “proventi straordinari” e “oneri straordinari”, quando il loro ammontare è significativo;- cumulativamente per ciascuna categoria, l'ammontare dei compensi spettanti agli amministratori e ai sindaci dell'impresa capogruppo per lo svolgimento di tali funzioni anche in altre imprese incluse nel consolidamento; - per ciascuna categoria di strumenti

b) la relazione del collegio dei revisori dei conti.

Il bilancio consolidato è approvato dal Consiglio Comunale entro il 30 settembre dell'anno successivo<sup>99</sup>. Gli enti locali, tranne quelli che, nel 2014, hanno partecipato alla sperimentazione, possono, con delibera del Consiglio Comunale, rinviare l'adozione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2016<sup>100</sup>.

### *Bilancio partecipativo*

Il bilancio partecipativo è una procedura che può inserirsi nel processo decisionale relativo alla manovra di bilancio, avente lo scopo di coinvolgere la popolazione nella scelta degli obiettivi e delle modalità di spesa delle risorse pubbliche per interventi sul territorio. La partecipazione può interessare tutto il bilancio oppure una parte significativa e si realizza su base territoriale: regione, provincia, comune, circoscrizione, quartiere, ecc. La procedura del bilancio partecipativo non è un evento singolare, ma un percorso ben strutturato che dura più mesi e si svolge in parallelo

---

*finanziari derivati il loro fair value ed informazioni sulla loro entità e sulla loro natura;- l'elenco degli enti e delle società che compongono il gruppo con l'indicazione per ciascun componente del gruppo amministrazione pubblica: - - della denominazione, della sede e del capitale e se trattasi di una capogruppo intermedia; - - delle quote possedute, direttamente o indirettamente, dalla capogruppo e da ciascuno dei componenti del gruppo;- - se diversa, la percentuale dei voti complessivamente spettanti nell'assemblea ordinaria. della ragione dell'inclusione nel consolidato degli enti o delle società se già non risulta dalle indicazioni richieste dalle lettere b) e c) del comma 1; - della ragione dell'eventuale esclusione dal consolidato di enti strumentali o società controllate e partecipante dalla capogruppo;- qualora si sia verificata una variazione notevole nella composizione del complesso delle imprese incluse nel consolidamento, devono essere fornite le informazioni che rendano significativo il confronto fra lo stato patrimoniale e il conto economico dell'esercizio e quelli dell'esercizio precedente (ad esclusione del primo esercizio di redazione del bilancio consolidato);- l'elenco degli enti, le aziende e le società componenti del gruppo comprese nel bilancio consolidato con l'indicazione per ciascun componente:a) della percentuale utilizzata per consolidare il bilancio e, al fine di valutare l'effetto delle esternalizzazioni, dell'incidenza dei ricavi imputabili alla controllante rispetto al totale dei ricavi propri, compresi delle entrate esternalizzate;b) delle spese di personale utilizzato a qualsiasi titolo, e con qualsivoglia tipologia contrattuale;c) delle perdite ripianate dall'ente, attraverso conferimenti o altre operazioni finanziarie, negli ultimi tre anni.*

<sup>99</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 art. 18 comma 1 lettera c) “Termini di approvazione dei bilanci”

<sup>100</sup> D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 art. 11-bis comma 4

all'elaborazione del bilancio di previsione. E' opportuno che tale percorso non si limiti a un solo anno, ma sia destinato a ripetersi ogni anno, quale dialogo diretto e costante fra i cittadini e gli amministratori, tendente a creare maggiore trasparenza, consenso e sensibilizzazione per i bisogni espressi dalla collettività. Fasi essenziali del processo di bilancio partecipativo sono l'informazione, la consultazione e la decisione, il documento della partecipazione, il monitoraggio e la verifica. Sul piano normativo si assiste peraltro alla crescente tendenza a disciplinare il bilancio partecipativo con specifiche norme, per lo più dopo fasi di sperimentazione dell'istituto, al fine di farne un metodo stabile di governo fondato su apposite metodologie e garanzie: sono soprattutto gli enti locali ad essere intervenuti in questo senso, talvolta introducendo l'obbligo del bilancio partecipativo nello statuto, più spesso prevedendolo e disciplinandolo con apposito regolamento *“Il bilancio partecipativo è una forma pubblica di gestione del potere, con cui i cittadini decidono come sarà realizzato il bilancio pubblico. E' un modo di controllare provenienza e destinazione del denaro, una maniera in cui tutti partecipano alla decisione relativa alla distribuzione delle risorse”*<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Thomas Benedikter (2013) “Il bilancio partecipativo” cit. p. 11 “Regolamento dell’Orçamento Participativo Porto Alegre” la città pioniere del bilancio partecipativo.

## CAPITOLO 2

### UN MODO NUOVO DI AMMINISTRARE<sup>1</sup>

#### 2.1 Il modello tradizionale ed il modello emergente

L'espressione "*paradigma bipolare*" è stata ed è utilizzata per indicare lo schema teorico sul quale si è sempre fondato e tutt'ora si fonda il rapporto fra le pubbliche amministrazioni e i cittadini. Rapporti che intercorrono tra due poli separati, pubblico e privato, né convergenti né contattanti, in contrapposizione a causa della superiorità del primo sul secondo. Si tratta di un rapporto di tipo verticale, bipolare, gerarchico, fondato sulla separazione e spesso sulla reciproca diffidenza, sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato. Politica e amministrazione pubblica si rapportano con i cittadini come entità da essi separate e diverse quanto agli interessi perseguiti, basandosi sull'ipotesi che solo le istituzioni pubbliche siano in grado di garantire e tutelare l'interesse generale, pensando e riconoscendo i cittadini privati nel ruolo di amministrati, di utenti, pazienti, assistiti, clienti, cioè in una posizione di soggetti passivi meri destinatari dell'intervento pubblico, preoccupati solo del proprio interesse personale. Ai cittadini amministrati, tuttavia, è riservata e garantita la possibilità di utilizzare nei confronti della pubblica amministrazione tutti gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento (come il tradizionale ricorso al giudice amministrativo e alla magistratura, il più recente difensore civico, le associazioni per la tutela dei diritti dei cittadini, i diritti di tutela introdotti dalle leggi di riforma amministrativa) ma la loro condizione di

---

<sup>1</sup> Questo capitolo è una sintesi, con modifiche ed integrazioni, di alcune relazioni svolte sull'argomento da Arena Gregorio: "*Strumenti* giuridici per la tutela dei diritti" pubblicata in [www.cesvol.net](http://www.cesvol.net) – "*un nuovo modo di amministrare*" e "*il principio di sussidiarietà nell'art.118, u.c. della Costituzione*" pubblicati in [www.fondaca.org](http://www.fondaca.org).

subordinazione nei confronti delle istituzioni pubbliche non muta.

Dai primi anni Novanta si sta sviluppando un altro modello, fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale, definito “*amministrazione condivisa*”. Il paradigma bipolare non è messo in discussione, in numerosi settori rimane l’unico modello utilizzabile, ma si sviluppano, in alcuni settori, nuove forme di partecipazione all’attività amministrativa. Si tratta di un rapporto di tipo orizzontale, multipolare, paritario e circolare, fondato sulla comunicazione e sulla leale collaborazione, dove istituzioni pubbliche<sup>2</sup> e cittadini<sup>3</sup> affrontano insieme, unendo le rispettive risorse, i problemi di una società complessa e difficile da amministrare, convergendo nel perseguimento dell’interesse generale. Politiche, amministrazioni e cittadini orientano la loro attività al perseguimento dell’interesse generale. Le istituzioni hanno compreso che, in alcuni settori della vita sociale, senza la partecipazione attiva dei cittadini da sole esse non riescono a conseguire l’interesse generale. Da parte loro i cittadini sono consapevoli che se vogliono raggiungere o mantenere standards di vita elevati o almeno accettabili devono assumere il ruolo del cittadino attivo. Amministrazione condivisa significa amministrare insieme, alleanza fra soggetti basata sull’autonomia e sulla responsabilità di tutti, contro la complessità della società moderna, condividendo l’obiettivo del soddisfacimento di un interesse generale perseguito unendo le rispettive risorse disponibili. L’istituzione pubblica non è sostituita dai cittadini e nemmeno le capacità e

---

<sup>2</sup> Termine omnicomprensivo che rinvia a realtà pluraliste sintetizzante nella prima parte dell’art. 118 “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni*” riprendendo l’elencazione del 1° comma dell’art. 114 della Carta Costituzionale.

<sup>3</sup> L’ultimo comma dell’art. 118 prevede “*favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati*”, Il termine cittadini è omnicomprensivo e rinvia al pluralismo delle formazioni sociali che possono entrare in rapporto con le istituzioni pubbliche.

le professionalità di questi ultimi sono usate per compensare carenze funzionali o organizzative dell'amministrazione.

I due modelli "*tradizionale*" e "*amministrazione condivisa*" fondati essenzialmente su di un diverso modo di rapportarsi fra istituzioni pubbliche e cittadini possono convivere all'interno dello stesso ente. Per esempio, un Comune può decidere di operare per alcune funzioni e in determinate fasi dell'attività utilizzando il metodo tradizionale di amministrazione (paradigma bipolare), in altre funzioni e in altre fasi può utilizzare il modello dell'amministrazione condivisa (paradigma sussidiario). Non si tratta di abbandonare un metodo a favore di un altro ma di applicare uno o l'altro o entrambi contemporaneamente secondo la funzione, del momento e dell'interesse generale da perseguire.

I soggetti che animano i rapporti fra istituzioni e cittadini sono gli stessi sia nell'amministrazione tradizionale sia in quella condivisa. Le funzioni, un'organizzazione, le procedure, il personale, le informazioni, i mezzi, sono elementi necessari affinché un'amministrazione possa esistere e operare. Questi elementi si ritiene dovranno cambiare ruolo, atteggiamento, a seconda che si agisca utilizzando il modello tradizionale o il modello dell'amministrazione condivisa. In questa sede, sinteticamente si analizzano i singoli elementi. Le funzioni sono individuate dal legislatore per cui non dovrebbero cambiare significativamente sulla base della scelta, effettuata dai vertici elettivi delle amministrazioni, di un modello di amministrazione piuttosto che l'altro. Cosa che invece, utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa, può o meglio dovrebbe succedere all'organizzazione ove sarà necessario almeno individuare idonee strutture con il preciso compito di instaurare, mantenere e sviluppare la rete dei



rapporti fra le amministrazione e i cittadini attivi.

Fermi restando gli istituti della partecipazione al procedimento amministrativo, garanzia reale per i cittadini attivi che si attivano per la soluzione di problemi d'interesse generale, le procedure non dovrebbero subire importanti cambiamenti dall'applicazione del recente modello, salvo immaginare la nascita del "*responsabile del procedimento sussidiato*"<sup>4</sup>, l'interlocutore all'interno dell'amministrazione per i cittadini che si attivino ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione.

Un cenno particolare si deve riservare alle risorse professionali: il personale. Come già ricordato la sussidiarietà orizzontale, è un principio relazionale la cui attuazione è subordinata all'instaurarsi fra istituzioni pubbliche e privati di rapporti fondati sulla collaborazione, sulla cooperazione, sul rispetto reciproco, sulla trasparenza. Per cambiare l'atteggiamento spesso di distacco, di superiorità (se non di fastidio) tenuto da parte delle persone che rivestono incarichi pubblici (per elezione o per professione) nei confronti dei cittadini, e che detengono la competenza di dare risposta alle esigenze delle comunità di riferimento, è indispensabile agire sulle motivazioni del loro agire. Da notare che a molti politici e anche a parecchi funzionari pubblici il sistema bipolare piace giacché il loro potere deriva dalla debolezza dei cittadini considerati come clienti, utenti, amministrati, per cui questo radicale cambiamento non è cosa facile. E' necessario che tutti comprendano che non è più possibile, nell'attuale evoluta e complessa società, considerare i cittadini esclusivamente come i destinatari dell'intervento pubblico o semplicemente come amministrati, e che il perseguimento dell'interesse generale non può essere di competenza

---

<sup>4</sup> Arena Gregorio "*Un nuovo modo di amministrare*" in [www.fondaca.org](http://www.fondaca.org).

esclusiva delle istituzioni.

L'elemento, fondamentale per l'esistenza e il funzionamento delle amministrazioni, che più degli altri sarà oggetto di cambiamento sono i mezzi. Dal punto di vista materiale le risorse finanziarie e i mezzi strumentali a disposizione delle istituzioni pubbliche non subiranno significative modifiche, probabilmente rimangono quelli che sono, anche se potranno patire riduzioni. Quello che, si auspica, cambierà è la qualità delle risorse, in quanto alle dotazioni finanziarie e strumentali delle amministrazioni si aggiungeranno spontaneamente altre risorse, alcune quantificabili altre meno, finora purtroppo trascurate e inutilizzate, quali il tempo, le esperienze, le competenze, le idee, le relazioni sociali, dei cittadini attivi ai sensi del più volte ricordato art. 118, ultimo comma della Costituzione. L'ultimo elemento considerato, ma non il meno importante, sono le informazioni. Queste non più intese come semplice esplicitazione di una realtà, dovranno acquisire importanza e trasformarsi in comunicazioni che consentano la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti cooperanti per condividere punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà, per operare assieme, per organizzare l'azione comune. Le informazioni hanno lo scopo di aiutare chi le riceve a orientarsi nella società in cui vive, di facilitare il muoversi all'interno della realtà quotidiana rendendoci più agevole la vita, di rendere semplice il rapporto con la complessità da cui si è circondati. Chi informa deve farlo in maniera tale che chi le riceve le possa utilizzare proficuamente, per cui deve dare informazioni comprensibili, chiare, complete e aggiornate, consapevoli che, indirettamente, queste modificano il comportamento dei soggetti che le ricevono. Il passaggio a un rapporto di collaborazione e cooperazione fra

amministrazioni e cittadini è reso sicuramente più agevole se oltre all'informazione si aggiunge la comunicazione, intesa come "il mettere in comune" il condividere qualcosa con gli altri attribuendone un significato, affinché questi ultimi facendola propria modifichi i comportamenti. L'obiettivo del comunicatore non è solo quello di dare informazioni, ma di far sì che queste che sono il contenuto della comunicazione producano delle modificazioni dei comportamenti di chi li riceve.

In presenza del paradigma sussidiario tradizionale non sono solo gli elementi che costituiscono un'amministrazione pubblica che devono essere rilette. È importante, se non fondamentale, rivedere anche o meglio soprattutto i rapporti finora instaurati dall'amministrazione con i vari soggetti privati e precisare che non si parla esclusivamente dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ma di un modo di amministrare la cosa pubblica che rientra nel paradigma bipolare. Quando un'amministrazione si avvale dell'organizzazione e delle competenze dei soggetti privati e affida a questi, *retribuendone l'attività*, lo svolgimento di servizi o di funzioni pubbliche, in quanto l'affidante rimane l'unico soggetto legittimato a perseguire l'interesse generale e l'affidatario è solo uno strumento. Il soggetto privato si attiva se e in quanto un'attività a lui affidata (erogazione di un servizio pubblico) procura un vantaggio economico a se stesso e non per solidarietà, non la massimizzazione di un interesse generale. L'istituzione pubblica, com'è logico che sia in una logica di mercato, da tale affidamento si aspetta di ottenere l'effettuazione del miglior servizio possibile al costo minore, potendo individuare un altro soggetto privato qualora il soggetto precedentemente scelto non eroghi il servizio in maniera efficiente ed efficace.

## 2.2 I cittadini singoli e associati come risorsa

I cittadini hanno il diritto di “*attivarsi autonomamente*” in applicazione dell’ultimo comma dell’art. 118 della carta costituzionale “*lo svolgimento di attività di interesse generale*”. E’ qui, pertanto, importante precisare cosa s’intende per “*interesse generale*”. Gregorio Arena afferma: «*Si può conferire maggior concretezza al concetto di interesse generale definendo come attività di interesse generale quelle volte alla produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni. Sono beni comuni l’ambiente, la salute, l’istruzione, la fiducia nei rapporti sociali, la sicurezza, la vivibilità urbana, la legalità, la promozione dei diritti, la qualità dei servizi pubblici, l’integrazione sociale, il mercato e altri “beni” simili, di cui ciascuno può godere liberamente ma che proprio per tale motivo sono continuamente minacciati da un uso egoistico. Il loro arricchimento arricchisce tutti, così come il loro impoverimento equivale a un impoverimento di tutta la società*<sup>5</sup>».

Secondo il modello dell’amministrazione condivisa, fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale, istituzioni pubbliche e cittadini singoli e soprattutto associati, stabiliscono rapporti fondati sulla collaborazione, sull’integrazione, mettendo in comune le rispettive risorse, secondo le proprie capacità e possibilità, per realizzare l’interesse generale assumendosi oneri e responsabilità per il raggiungimento di fini che non sono solo “egoistici”, che non mirano solo all’interesse personale, più o meno ampio a seconda dei casi, ma anche all’interesse generale, con una valenza ed utilità dal punto di vista delle amministrazioni pubbliche

---

<sup>5</sup> Arena Gregorio (*Strumenti giuridici per la tutela dei diritti*) Relazioni solidali (Rivista di Terzo Settore) n. 0/2, nov. 2004-feb.2005 pp. 84-96.

essenzialmente positiva.

*«L'attivarsi dei cittadini singoli e associati nell'interesse generale può rappresentare per le amministrazioni un'importante forma di collaborazione, da sostenere e favorire sia per le ricadute positive che essa ha nella soluzione pratica di problemi che riguardano la collettività, sia per il suo valore dal punto di vista civile: le autonome iniziative dei cittadini nell'interesse generale sono sia espressione dell'impegno di persone volte a soddisfare interessi non solo individuali ma anche collettivi, sia uno dei modi con cui può realizzarsi il pieno sviluppo delle capacità di ciascuno di cui all'art. 3<sup>o</sup>, secondo comma della Costituzione. Non dovrebbero esserci dubbi sul fatto che il pieno sviluppo della persona umana si realizza anche attraverso la partecipazione ad attività fondate sul principio di sussidiarietà orizzontale: un cittadino attivo è molto probabilmente anche una persona che, mettendo a frutto nell'interesse generale le proprie capacità, realizza se stesso più pienamente»<sup>7</sup>.*

Il valore economico dell'impegno può essere rilevante, per cui è uno dei motivi che dovrebbero convincere le istituzioni pubbliche, le autonomie locali in particolare, a favorire che il principio di sussidiarietà orizzontale sia sostenuto, favorito e trovi ampia applicazione.

Pertanto, i cittadini attivi singoli o associati sono ora considerati come risorse autonome, che provengono cioè da soggetti esterni, su cui possono fare affidamento Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, in

---

<sup>6</sup> Art. 3, secondo comma "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

<sup>7</sup> Arena Gregorio "Il principio di sussidiarietà nell'art. 18, u.c. della Costituzione" in [www.fondaca.org](http://www.fondaca.org).

aggiunta alle proprie risorse finanziarie reperite mediante l'applicazione di "tributi ed entrate proprie". Risorse autonome che si aggiungono spontaneamente a quelle che già hanno a disposizione le amministrazioni, che rappresentano per le stesse un guadagno netto e si trasformeranno in un vantaggio per l'amministrazione e di conseguenza per l'intera comunità, per l'intera società. Da ultimo, per le Amministrazioni poter contare sulle iniziative dei cittadini attivi singoli e associati, equivale a un duplice vantaggio: risolvere problemi che interessano la collettività utilizzando anche le risorse presenti nella società, altrimenti non utilizzate; dare risposta a più problemi potendo contare anche su tali risorse aggiuntive.

Ma chi sono i cittadini? Si è cittadini giacché si è parte di una comunità. E' il modo di essere cittadini, di fare i cittadini, è diverso a seconda della maniera con cui ci si rapporta con la comunità di appartenenza. In quanto cittadini vantiamo dei diritti nei confronti della comunità, cui corrispondono degli obblighi degli altri componenti nei nostri confronti; contemporaneamente abbiamo dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale nei confronti della collettività. I principali doveri richiesti per essere buoni cittadini, rispettosi degli altri componenti la comunità, non sono molti: rispettare le regole della civile convivenza, le leggi, esercitare il dovere (diritto) del voto, essere fedeli alla Repubblica e difendere la Patria, contribuire alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva vale a dire pagare le imposte, partecipare alle scelte collettive. Questa è la soglia minima per essere considerati "*cittadini normali*". Purtroppo in ogni comunità ci sono anche coloro che non arrivano a questa soglia minima a cui il termine cittadino mal si addice, che vengono definiti "*cittadini parassiti*". Sono quelli che evadono le imposte, che non rispettano le regole

della convivenza, che violano le leggi, chi corrompe e quelli che si fanno corrompere, che danneggiano i beni pubblici, che si appropriano dei beni della comunità, che inquinano l'ambiente, che hanno a cuore esclusivamente i propri interessi. Ci sono poi quelli definiti "*cittadini-extra*" ossia quei membri la comunità che danno volontariamente di più di quello che ricevono, comunemente individuati con il termine "*volontari*"<sup>8</sup>. In ogni comunità sono presenti cittadini dei tre tipi indicati normali, parassiti, extra. I primi sono la maggioranza, i secondi una minoranza e sono bilanciati negli effetti dai terzi. Per essere "*cittadini attivi*" è sufficiente tenere un comportamento anche di poco al di sopra di quello minimo dei cittadini normali che hanno pari dignità dei cittadini extra. Nel campo della cittadinanza attiva c'è spazio per tutti, a prescindere dalle capacità, dalle disponibilità di tempo ed energie, dalle condizioni personali e sociali, e ci sono molti modi diversi per fare il cittadino attivo, più o meno impegnativi, ma tutti utili per la comunità. Attuare il principio di sussidiarietà è una scelta non un obbligo e chi decide di contribuire a raggiungere un interesse generale, di fare il "*volontario*"<sup>9</sup> lo deve fare in modo volontario e gratuito consapevole di non essere straordinario o migliore degli altri ma solo un cittadino responsabile a cui piace prendersi cura dei beni comuni e questo gli dà soddisfazione e gratificazione senza attendere vantaggi o benefici economici, ma solo relazioni umane che diano senso o scopo alla sua vita. Volontario non si nasce, si diventa, s'impara a

---

<sup>8</sup> Arena Gregorio (2006) "*Cittadini attivi*" p. 151-152.

<sup>9</sup> La carta dei valori del volontariato, approvata il 4 dicembre 2001 in occasione della conclusione dell'Anno internazionale del volontario, al primo punto dispone:

*"Volontario è la persona che, adempiuti i doveri di ogni cittadino, mette a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per gli altri, per la comunità di appartenenza o per l'umanità intera. Egli opera in modo libero e gratuito promuovendo risposte creative ed efficaci ai bisogni dei destinatari della propria azione o contribuendo alla realizzazione dei beni comuni".*

esserlo interiorizzando alcuni valori come la solidarietà, la giustizia sociale e la legalità, la crescita dei beni comuni disponibili per tutti i cittadini. Quando i cittadini, singoli o associati, si curano dei beni comuni producendo effetti positivi sugli stessi, non si limitano a eseguire quello che potrebbe o dovrebbe fare l'amministrazione. Essi fanno molto di più, creano valore aggiunto nel sistema sociale, politico ed economico, promuovono occasioni d'incontro e di confronto favorendo il pluralismo delle opinioni, realizzano forme di partecipazione nuove, danno coraggio e creano fiducia, favoriscono la produzione di capitale sociale, migliorano la qualità della democrazia, concorrono alla creazione di un nuovo modello di società in cui sono presenti diffusamente cittadini autonomi, solidali e responsabili<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> "Carta della sussidiarietà" : 1. La sussidiarietà orizzontale dà vita ad un modo nuovo di esercitare la sovranità popolare definito cittadinanza attiva, che completa ed integra le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa.

2. La cittadinanza attiva si realizza quando i/le cittadini/e, singoli/e e associati/e, promuovono autonomamente iniziative di interesse generale che le istituzioni sono tenute a riconoscere, sostenere ed integrare nelle loro politiche.

3. La cittadinanza attiva produce capitale sociale e promuove fiducia nei rapporti fra le persone e verso le istituzioni, realizzando una nuova forma di libertà solidale e responsabile finalizzata al miglioramento della vita di tutti.

4. Costruendo alleanze fra cittadini/e, imprese e istituzioni sulla base del principio di sussidiarietà la cittadinanza attiva apporta risorse e capacità in grado di fornire risposte innovative ai problemi di interesse generale. Essa tuttavia non legittima in alcun modo la rinuncia dei soggetti pubblici a svolgere i loro compiti istituzionali.

5. Sono nell'interesse generale le attività dei cittadini/e e delle imprese volte alla produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni, realizzate senza fini di lucro nel rispetto dei principi di solidarietà, responsabilità, uguaglianza e legalità. Sono beni comuni quei beni, materiali ed immateriali, il cui arricchimento arricchisce tutti ed il cui impoverimento impoverisce tutti.

6. I/le cittadini/e attivi/e attraverso la cura dei beni comuni creano le condizioni per il pieno sviluppo di ciascun essere umano e in primo luogo di se stessi/e, attuando insieme con le istituzioni il principio costituzionale di uguaglianza delle opportunità per tutti/e.

7. Le imprese, nell'ambito della loro responsabilità sociale, realizzano forme di cittadinanza d'impresa sia sostenendo le autonome iniziative dei cittadini/e, sia prendendosi direttamente cura dei beni comuni.

8. Le istituzioni devono applicare la sussidiarietà, riconoscendo nei/nelle cittadini/e i/le titolari di un diritto ad agire concretamente per la soluzione di problemi di interesse generale ed adeguando i propri ordinamenti allo scopo di agire insieme con essi/e e non solo per conto e in nome loro.



### **2.3 La solidarietà, la sussidiarietà e la democrazia.**

Una volta individuato il livello istituzionale più appropriato per l'attribuzione di determinate funzioni il principio della sussidiarietà inteso nella sua accezione verticale cessa di operare e inizia ad agire il principio nell'accezione orizzontale. Avviene un cambiamento della direzione del rapporto: invece di un passaggio, a cascata, di responsabilità pubbliche da un livello istituzionale a un altro, con conseguente rinuncia del livello superiore rispetto a quello inferiore, assistiamo alla collaborazione di soggetti pubblici e privati per l'assolvimento delle funzioni attribuite sulla base del principio di sussidiarietà. Un'alleanza necessaria per lo sviluppo delle condizioni necessarie per il concretizzarsi dell'obiettivo comune dell'eguaglianza sostanziale della persona e la difesa della sua dignità, per il mantenimento, la crescita, la cura dei beni comuni. L'art. 2 della Carta Costituzionale, mentre riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, nella seconda parte richiede ai cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Tradurre in azioni concrete il prendersi cura dei beni comuni, ovvero dell'interesse generale, consente di evidenziare il rapporto che lega reciprocamente il principio di sussidiarietà con quello della solidarietà, vincolo di assistenza reciproca che unisce gli individui tra loro, ossia prendersi cura concretamente di un altro. Come può un cittadino attivo prendersi cura di un altro se i beni pubblici sono strutture, servizi, non sono persone? Tutti i beni sono esposti al

---

9. Cittadinanza attiva e partecipazione sono complementari ma distinte, in quanto la cittadinanza attiva comporta non soltanto la partecipazione ai processi consultivi e decisionali ed alla definizione delle politiche pubbliche, ma anche un contributo diretto ed autonomo alla cura dei beni comuni.

10. Applicando la sussidiarietà i/le cittadini/e attivi/e danno vita ad una dimensione della democrazia fondata non sulla delega bensì sull'assunzione diretta di responsabilità nella sfera pubblica, facendo vivere nella quotidianità i principi fondamentali della Costituzione.

degrado, all'usura, al deperimento, per cui tutti coloro che si assumono responsabilmente il ruolo di contrastare questo fenomeno, agendo per curare, incrementare, proteggere i beni comuni significa indirettamente che si attivano a favore degli altri cittadini delle comunità che grazie a quei beni possono realizzare se stessi, rendersi autonomi, vivere meglio, concretizzare progetti di vita e aspirazioni. Il legame fra sussidiarietà e solidarietà non deve portare a identificare le iniziative dei singoli cittadini principalmente con quelle di chi opera nelle organizzazioni del volontariato<sup>11</sup> o del terzo settore<sup>12</sup>, in quanto non è necessario aderire a tali associazioni per prendersi cura dei beni comuni, non si è tenuti ad aderire a fedi o ideologie, è sufficiente agire anche singolarmente con spirito solidale, realizzando cose semplici e concrete, che possono fare tutti con relativa facilità. In genere l'impegno dei cittadini attivi è sostenuto dalla solidarietà, questo non esclude a priori che chi opera non possa ottenere dall'iniziativa attuata un vantaggio, sia come singolo sia come gruppo, purché non corrisponda a un compenso per l'attività svolta. E' indispensabile però che tale iniziativa porti utilità, benefici e opportunità anche e in particolar modo a gruppi più numerosi di cittadini o preferibilmente all'intera comunità. I cittadini attivi

---

<sup>11</sup> Carta dei valori del volontariato. Principi fondanti. Il volontariato: è azione gratuita; è espressione del valore della relazione e della condivisione con l'altro; è scuola di solidarietà in quanto concorre alla formazione dell'uomo solidale e di cittadini responsabili; è esperienza di solidarietà e pratica di sussidiarietà: nel volontariato la solidarietà si fonda sulla giustizia; è responsabile partecipazione e pratica di cittadinanza solidale; ha una funzione culturale; svolge un ruolo politico: partecipa attivamente ai processi della vita sociale favorendo la crescita del sistema democratico. (Per un approfondimento dei principi consulta la Carta dei valori del volontariato [www.volontariato.org/interventi/cartavalori.htm](http://www.volontariato.org/interventi/cartavalori.htm)).

<sup>12</sup> Terzo settore: in questa categoria vi rientrano tutti quei soggetti, generalmente individuati nelle Organizzazioni di volontariato, nelle Cooperative sociali, nelle Associazioni di promozione sociale e nelle Fondazioni "pro-sociali", che, facendo propri i criteri del "non profit", assenza di finalità di lucro, ed agendo secondo logiche diverse da quelle delle Istituzioni pubbliche e da quelle delle imprese propriamente dette, svolgono attività di varia natura (nei campi dell'educazione, della sanità, dei servizi sociali, della tutela ambientale, etc.) attraverso forme di "partecipazione sociale".

si attivano autonomamente, utilizzano risorse proprie, senza aspettarsi ricompense, vantaggi, incarichi o altro dalle amministrazioni pubbliche. *«Per i cittadini, la decisione di prendersi cura dei beni comuni è preceduta da un'assunzione di responsabilità verso la comunità, in genere motivata dalla solidarietà e dalla consapevolezza che non si può sempre ricevere, ma bisogna anche dare, che li induca a passare dalla condizione passiva di amministrato a quella attiva di alleato dell'amministrazione»<sup>13</sup>.*

Fra sussidiarietà orizzontale e democrazia emerge un nesso molto stretto: è difficile pensare che questo principio possa essere presente e trovare applicazione in un regime totalitario in cui non siano assicurate le libertà fondamentali. Difficilmente ai cittadini cui è ridotto se non escluso il diritto a partecipare alla vita politica e al godimento dei diritti basilari è permesso di attivare iniziative nell'interesse generale, come pure l'esercizio delle libertà amministrative può essere altrettanto pericoloso dell'esercizio delle attività politiche. Diritti fondamentali e libertà amministrative sono complementari, perché per prendersi cura dei beni comuni e assumere iniziative autonome nell'interesse generale è indispensabile che ai soggetti che si attivano sia garantito il godimento sia dei diritti di libertà sia dei diritti sociali. Per essere cittadini attivi è prima di tutto necessario essere liberi di riunirsi, di associarsi, di esprimere opinioni, di comunicare, di confrontarsi, di essere nella condizione di poter realizzare le proprie capacità, di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale. Quando fu approvata la Costituzione, la cultura dell'amministrazione era consolidata all'interno del paradigma bipolare. A quei tempi la partecipazione si poteva manifestare con l'esercizio del diritto di voto, la

---

<sup>13</sup> Arena Gregorio (2006) "Cittadini attivi" p. 138.

partecipazione alle attività dei partiti politici, dei sindacati, delle diverse formazioni sociali. Negli ultimi anni si sta assistendo alla crescita della sfera dei diritti umani, degli spazi della partecipazione e quindi della democrazia ed è rappresentata dal graduale emergere di una nuova forma di cittadinanza, definita da Gregorio Arena con il termine “*cittadinanza amministrativa*” per indicare che si manifesta principalmente in ambito amministrativo. Lo sviluppo di questa forma di cittadinanza è dovuta principalmente a due fenomeni che si sono sviluppati contemporaneamente: la crescente autonomizzazione delle amministrazioni pubbliche dal potere politico e il riconoscimento di nuovi diritti ai soggetti nei rapporti che intrattengono con le amministrazioni. I principali nuovi diritti introdotti nell’ordinamento con le leggi di riforma degli anni Novanta del secolo scorso e sviluppati in questo ultimo periodo sono: il diritto ad essere informati e ad accedere alle informazioni amministrative; il diritto alla partecipazione e alla conclusione in tempi certi dei procedimenti; alla motivazione dei provvedimenti; il diritto alla semplicità, all’efficacia ed economicità dell’azione amministrativa. Considerata la loro recente introduzione questi diritti non si sono consolidati in modo eguale nel nostro ordinamento. Tuttavia questi e altri nuovi diritti determinano una sorta di cittadinanza amministrativa, più ampia rispetto alla cittadinanza politica, in quanto ciò che più conta è che questi nuovi diritti sono riconosciuti a tutti coloro, cittadini italiani, sia cittadini di Stati comunitari sia cittadini di Stati extra comunitari, che entrano, per qualsiasi motivo, in un qualche tipo di rapporto con le amministrazioni pubbliche del nostro Stato. Quindi l’unico requisito che necessita per poter trarre beneficio da tali diritti è quello di essere cittadini di uno Stato, qualunque esso sia. L’attivazione dei cittadini,

singoli e associati, ai sensi dell'art. 118, ultimo comma della Costituzione determina un'ulteriore forma di partecipazione democratica, non riconducibile alle categorie tradizionali della partecipazione politica e alle più recenti della partecipazione al procedimento amministrativo. Il nucleo sostanziale del principio di sussidiarietà consiste nell'autonoma iniziativa dei cittadini inseriti in una comunità per lo svolgimento di attività d'interesse generale per cui è vantaggioso includere anche coloro che non sono cittadini italiani. Riconoscere agli immigrati regolari, che vivono e lavorano nel nostro Paese, la possibilità di essere cittadini attivi impegnati (eventualmente assieme a cittadini italiani) a prendersi cura dei beni comuni permette a costoro di sfruttare appieno le proprie capacità e professionalità e di realizzare se stessi come persone più completamente di quanto otterrebbero rimanendo dei semplici cittadini amministrati. Contemporaneamente contribuiscono in modo significativo alla realizzazione e alla costante crescita di un bene comune molto particolare, la loro integrazione sociale complessiva e principalmente nella comunità locale di appartenenza ove il principio di sussidiarietà orizzontale ha maggiori opportunità di essere esercitata e ove può meglio esplicarsi.

Quando i cittadini attuano il principio della sussidiarietà orizzontale danno vita a nuove forme di esercizio della sovranità popolare, non meno incisive delle forme tradizionali con cui si integrano, si completano vicendevolmente e contribuiscono significativamente alla realizzazione di una maggiore qualità della democrazia.

## CAPITOLO 3

### LA RENDICONTAZIONE SOCIALE

#### 3.1 La rendicontazione sociale

E' innegabile che il rapporto tra la pubblica amministrazione<sup>1</sup> e la società civile, sia notevolmente in crisi, la sfiducia è in continuo aumento e sempre più diventa improcrastinabile invertire la rotta al fine di avvicinare il cittadino alle istituzioni. Questo può avvenire anche attraverso nuove modalità di “*rendere conto*” purché si consolidi la convinzione che “le amministrazioni pubbliche sembrano dover ritrovare la propria identità non tanto e non solo in quanto attori economici, gestori e allocatori di risorse pubbliche ma riaffermando prima di tutto la propria natura di attori sociali e di istituzioni finalizzate alla salvaguardia e tutela di interessi comuni”.<sup>2</sup> La società in continua evoluzione, non più indistinta né neutra, ma che anno dopo anno diventa sempre più dinamica e più complessa, che continuamente esprime nuovi bisogni e contestualmente rivendica nuovi diritti, che chiede di sapere, di capire. Tutto questo, trovando scarso o nullo riscontro in altri livelli di governo, oppure nell’iniziativa del privato, ricade inevitabilmente nella responsabilità dell’ente, il Comune, il più vicino al cittadino. Tale consapevolezza, unitamente alla crescente attenzione da

---

<sup>1</sup> Quando si parla di pubbliche amministrazioni si intendono quelle indicate all’art. 1, comma 2° del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 “*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI*”.

<sup>2</sup> A. Tanese (2004) “*Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*” cit. p. 19

parte delle pubbliche amministrazioni al tema della responsabilità sociale<sup>3</sup>, ha avviato la sperimentazione di nuove forme di rendicontazione creando e continuando a sviluppare uno strumento di rendicontazione “sociale”, una delle principali fonti di innovazione della comunicazione pubblica, che descrive l’attività dell’ente, non solo da un punto di vista economico, ma anche sotto l’aspetto qualitativo dei risultati<sup>4</sup> che scaturiscono dalle politiche e dalle azioni intraprese per il soddisfacimento dei bisogni e della qualità del benessere dei propri cittadini. Obiettivo da perseguire dalle pubbliche amministrazioni e quello di operare per far crescere una cultura e una pratica di rendicontazione più matura, consapevole e rigorosa, per rendere il bilancio sociale uno strumento reale, coerente, efficiente ed efficace di informazione e di comunicazione ai cittadini delle attività e dei risultati ottenuti.

### **3.2 Il perché della rendicontazione sociale**

Rendicontare è un’esigenza che accomuna sia il settore privato che il settore pubblico, che con il passare del tempo da opzione etico culturale è diventata una necessità per tendere a due obiettivi fondamentali dell’agire etico, la trasparenza, ossia la necessità di rendicontare al cittadino sull’attività svolta in modo esaustivo, semplice e chiaro e la responsabilità sociale che si ha nei confronti dei cittadini nel comprendere se l’attività

---

<sup>3</sup> Fornez – Bilancio sociale – Linee guida per le amministrazioni pubbliche *“In ambito pubblico la responsabilità sociale istituzionale di ogni singola amministrazione, che per propria natura è chiamata a generare con la propria azione effetti positivi nei confronti di una comunità. Diventa quindi di grande interesse e attualità introdurre forme innovative di rendicontazione, che possano superare i limiti informativi e comunicativi della rendicontazione economico – finanziaria”*

<sup>4</sup> *Rendicontazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo*, cit. p. 67 *“aspetto qualitativo dei risultati, dei tempi della loro realizzazione, della loro distribuzione sul territorio, degli effetti/impatti sociali (anche culturali) e ambientali, della qualità della vita della collettività amministrata, della sicurezza, degli indirizzi di sviluppo dell’economia locale, della rete e dell’intensità dei rapporti con gli altri soggetti pubblici locali, con la Regione, con lo Stato, con L’Unione Europea”.*

svolta sia risultata idonea a perseguire il soddisfacimento delle esigenze del cittadino. Se non si riesce a dar conto di questo il bilancio risulta essere un documento freddo, sterile, vorrei dire poco utile. Introdurre il bilancio sociale può diventare una possibile risposta a tutta una serie di deficit dei sistemi di rendicontazione delle amministrazioni pubbliche, che si possono così riassumere<sup>5</sup>:

- *deficit di trasparenza*: dell'azione e dei risultati che non consente ai cittadini la valutazione della performance nel perseguimento delle finalità istituzionali e della mission dell'istituzione;

- *deficit di esplicitazione della missione, delle politiche e delle strategie*: questi dovrebbero essere il punto di partenza per la definizione degli obiettivi e dei programmi di intervento risultato di un sistematico processo di formulazione strategica e di individuazione delle priorità dell'agire dell'istituzione;

- *deficit di misurazione dei risultati*: questa attività è principalmente orientata alla corretta rilevazione contabile che non alla misurazione della qualità dei servizi e alla valutazione delle politiche attuate;

- *deficit di comunicazione*: non rende facilmente fruibile ai cittadini e a coloro che hanno interesse a conoscere le informazioni disponibili e che impedisce a costoro di dare un valore ai programmi e di valutare gli sforzi e i risultati effettivamente conseguiti dall'istituzione.

Questa deficitarietà del sistema di rendicontazione genera altri elementi negativi nel rapporto istituzioni – cittadinanza:

- dal punto di vista interno all'istituzione un "*deficit di governance ai*

---

<sup>5</sup> A. Tanese (2004) "*Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*" p. 19, 20



*diversi livelli istituzionali:* in quanto le valutazioni sull'agire e sull'operare delle amministrazioni poggiate esclusivamente o quasi su dati economico-finanziario porta inevitabilmente ad operare scelte miranti al contenimento della spesa rendendo difficile la capacità di governo e di integrazione delle politiche pubbliche;

- dal punto di vista esterno all'istituzione un "*deficit di legittimazione e di fiducia*" da parte dei stakeholder (cittadini, imprese, portatori di interesse etc.). Infatti se non è chiaro a cosa serve e quali bisogni intende dare risposte valide un'amministrazione i cittadini e le imprese possono mettere in discussione la sua utilità sociale e ricercare soluzioni alternative.

Tutte queste esigenze possono riassumersi in un *deficit di accountability*,<sup>6</sup> delle amministrazioni pubbliche al quale appare necessario porre rimedio, cercando di creare valore economico e sociale in rapporto alle risorse impiegate, dandone conto in modo esaustivo e trasparente. Questo potrebbe essere realizzato, non esclusivamente, per mezzo del bilancio sociale. Il bilancio sociale è prima di tutto un processo culturale e non un fatto tecnico. Il bilancio sociale è l'esito di un processo con il quale un ente, un'organizzazione, rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire alle diverse parti interessate di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l'istituzione interpreta e realizza la sua missione e risponde alle richieste degli stakeholder. La sua qualità si misura non tanto dal numero di pagine di cui è composto ma dal numero di persone che sono state

---

<sup>6</sup> A. Tanese (2004) "*Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*" p. 20 "*accountability* può essere definita come *l'esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società e della parti interessate al loro operato ed alle loro azioni*".

coinvolte nel processo di rendicontazione.

Nel processo di rendicontazione sociale sono sostanzialmente individuati tre requisiti essenziali<sup>7</sup> che lo differenziano da altri documenti di rendicontazione previsti dall'ordinamento:

- 1) la volontarietà;
- 2) la rendicontazione degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali prodotti: la ricostruzione della catena di senso;
- 3) i portatori di interesse: individuazione e la costruzione del dialogo.

### **3.3 La volontarietà**

Il documento di cui trattasi è uno strumento volontario, che, come abbiamo già in precedenza evidenziato, dovrebbe supportare il processo costante di dialogo con tutti gli stakeholder, al fine di rafforzare e consolidare la legittimazione sociale e il consenso nei confronti dei valori e delle politiche poste in essere dalle istituzioni che lo adottano. La volontarietà si esplicita sia nel fatto che ogni amministrazione è libera di realizzare o meno questo documento sia che è libera di deciderne le modalità, la periodicità, i contenuti e le tecniche di realizzazione. Per quanto concerne la scelta di realizzare o meno il documento, la non obbligatorietà ha fatto sì che in Italia, diversamente da altri stati, i tempi della sua diffusione si sono notevolmente allungati e sono poche le amministrazioni che hanno realizzato documenti che si possano ricondurre ad un bilancio sociale. E' mia convinzione che il fatto che il legislatore non abbia reso obbligatorio la redazione di uno strumento di rendicontazione sociale non sia il motivo principale della scarsa diffusione, ma sia la

---

<sup>7</sup> La quasi totalità dei requisiti del bilancio sociale sono individuati nella *“Nella direttiva emanata dal Ministero della Funzione Pubblica”*

mancata comprensione del valore effettivo e dei vantaggi che la redazione dello stesso porta con se. Inoltre, spesso permane ancora in molti soggetti, sia politici che tecnici, una elevata resistenza al fatto di dover rendicontare in modalità diverse da quella economico - finanziario<sup>8</sup>, ritenendo un simile processo di rendicontazione un inutile dispendio di energie e un aumento dei costi che non si traducono in un effettivo ritorno in termini di benefici per chi è chiamato ad amministrare una comunità.<sup>9</sup> E' probabilmente vero anche il fatto che un intervento legislativo che renda obbligatoria la redazione della rendicontazione sociale trasformerebbe lo stesso in uno dei tanti adempimenti obbligatori trasformandolo in un mero adempimento privandolo delle sue principali caratteristiche di utilità, di efficienza, di efficacia, di trasparenza e di dialogo con gli stakeholders. Pur non esistendo, come abbiamo già sottolineato, metodologie standard a cui fare riferimento ci sono alcuni accorgimenti che sarebbe opportuno tenere in considerazione al fine di garantire una validità ed una efficacia maggiore. Uno di questi è la periodicità che dovrebbe essere costante, almeno annuale e possibilmente contestuale alla redazione e divulgazione del rendiconto d'esercizio dell'amministrazione. Questo permette una maggiore efficacia e utilità, sia interna sia esterna, del documento, la possibilità di effettuare confronti con quanto realizzato negli anni precedenti, una maggiore trasparenza, a far crescere la fiducia degli amministrati nei confronti degli amministratori e della struttura tecnico amministrativa, ovvero della

---

<sup>8</sup> Questi documenti di rendiconto economico-finanziario sono accompagnati da relazioni esplicative dell'organo esecutivo, sono corredate da pareri di regolarità degli organi di revisione, ma sono in ogni caso documenti che non rispondono alle finalità del bilancio sociale.

<sup>9</sup> Pur riconoscendone i benefici, è opinione diffusa fra i responsabili di alcune amministrazioni comunali (quelle di minore dimensione ma non solo) che i costi che la redazione di tale documento comporta, compreso l'utilizzo delle risorse umane interne, andrebbero a scapito di altri adempimenti obbligatori o ritenuti di maggiore importanza.

pubblica amministrazione<sup>10</sup>. Una periodicità incostante o occasionale renderebbe il documento poco utile, poco efficace, e sarebbe visto come un'operazione di comunicazione fine a se stessa, spesso autoreferenziale, uno strumento con finalità pubblicitarie o di propaganda politica favorevole alla parte politica che governa l'ente, mentre dovrebbe essere una rappresentazione seria, rigorosa, che si basa su informazioni attendibili e verificabili, anche se questo comporta la necessità di mettere in evidenza le criticità che hanno impedito la realizzazione di quanto promesso, elemento indispensabile che permetterà di apportare le conseguenti modificazioni alla programmazione e alle relative politiche. Un aspetto da non sottovalutare riguarda l'opportunità o meno di una sua approvazione da parte dell'organo politico o dell'organo di vertice di una istituzione. Nel caso degli enti locali la competenza dovrebbe essere del Consiglio Comunale, come succede per tutti i principali documenti di programmazione e di rendicontazione. Questo comporta una presentazione, una discussione, una votazione, vale a dire ad una burocratizzazione del procedimento, con una possibile diversa collocazione della maggioranza che governa rispetto alla minoranza che controlla e con il rischio della riduzione progressiva della sua utilità. Se invece rimanesse un documento esclusivo dell'organo esecutivo, con una conseguente esclusione delle minoranze politiche, perderebbe comunque una componente dei soggetti portatori di interesse a cui le minoranze appartengono. Credo che la soluzione opportuna<sup>11</sup> sarebbe quella

---

<sup>10</sup> Il bilancio sociale si pone l'ambiziosa finalità di coinvolgere i cittadini e tutti gli attori sociali nel processo di valutazione di quanto ottenuto. Infatti l'obiettivo del documento non è limitato al miglioramento della comunicazione e dell'informazione agli stakeholder, ma si amplia al loro coinvolgimento nel processo di programmazione, di valutazione e di riorientamento delle strategie dell'ente.

<sup>11</sup> Soluzione suggerita da A. Tanese (2004) *“Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche”*.

promuovere la partecipazione dei consiglieri delle minoranze politiche considerandoli, come di fatto lo sono, una componente degli stakeholder da coinvolgere per la redazione del bilancio sociale. Tuttavia a completamento della controversa questione sull'approvazione è qui necessario evidenziare quanto previsto dalle Linee Guida per la rendicontazione sociale negli enti locali<sup>12</sup> in merito alla questione. Il documento prevede che il bilancio sociale sia sottoposto a una verifica mediante una precisa procedura di asseverazione da parte dell'organo di revisione o da una società di revisione. Successivamente lo schema di bilancio sociale viene deliberato dalla Giunta Comunale. Il documento, unitamente alla relazione di asseverazione, è presentato al Consiglio Comunale per la sua approvazione. Solo se approvato il bilancio sociale è successivamente pubblicato e diffuso all'esterno e all'interno dell'ente. Questo procedimento ha lo scopo di rendere la rendicontazione sociale veritiera, attendibile e dovrebbe ridurre il rischio di autoreferenzialità.

Altro requisito importante di cui tener conto riguarda la dimensione del documento. Sia le linee guida sia gli esperti della materia concordano che lo stesso debba essere un documento snello, di dimensioni contenute che faciliti la comunicazione, la lettura, la comprensione. Questo non sempre è possibile o di facile realizzazione, poiché dipende dalle dimensioni dell'istituzione, dalle competenze, dai servizi resi. E' verosimile che il bilancio sociale dovrebbe, almeno a regime, prendere in considerazione tutti gli ambiti di intervento dell'ente. Non solo, in una logica di completezza del

---

<sup>12</sup> Ministero dell'Interno Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali. Testo approvato dall'Osservatorio nella seduta del 7 giugno 2007. Le linee guida al punto 3.1 "Presentazione del documento e nota metodologica" prevede che *"Un ente locale il cui bilancio sociale segue le indicazioni delle presenti linee guida deve dichiararlo espressamente all'interno della stessa nota metodologica"*

della rendicontazione dovrebbe ricomprendere l'attività di soggetti pubblici e privati che concorrono alla realizzazione dei suoi obiettivi.<sup>13</sup> Questo apre sicuramente delle opportunità interessanti ma tale estensione potrebbe divenire un obiettivo da perseguire e da implementare con gradualità, in quanto potrebbe avere come conseguenza la redazione di un documento corposo, e pertanto di difficile consultazione. L'eccessivo numero di pagine rende difficile l'interesse per la lettura e scoraggiarne la visione completa. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di iniziare con un documento di poche pagine, magari relative a un servizio di particolare interesse della comunità amministrata, ampliandolo fino ad aggiungere tutti i servizi. Un'altra potrebbe essere quella di redigere il documento e se voluminoso dividerlo in più parti, tenendo conto delle categorie di stakeholders ai quali è rivolto. La redazione, l'impostazione editoriale, la rappresentazione dei contenuti deve essere pensata in funzione dei destinatari. E' necessario usare un linguaggio semplice evitando l'uso di concetti, termini e riferimenti tecnici; in caso di parole straniere (se necessarie) è opportuno specificarne il significato; fare ricorso a dati quantitativi esposti con l'aiuto di tabelle e grafici accompagnati da semplici

---

<sup>13</sup> L'ente locale per lo svolgimento delle sue attività si può avvalere di soggetti pubblici e privati. Il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 prevede, all'art. 27 *“Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali”*, all'art. 31 la possibilità di costituire *consorzi* per la gestione associata di uno o più servizi, all'art. 32 di costituire *unioni di comuni* finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi, la l'113-bis *“Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica”* prevede al comma 1 la possibilità che *“i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a: a) istituzioni; b) aziende speciali, anche consortili; c) società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano”* omissis, comma 3 *“Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate”*

e chiare spiegazioni.

Ritengo che in ogni caso, anche nel caso di bilanci sociali che concernono singoli ambiti o strutturati su particolari portatori di interesse, sia importante che l'istituzione definisca con chiarezza, quali aree sono considerate specificando se coprono una parte o l'intera attività dell'ente e se sono ricomprese o no le attività dei soggetti pubblici o privati che hanno collaborato per la realizzazione delle attività, delle politiche degli obiettivi dell'ente.

Tenuto in debito conto della quantità di risorse disponibili l'amministrazione deve effettuare un'efficace diffusione del documento utilizzando canali diversi (invio, distribuzione agli sportelli in punti informativi, pubblicazione sito internet, conferenze stampa, convegni, riunioni etc.). Al fine di favorire e consolidare un dialogo permanente con gli stakeholder le amministrazioni dovrebbero prevedere e promuovere varie forme di partecipazione, procedere alla raccolta di giudizi, effettuare forum on line, indagini di soddisfazione, sondaggi di opinione, il tutto finalizzato a valutare il gradimento del documento, l'efficacia comunicativa, il giudizio dei destinatari sui risultati raggiunti, al fine di migliorare i servizi offerti e le politiche pubbliche.

### **3.4 La rendicontazione degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali: la ricostruzione della catena di senso**

Con la rendicontazione sociale un'amministrazione pubblica deve dar conto degli impegni, dei risultati e degli effetti prodotti dalla propria azione in modo che la propria responsabilità sociale sia manifestata, ben esplicitata, verificabile e valutabile dal contesto sociale in cui la stessa è inserita. Probabilmente questa è la fase più delicata mediante la quale

possibilmente tutti i portatori di interessi possono venire a conoscenza di cosa sia stata capace di fare un'amministrazione con modalità tali da rendere possibile la realtà dei fatti. I documenti che dovrebbero essere il punto di partenza per quando concerne gli impegni dell'amministrazione sono il programma di mandato, le linee programmatiche e la relazione di inizio mandato, integrate dai parametri e dagli indicatori attraverso i quali successivamente potranno essere misurati il grado di realizzazione degli obiettivi, dei programmi e degli impegni. Infatti, tutto quello che un'amministrazione pubblica produce, tutte le attività svolte e i servizi resi, le quote di performance raggiunte rispetto alle politiche, agli obiettivi e agli impegni presi devono poter essere analizzati, verificati e misurati dai cittadini destinatari di quanto prodotto.

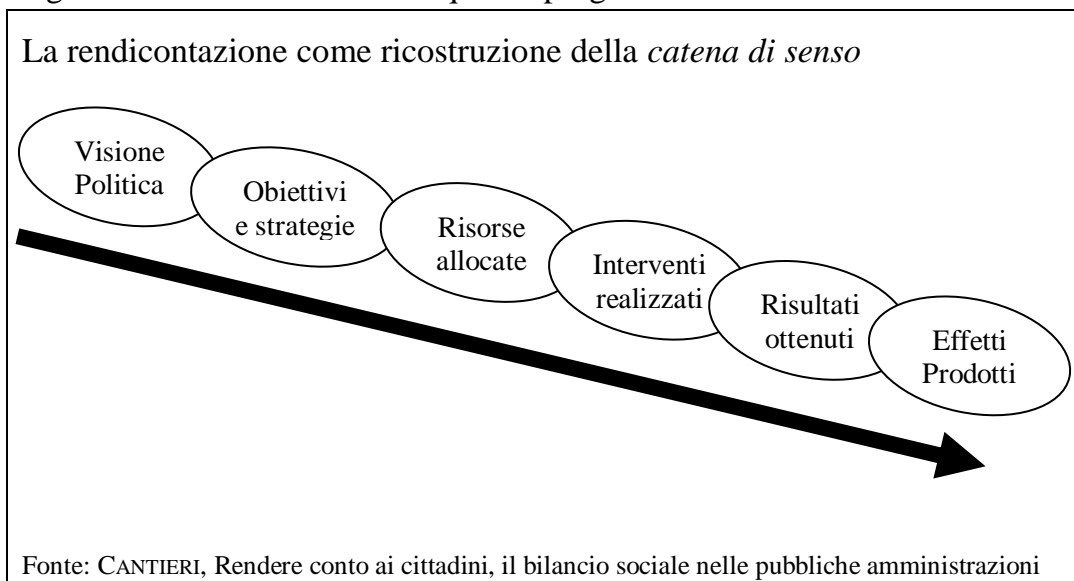
Prendendo lo spunto dal Manuale di Cantieri sul bilancio sociale nelle pubbliche amministrazioni, l'aspetto sicuramente qualificante è la proposta della metodologia "di processo" da applicare per la redazione del documento ispirato al principio della ricostruzione della "*catena di senso*" che lega gli impegni dell'attività politica e amministrativa presi dall'istituzione, vale a dire la visione, i valori, gli obiettivi generali, passando attraverso passaggi intermedi di allocazione di risorse finanziarie, umane, strumentali etc., ai provvedimenti, alle azioni, agli atti compiuti, ai risultati, ai conseguenti output generati, alle conseguenze immediate e future di interesse per la comunità amministrata nelle sue diverse identificazioni a cui almeno in parte dovrebbe tendere il decisore politico<sup>14</sup>. Si tratta di una metodologia utile per comprendere gli aspetti della coerenza

---

<sup>14</sup> Si dice "almeno in parte" perché è innegabile ed impossibile escludere la realtà che il principale scopo che il rappresentante politico persegue è quello della sua rielezione e della sua conferma nelle cariche.



e gli eventuali scostamenti da quanto programmato ed enunciato.



La catena di senso, quale premessa per la rendicontazione sociale, prende il via dall'esplicitazione della visione politica che identifica lo scopo e la direzione di marcia dell'istituzione, esprime "dove l'ente vuole andare" e "cosa vuole diventare". Questo significa individuare quali saranno gli obiettivi, le attività, e le strategie per raggiungerli, che orienteranno la selezione degli obiettivi e delle politiche che saranno prioritarie. Una volta che tutti gli obiettivi sono stati analizzati è opportuno che questi siano gerarchizzati e classificati per area di competenza, che sia definito un piano dei conti, siano attribuite le risorse (finanziarie e non), siano identificati gli aspetti e i parametri da misurare<sup>15</sup>, gli indicatori<sup>16</sup> finanziari, quantitativi e

---

<sup>15</sup> Sacconi Lorenzo (2008) – Il bilancio sociale nel settore pubblico *“La scelta dei parametri dovrà riflettere le priorità politiche che l'ente assume come proprie e solo così potrà servire come consuntivo di ciò che è stato realizzato”*

<sup>16</sup> Definizione: *“Un indicatore è una misura sintetica, in genere espressa in forma quantitativa, coincidente con una variabile o composta da più variabili, in grado di riassumere l'andamento del fenomeno cui è riferito”*. Vale a dire che *“Gli indicatori sono strumenti in grado di mostrare (misurare) l'andamento di un fenomeno che si ritiene rappresentativo per l'analisi e sono utilizzati per monitorare o valutare il grado di successo, oppure l'adeguatezza delle attività implementate.”* Martini Giuseppe *“Costruire obiettivi e indicatori”* (2002) p. 12 *“Lo scopo degli indicatori, è quello di indicare qualcosa relativo ad un evento, attività, obiettivo, risultato o problema, quindi di dimostrare in modo trasparente e incontrovertibile, misurabile e verificabile,*

qualitativi, e gli ambiti di rendicontazione. Questo permetterà di raccogliere le informazioni significative che potranno essere ricondotte alle premesse politiche ed obiettivi.

La parte più qualificante del processo di rendicontazione sociale ha inizio con la verifica degli interventi realizzati, dei risultati ottenuti e soprattutto degli effetti prodotti dalle politiche, iniziative, attività dell'ente. Tale attività può partire dalla ricognizione degli atti deliberati dagli organi dell'ente, dall'incontro con gli attori politici e tecnici, per accertare se e quali politiche sono state poste in essere relativamente ad un'area tematica e relativamente a queste l'insieme delle azioni organizzate con intenzionalità politica o politico-amministrativa, e se sono state e come sono state o meno percepite dai destinatari o dagli stakeholder esterni. Successivamente la verifica del *"piano dei conti"* ossia la misurazione delle risorse allocate, degli atti prodotti, dei risultati raggiunti, delle conseguenze sociali e degli effetti prodotti, in pratica si tratta di misurare se l'ente è stato in grado di provvedere al soddisfacimento delle esigenze degli amministrati e di ciò che effettivamente è realizzato rispetto a quanto dichiarato e promesso.

I dati rilevati nei documenti di rendiconto economico – finanziario permettono di verificare l'entità delle risorse economiche effettivamente utilizzate, rispetto a quelle preventivate, per ogni area, politica, attività realizzate. Gli indicatori quantitativi e qualitativi<sup>17</sup>, servono per illustrare la

---

*il risultato conseguito, rispetto all'obiettivo programmato, in termini di efficienza, efficacia e qualità, nell'ottica del miglioramento continuo interno ed esterno, per pervenire alla soddisfazione della domanda dell'utenza. Gli indicatori servono a fornire in modo immediato e sintetico, elementi utili ad evidenziare il prodotto delle attività, il modificarsi delle situazioni, il raggiungimento o meno degli obiettivi, il confronto o gli scostamenti tra stanziamenti e impegni/accertamenti, tra obiettivi e risultati."*

<sup>17</sup> Indicatori quantitativi: misurabili se all'obiettivo sono associabili dati monetari o fisici. Indicatori qualitativi: misurabili se all'obiettivo non sono associabili o non esattamente misurabili con dati monetari o fisici. Il raggiungimento di certi risultati non sono misurabili quantitativamente

dinamica temporale, gli eventuali vincoli normativi, il confronto con altri enti, istituzioni pubbliche e private, e permettono di verificare l'efficacia (output), che misura il rapporto tra obiettivi programmati e risultati raggiunti, l'efficienza (input/output), che misura il rapporto tra risorse impiegati e risultati raggiunti, e di impatto ed efficacia sociale (outcome), che misura l'impatto sulla società e sull'ambiente, sia dal punto di vista dell'ente che da quello dei destinatari<sup>18</sup> delle politiche, delle attività, delle azioni oggetto di rendicontazione. *“Il punto di vista del cittadino, qui utilizzato in senso esteso, riferendosi anche alle imprese, alle associazioni, in generale a tutti i soggetti titolari di diritti/interessi nei confronti della singola amministrazione, è il punto di partenza e il punto di arrivo del processo di rendicontazione sociale”*.<sup>19</sup> Tutto questo dovrebbe comportare il raggiungimento di due obiettivi, uno a valenza relazionale finalizzato a migliorare le relazioni fra l'ente e i suoi cittadini, a instaurare o migliorare il dialogo con i diversi portatori di interesse, a rafforzare la fiducia nei confronti della pubblica amministrazione e la partecipazione dei cittadini alla gestione del bene comune, e l'altro strategico e gestionale comportante una migliore comprensione delle scelte e delle attività dell'organizzazione e una maggiore attenzione e una migliore capacità di programmare, verificare periodicamente e valutare la performance degli attori politici e di tutta la struttura tecnico-amministrativa.

Per concludere ritengo interessante riportare quanto affermato dal Prof.

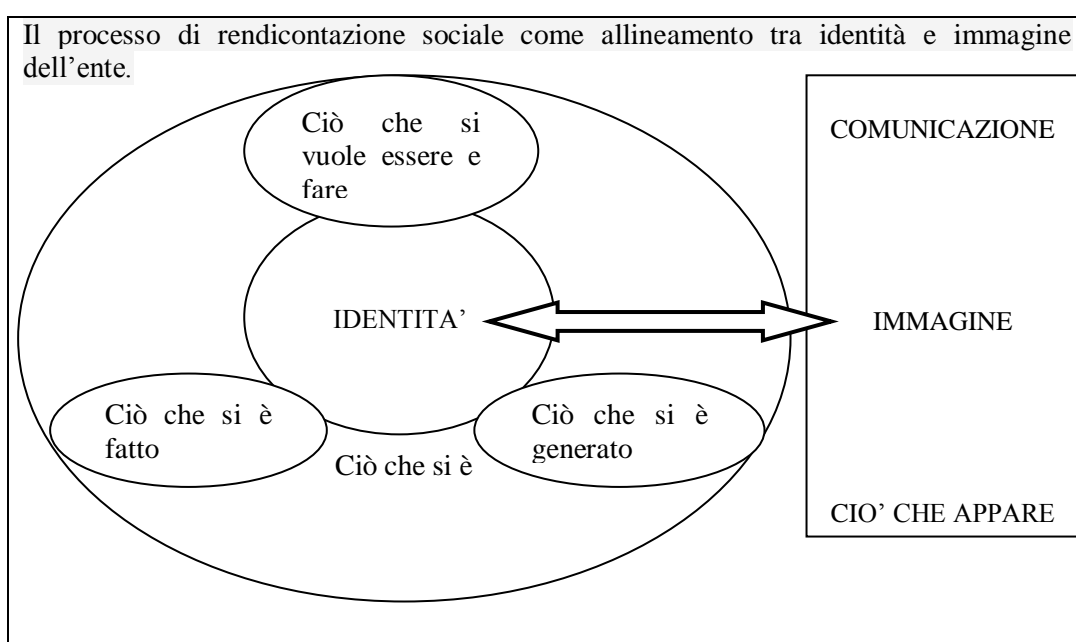
---

ma esprimendo un giudizio qualitativo (es. grado di soddisfazione dell'utenza”

<sup>18</sup> Diverse tipologie di bisogni nel caso di politiche pubbliche e tipologie diverse di utenti/clienti nel caso di servizi.

<sup>19</sup> A. Tanese (2004) *“Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche”* p. 36.

Tanese<sup>20</sup> “Se poi rileggiamo l’oggetto della rendicontazione, come costruzione di una catena di senso tra: ciò che l’organizzazione dichiara e promette di fare; ciò che ha effettivamente realizzato; gli effetti determinati da tali azioni nei confronti dei portatori di interesse; il processo di rendicontazione sociale diventa il modo di rendere conto, in ultima analisi, della propria identità, di ciò che siamo con ciò che appariamo.



### 3.5 I portatori di interesse: individuazione e costruzione del dialogo

La teoria degli stakeholder nasce nel mondo delle imprese in alternativa alla teoria della “massimizzazione del profitto” che crea benessere per la società massimizzando la remunerazione per la proprietà. Teorie tuttora largamente diffuse<sup>21</sup> che, individuano nel “profitto” il fine verso il quale indirizzare l’attività economica, considerano il “valore di

<sup>20</sup> A. Tanese (2004) “Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche”

<sup>21</sup> Borgonovi E., *Teoria degli stakeholder e amministrazione pubblica*, p. 201 Azienda Pubblica, n. 2/05, Maggioli editore, Rimini.

scambio” come misura del valore di un bene, attribuiscono al “profitto” la funzione di indicatore del successo di un’impresa capace di produrre valore. Questa visione del ruolo dell’impresa rende difficile comprendere la complessità e l’intensità delle relazioni che essa intrattiene con l’ambiente socio – economico in cui opera, in cui le conseguenze non sono esclusivamente di carattere economico, ma sono importanti per lo sviluppo e la sopravvivenza della stessa. Per questo per raggiungere il successo è importante, se non necessario, perseguire scelte che massimizzano i vantaggi degli stakeholder interessati. Accennato al percorso intrapreso dalle imprese è importante osservare come le amministrazioni pubbliche, principalmente gli enti locali, cerchino di individuare il modo più efficace per cercare il consenso e la legittimazione sociale della propria attività. Non esistono criteri uniformi e consolidati per procedere alla individuazione degli stakeholder<sup>22</sup> validi ed applicabili a qualsivoglia soggetto, privato o pubblico, che voglia cimentarsi con la redazione del bilancio o rendiconto sociale. In particolare, per quanto trattato in questo lavoro, l’attenzione sarà concentrata sul sistema pubblico, sempre più indirizzato a creare *valore pubblico*<sup>23</sup>. Un ente genera valore pubblico quando riesce a gestire in maniera razionale le risorse a disposizione,

---

<sup>22</sup> Stakeholder termine di derivazione anglosassone che viene tradotto in “portatore di interesse”. In Italia si è occupato del concetto di stakeholder il prof. Luciano Hinna. Tratto dalla lezione del 16 gennaio 2012 alla Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma di “Tor Vergata”: stakeholder – traduzione letterale “*lo stakeholder è colui che ha la posta in gioco*”; secondo la cultura contadina scozzese “*lo stakeholder è il proprietario dei paletti di confine del fondo agricolo*”; secondo la cultura giuridica anglosassone “*lo stakeholder, durante i processi, è il controllore sociale: il cittadino che sbattendo il bastone esprime il suo dissenso rispetto alla sentenza*”; traduzione generalmente utilizzata “*lo stakeholder è il portatore di interessi generali*”; in generale il termine “*si lega al concetto di portatori di interesse e non solo di diritti*” si contrappone all’espressione shareholder, che identifica “*il possessore di azioni, cioè il portatore di interessi e diritti economici precisi*”.

<sup>23</sup> Moore M. (1995) *Creating public Value*.

valorizzando il proprio patrimonio in modo funzionale al soddisfacimento delle esigenze dei cittadini e della comunità di riferimento. Per consentire la creazione di valore pubblico è necessario programmare adeguatamente gli obiettivi da raggiungere, i percorsi da seguire, le risorse da utilizzare, controllare i risultati conseguiti, i percorsi seguiti, le risorse utilizzate e valutare consapevolmente e oggettivamente i contributi individuali (esecutivi e dirigenziali) e organizzativi (operativi e strategici) al conseguimento delle performance istituzionali di mandato.

L'individuazione dei portatori di interesse è la fase iniziale del processo di rendicontazione e consiste nella selezione dei soggetti con i quali un'amministrazione intende costruire un dialogo. Una scelta importante, determinante, in quanto più l'interlocutore è valido più è possibile una crescita dell'attività complessiva dell'istituzione<sup>24</sup>. Le caratteristiche istituzionali, le aree d'intervento molto eterogenee, le funzioni attribuite sulla base del principio della sussidiarietà verticale e orizzontale<sup>25</sup>, fanno degli enti locali istituzioni multi-stakeholder, rendendone complessa la

---

<sup>24</sup> Copenhagen Charter (1999) conferenza internazionale sul tema *Costruire la relazione con gli stakeholder* individua, fra fra l'altro, due distinte categorie di interlocutori: *stakeholder reporting* che si relazionano con un soggetto escludendo il dialogo e *stakeholder relationship* che basano il rapporto sul dialogo.

<sup>25</sup> Prof. Lisella Gaspare (2009): Laboratorio di formazione sociale Cittadinanzattiva – *“Il principio di sussidiarietà”*. La sussidiarietà rappresenta il «criterio in base al quale un tipo di azione (o specifica azione) spetta prioritariamente ad un determinato soggetto di livello inferiore rispetto ad un altro e può essere svolto in tutto o in parte da un altro soggetto, al posto o ad integrazione del primo se, e solo se, il risultato di tale sostituzione è migliore (o si prevede migliore) di quello che si avrebbe o si è avuto senza tale sostituzione». La sussidiarietà orizzontale consiste nel favorire l'iniziativa dei cittadini, sia in forma “singola” che in forma associata che affiancano l'ente titolare della funzione sia nella fase della decisione che della erogazione. La sussidiarietà verticale presuppone la ripartizione delle competenze amministrative fra i diversi livelli degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica, attribuendole all'ente in grado di raggiungere il miglior risultato, tenendo conto che *“l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve incombere di preferenza sull'autorità più vicina ai cittadini”* art. 4 comma 3 *“La Carta Europea delle Autonomie locali”* adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985. E' stata ratificata in Italia con la L. n. 439/89.

definizione. Per la definizione o una classificazione dei portatori d'interesse si possono seguire criteri diversi. Il prof. Luciano Hinna ipotizza una classificazione degli stakeholder nel seguente modo<sup>26</sup>:

*interni/esterni*, in funzione della posizione e del ruolo rispetto all'organizzazione;

*attivi/passivi*, in funzione della capacità di influenzare o essere influenzati;

*primari/secondari*, in funzione della capacità di esercitare una pressione diretta ed immediata o di lungo termine e mediata sulla gestione;

*volontari/involontari*, in funzione della consapevolezza e inconsapevolezza di poter influenzare ed essere influenzati.

Il Manuale "*Rendere conto ai cittadini*"<sup>27</sup> ne individua alcuni:

a) *percettori della spesa*, vale a dire coloro che sono destinatari delle risorse messe a disposizione dell'ente;

b) *destinatari delle politiche*: viene utilizzato principalmente, ma non esclusivamente, nella rendicontazione di genere;

c) *differenziazione dei territori*: utilizzato in particolare dagli enti locali di notevole dimensione territoriale, si intendono portatori di interesse coloro che risiedono in una determinata area;

d) *soluzioni miste* che intersecano più criteri.

Un'ulteriore possibile operazione è quella di dividere i portatori di interesse in due categorie<sup>28</sup>: la prima generale afferente all'ente nel suo complesso e cioè: cittadini e collettività, organi di rappresentanza e tutela dei cittadini e

---

<sup>26</sup> Tratto dalla lezione del 16 gennaio 2012 alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma di "Tor Vergata"

<sup>27</sup> A. Tanese (2004) "*Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*"

<sup>28</sup> Marco Bertocchi "*Il bilancio sociale*" contenuto nel Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali (2006)

della collettività, personale e management, fornitori, finanziatori, associazioni del territorio, amministrazioni pubbliche, partner, gruppi di pressione, utenti, contribuenti; la seconda afferente alle categorie specifiche di stakeholder per ogni area di rendicontazione individuata.

Ulteriore modalità necessaria nella costruzione di un bilancio sociale credibile consiste nell'identificazione degli stakeholder sulla base sulla capacità di influenza<sup>29</sup> o sull'interesse<sup>30</sup> che gli stessi riescono esercitare<sup>31</sup>. Incrociando fra di loro il grado di influenza (alto o basso) e il grado di influenza (alta o bassa) si ottengono tre tipologie di stakeholder:

- essenziali, coloro, spesso facilmente identificabili, a cui è riconosciuto il ruolo di interlocutori di riferimento, che è necessario coinvolgere perché hanno alto interesse e alta influenza rispetto alla politica di riferimento ed elevata capacità di intervento e di influire sulle decisioni che un'amministrazione intende adottare;
- appetibili, coloro che è doveroso coinvolgere benché abbiano basso interesse possono esercitare un ruolo significativo nella realizzazione delle finalità strategiche, in quanto dotati di alta influenza sia nei confronti

---

<sup>29</sup> Luca Bisio, (nota 43): Fattori di influenza: a) dimensione: numero dei soggetti appartenenti alla categoria individuata; b) rappresentatività: capacità riconosciuta di essere portatori di interesse all'interno della collettività di riferimento; c) risorse attuali e potenziali: risorse che possono essere messe a disposizione per l'attuazione degli obiettivi; d) conoscenze e competenze specifiche: possesso di conoscenze e competenze rilevanti ad fini dell'attuazione delle politiche e degli obiettivi; e) collocazione strategica: collocazione nel processo di attuazione delle politiche o dei servizi analizzati (es. contatto con l'utenza e con l'opinione pubblica)

<sup>30</sup> Luca Bisio (nota 43) Fattori di interesse: a) incidenza: delle politiche o dei servizi oggetto di rendicontazione, sulla sfera di azione e sulle finalità perseguite dalla categoria individuata; b) iniziative di pressione: attuazione da parte della categoria individuata, di iniziative di pressione secondo modalità diverse (sensibilizzazione, mobilitazione, protesta, etc.) per promuovere o rivendicare i propri interessi o comunque favorire una propria partecipazione al processo decisionale

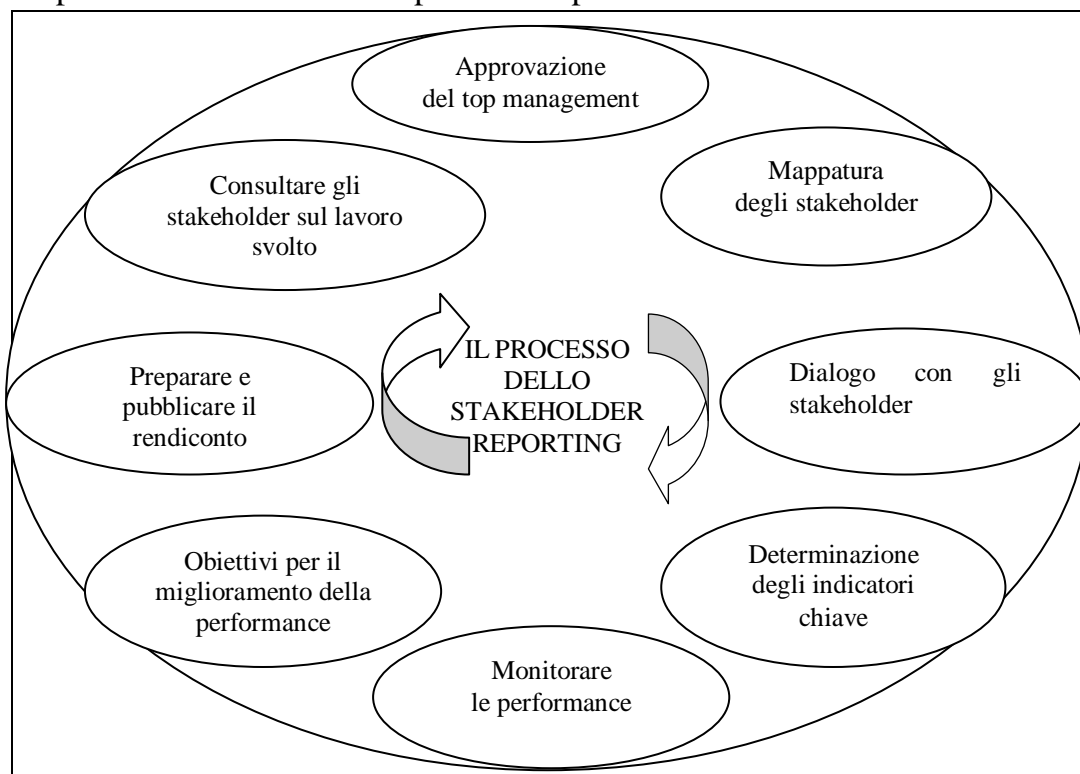
<sup>31</sup> Luca Bisio 21 gennaio 2005 Regione Emilia Romagna – Team di innovazione regionale sul bilancio sociale “*Bilancio sociale: strumenti e modalità di individuazione e coinvolgimento degli stakeholder*” e Bianca Maria Zaccheo – membro commissione trasparenza “*Guida alla rilevazione degli stakeholder. Requisiti di uno Stakeholder Engagement*”



dell'ente, sia nei confronti di altre categorie di stakeholder (gruppi di pressione o opinion leader in grado di influenzare l'opinione pubblica);

- deboli, coloro che avendo interesse alto ma bassa influenza è opportuno coinvolgere (sarebbe controproducente non coinvolgere questi stakeholder) in quanto normalmente questi soggetti appartengono a categorie di soggetti che pur avendo un elevato interesse al coinvolgimento, non possiedono i mezzi per “farsi sentire” e spesso coincidono con le fasce deboli della cittadinanza che risultano destinatarie delle politiche dell'amministrazione;

L'obiettivo è di far sì che i portatori di interesse diventino interlocutori e parte attiva del processo, ispirando il rapporto al principio di circolarità come definito dalla Copenhagen Charter quale modello derivante dalle esperienze maturate nel tempo dai vari paesi<sup>32</sup>.



<sup>32</sup> Trattasi dei paesi che hanno partecipato alla terza conferenza internazionale dell'Isea (Institute of social and ethical accountability) avente per oggetto: “La costruzione della relazione con gli stakeholder”. Nell’occasione è stata redatta la Copenhagen Charter (1999).

Il processo non prevede necessariamente il coinvolgimento degli stakeholder in tutte le fasi, sebbene favorire la partecipazione sia un fattore positivo che migliora le relazioni fra i cittadini e le istituzioni, legittima le azioni dell'ente e rende efficace lo strumento di rendicontazione sociale. Per la pubblica amministrazione, e per gli enti locali in particolare, il concetto di "stakeholder" rappresenta una quasi "novità" che risponde all'esigenza non nuova di perseguire l'interesse della comunità tenuto conto degli interessi particolari dei soggetti diversi che la compongono, superando la concezione che vede i cittadini quale unico punto di riferimento, in conseguenza del mandato che questi attribuiscono con le elezioni. Questa scelta nel breve periodo può risultare vantaggiosa, almeno apparentemente, al fine di ottenere quel consenso elettorale necessario per essere rieletti. Considerare i cittadini il riferimento dell'azione pubblica significa non comprendere:

- che tra i cittadini possono coesistere interessi diversi, anche divergenti, derivanti dalle condizioni economiche, sociali, anagrafiche o della residenza in zone diverse del territorio amministrato;
- l'importanza di portatori di interesse, non residenti, ma con l'interesse ad ottenere servizi o a conferire risorse utili per lo sviluppo locale;
- l'importanza delle relazioni e della cooperazione con la "rete" dei soggetti pubblici e privati, per il perseguimento delle proprie finalità;
- la necessità di tener conto degli stakeholder interni nelle decisioni di governo dell'ente e della comunità.

Considerare tutti gli stakeholder importanti e, sostengo, necessari si rileva assai utile in quanto permette di passare da una concezione di responsabilità che si orienta esclusivamente ai "cittadini" ad una più estesa orientata alla

“comunità” al fine di raggiungere uno sviluppo equilibrato, l’interesse generale, sapendo gestire le differenze, cercando di soddisfare le aspettative che dalla comunità provengono.

### **3.6 Il bilancio sociale in Italia: la relativa disciplina**

Le trasformazioni normative che si sono succedute dal 1990 ad oggi nella Pubblica Amministrazione hanno determinato una nuova esigenza proveniente dalla domanda di una società più attenta al rapporto con le istituzioni. Sempre maggiore è l’esigenza di offrire ai differenti portatori di interesse, dati, analisi e risultati di una istituzione, riassunti in un documento adeguato che consenta di comprenderli e di maturare giudizi fondati sulle attività effettuate e sui servizi erogati.

In Italia non esiste attualmente alcuna normativa che imponga la redazione del bilancio sociale, fatta eccezione per:

- le Fondazioni bancarie che devono redigere “il bilancio di missione” contenuto in una sezione della relazione al bilancio<sup>33</sup>;
- le imprese sociali e le strutture di gruppo che hanno l’obbligo di redigere il Bilancio sociale, anche consolidato, secondo uno schema previsto da un apposito decreto<sup>34</sup>;
- le cooperative sociali, per le quali alcune regioni hanno previsto criteri minimi per la redazione del bilancio sociale, tempistica per l’adeguamento all’obbligo di redazione del documento necessario per il mantenimento

---

<sup>33</sup> D. Lgs. 17 maggio 1999, n. 153 “Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all’art. 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell’art. 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461”.

<sup>34</sup> D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 155 “Disciplina dell’impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118 e Decreto del Ministero della solidarietà sociale 24 gennaio 2008 “Adozione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l’impresa sociale, ai sensi dell’art. 10, comma 2 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155”

all'iscrizione all'albo, all'accesso a incentivi regionali, alla possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione;

- le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, per le quali la relativa normativa che ha dato una definizione di queste entità, ha previsto la necessità di allegare al bilancio contabile una relazione sulle attività sociali svolte, preludio alla redazione del bilancio sociale<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione esistono disposizioni normative che hanno portato alla emanazione di principi, di direttive, di linee guida e di manuali a supporto di quelle amministrazioni che intendono utilizzare lo strumento del bilancio sociale per “costruire un rapporto aperto e proficuo con i cittadini e gli utenti.”<sup>36</sup> Nonostante la forte sensibilizzazione sull'importanza del bilancio sociale è desolante constatare che, ancora oggi, la maggior parte dei Comuni non ritengono opportuno di rendere conto del proprio operato, attraverso il citato documento.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha intrapreso da molti anni una serie di iniziative con l'obiettivo di fornire alle amministrazioni pubbliche che intendono utilizzare lo strumento in esame *“i principi generali cui uniformare il bilancio sociale”*. Nel 2004, nell'ambito delle attività del

---

<sup>35</sup> D. Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 *“Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”* art. 8 comma 1 prevede che in caso siano effettuate raccolte pubbliche di fondi devono redigere un apposito e separato rendiconto, anche nella forma di una relazione con la quale sono illustrate *“le entrate e le spese relative a celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione indicate nell'art. 108, comma 2-bis, lettera a)”* del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (imposte sui redditi)

<sup>36</sup> Come la L. 7 agosto 1990, n. 241 *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”* meglio nota come *“legge sulla trasparenza”*; L. 31 dicembre 1996 n. 675 *“Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali”* volta a tutelare il cittadino, il miglioramento della qualità dei servizi; Legge 7 giugno 2000, n. 150 *“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”*; D. Lgs. 18 agosto, n. 267 *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*; D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*

programma Cantieri del predetto Dipartimento, registriamo la pubblicazione del primo Manuale dal titolo “*Rendere conto ai cittadini – Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*”. Il manuale, articolato in cinque capitoli, non traccia uno schema rigido o un percorso operativo vincolante ma contiene una metodologia operativa utile, che riporta esempi e riferimenti a casi analizzati, facilmente utilizzabile da una qualsiasi pubblica amministrazione per la redazione del bilancio sociale. Il primo capitolo analizza il bisogno di accountability che non coinvolge esclusivamente le istituzioni pubbliche rendendo comprensibile le specificità del concetto di responsabilità sociale adottato dalle imprese e fatto proprio dalle amministrazioni pubbliche, fornendo nello stesso tempo definizioni e interpretazioni del processo di rendicontazione. Il manuale prosegue descrivendo le forme e tipologie diverse di documenti prodotti<sup>37</sup>, chiarendo l’importante rapporto che esiste tra il processo di programmazione, di controllo di gestione e di rendicontazione sociale, ribadendo la necessità di una loro lettura congiunta ed integrata. Nell’ultima parte è analizzata e descritta la metodologia proposta, sia per quanto attiene la costruzione del bilancio sociale nelle diverse fasi, sia per la gestione dei processi collegati.

Il 17 febbraio 2006 è emanata la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche<sup>38</sup> con allegate le Linee Guida, elaborate dal Formez, la quale intende fornire in maniera puntuale i principi generali cui uniformare il bilancio sociale, definendone gli obiettivi, i presupposti di adozione e le indicazioni

---

<sup>37</sup> Bilancio sociale di mandato, bilancio sociale annuale, bilancio ambientale, bilancio di settore, bilancio di genere.

<sup>38</sup> Pubblicata sulla G.U. – serie generale n. 63 del 16 marzo 2006

operative per la realizzazione del documento che può essere considerato il più idoneo “a rappresentare in un quadro unitario il rapporto tra visione politica, obiettivi, risorse e risultati”.

<b><i>La direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica</i></b>	
N.	<i>Descrizione</i>
1	<p style="text-align: center;"><i>Premessa</i></p> <p>Richiamate le normative da cui prende avvio l'utilizzo di tecniche di rendicontazione sociale considerata quale risposta al deficit di comprensibilità dei tradizionali sistemi di rendicontazione pubblica si pone obiettivi di trasparenza dell'azione, di esplicitazione delle finalità delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati</p>
2	<p style="text-align: center;"><i>Obiettivi del bilancio sociale</i></p> <p>Il documento può contribuire a migliorare la dimensione: contabile, comunicativa, della responsabilità politica, di funzionamento, strategico – organizzativa, professionale</p>
3	<p style="text-align: center;"><i>Presupposti per l'adozione del bilancio sociale</i></p> <p>Al fine di raggiungere gli obiettivi è necessario che le pubbliche amministrazioni assicurino i seguenti presupposti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• chiara formulazione dei valori e delle finalità e identificazione dei programmi, piani e progetti</li> <li>• attribuzioni delle responsabilità politiche e dirigenziali</li> <li>• esistenza di un efficace sistema informativo</li> <li>• coinvolgimento degli organi di governo e della struttura amministrativa</li> <li>• allineamento e integrazione degli strumenti di programmazione , controllo, valutazione e rendicontazione</li> <li>• continuità dell'iniziativa</li> </ul>
4	<p style="text-align: center;"><i>Indicazioni operative per la realizzazione del bilancio sociale</i></p> <p><i>I° - Significato e contenuti del bilancio sociale</i></p> <p>Il bilancio sociale rende conto ai cittadini in modo trasparente e comprensibile quello che un'amministrazione fa è caratterizzato dai seguenti elementi: volontarietà, resa del conto degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali prodotti, l'individuazione dei portatori di interessi e la costruzione di un dialogo con gli stessi. Contiene informazioni relative a valori di riferimento, visione e programma, politiche e servizi resi e risorse disponibili e utilizzabili.</p> <p><i>II° - Fasi del processo di rendicontazione sociale</i></p> <p>Il processo di realizzazione del documento si articola in quattro fasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• definizione del sistema e della struttura di base di rendicontazione</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rilevazione delle informazioni e dei dati</li> <li>• redazione, strutturazione delle informazioni qualitative e quantitative, approvazione</li> <li>• comunicazione e diffusione del documento all'interno e all'esterno</li> </ul>
--	--

Il Formez<sup>39</sup>, su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha realizzato le linee guida per il settore pubblico allo scopo di indirizzare le pratiche di bilancio sociale individuando principi generali, definendone il significato, le finalità, i contenuti principali, il processo di realizzazione e i criteri di impiego, allo scopo di rendere possibile omogeneità e confrontabilità dei documenti. La scommessa è duplice, interna ed esterna alle amministrazioni. All'interno contribuendo ad aumentare la cultura della trasparenza e della rendicontazione rigorosa e consapevole, favorendo nel contempo, il dialogo permanente fra istituzioni e cittadini, all'esterno, riuscendo a rendere lo strumento "bilancio sociale" un efficace documento di informazione e di comunicazione ai cittadini delle attività e dei risultati delle amministrazioni pubbliche.

«<sup>40</sup>Il documento si articola in tre parti:

*1. Finalità e caratteristiche del bilancio sociale*, in cui sono definiti lo scopo e i principali elementi che caratterizzano il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche.

*2. I contenuti del bilancio sociale*, in cui si definiscono le informazioni che il bilancio sociale deve contenere.

*3. La realizzazione del bilancio sociale*, in cui sono indicate le modalità per

---

<sup>39</sup> Il progetto è stato realizzato con la collaborazione di FormAutonomie S.p.A., società del gruppo Formez, tra dicembre 2014 e luglio 2005. Il documento è stato elaborato da un gruppo di esperti, coordinato da Angelo Tanese ed approvato da un Comitato Tecnico-Scientifico, nominato dalle principali istituzioni interessate (Formez, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Conferenza Stato-Regioni, ANCI, UPI, Uncem, Lega delle Autonomie, Unioncamere, Gruppo Bilancio Sociale)

<sup>40</sup> Bilancio sociale - Linee guida per le amministrazioni pubbliche

realizzare il bilancio sociale e inserirlo strutturalmente nel sistema di rendicontazione del singolo ente.

<b>DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA – FORMEZ</b>	
<b>BILANCIO SOCIALE – LINEE GUIDA PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE<sup>41</sup></b>	
<i>PRESENTAZIONE</i>	
1	FINALITÀ E CARATTERISTICHE
	1) Responsabilità, rendicontazione sociale e bilancio sociale 2) Definizione di bilancio sociale 3) Oggetto del bilancio sociale 4) Destinatari del bilancio sociale 5) Condizioni per l'adozione del bilancio sociale
2	I CONTENUTI DEL BILANCIO SOCIALE
	1) Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione 2) Rendicontazione delle politiche e dei servizi 3) Rendicontazione delle risorse disponibili e utilizzate 4) Presentazione del documento e nota metodologica
3	LA REALIZZAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE
	1) La definizione del sistema di rendicontazione 2) La rilevazione delle informazioni 3) La redazione e l'approvazione del documento 4) La comunicazione del bilancio sociale 5) Il coinvolgimento della struttura interna 6) Il raccordo con il sistema di programmazione e controllo

PRIMA PARTE – FINALITÀ E CARATTERISTICHE DEL BILANCIO SOCIALE

1) Responsabilità, rendicontazione sociale e bilancio sociale.

Responsabilità, a mio parere una delle parole chiave del processo di rendicontazione sociale, comporta il dovere di ogni pubblica amministrazione di dar conto a chiunque abbia interesse (famiglie, singoli cittadini, imprese, associazioni ed istituzioni pubbliche e private, la comunità intera) della propria attività e degli effetti che questa produce, costruendo e favorendo nel contempo un costante *“rapporto fiduciario e di*

---

<sup>41</sup> A seguire di questa tabella sarà data una sintetica esplicitazione di ogni singolo punto, prendendo spunto direttamente dalle linee guida di cui si riportano brevi parti in corsivo.



*dialogo permanente*". Per far questo appare che il bilancio sociale sia lo strumento idoneo per raggiungere l'obiettivo di rappresentare visione politica, obiettivi, risorse e risultati.

#### 2) Definizione di bilancio sociale.

Con il termine "bilancio sociale" non si intende esclusivamente il documento finale che consente periodicamente (possibilmente annualmente) alla comunità di riferimento, che ha conferito il suo mandato, di conoscere e di esprimere un giudizio su come l'amministrazione realizza la sua missione, ma deve essere considerato la conclusione di un processo, *integrato con il sistema di programmazione e controllo e con l'intero sistema informativo contabile*" che esprime il senso dell'azione amministrativa e le conseguenti ricadute sulla comunità.

#### 3) Oggetto del bilancio sociale.

L'oggetto è il complesso delle tipologie di interventi attivati, l'attuazione delle politiche, dei programmi e progetti, l'attività normativa di propria competenza, l'erogazione dei servizi effettuate direttamente o tramite soggetti terzi (pubblici o privati) con cui l'amministrazione collabora per la realizzazione dei propri obiettivi.

#### 4) Destinatari del bilancio sociale.

Chiunque, soggetti pubblici e privati che direttamente o indirettamente hanno rapporti con l'amministrazione o coloro che sono interessati alla sua azione, è il destinatario del bilancio sociale.

#### 5) Condizioni per l'adozione del bilancio sociale.

Consapevole che un processo di questa portata ha necessità di mettere in campo risorse e competenze rilevanti le linee guida consente alle amministrazioni un approccio graduale alla pratica del bilancio sociale,

limitandolo ad uno o più attività fino ad estenderla a tutte le altre, integrandolo con i processi decisionali, gestionali e della comunicazione. Di seguito riporto i presupposti necessari per la redazione del bilancio sociale indicati nelle linee guida:

- *la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla sua azione e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola;*
- *l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali;*
- *l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione;*
- *il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa;*
- *il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;*
- *l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione;*
- *la continuità dell'iniziativa.*

#### SECONDA PARTE – I CONTENUTI DEL BILANCIO SOCIALE

1) Valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione.

Il bilancio sociale deve preliminarmente e necessariamente indicare i valori che caratterizzano la propria missione, la visione e le priorità della propria attività negli ambiti di competenza. Deve inoltre fornire informazioni circa l'assetto istituzionale e di governo, la struttura organizzativa interna ed esterna, intesa quali soggetti ad essa collegati.

2) Rendicontazione delle politiche e dei servizi.

Dopo aver esplicitato le politiche attivate e i servizi resi, il bilancio sociale deve rendicontare per ogni area di intervento *gli obiettivi perseguiti, le*

*azioni intraprese, le risorse impiegate, i risultati raggiunti, gli impegni e le azioni previste per il futuro*, attuate direttamente, con il supporto di soggetti pubblici o privati esterni, evidenziando i risultati raggiunti in modo da essere messi a confronto con gli obiettivi dichiarati.

3) Rendicontazione delle risorse disponibili ed utilizzate.

A completamento delle informazioni fornite indicate al precedente punto 2, il bilancio sociale deve dedicare particolare attenzione alla rendicontazione e alle modalità di utilizzo delle risorse materiali, immateriali ed umane che ha avuto a disposizione per l'attuazione delle attività. In particolare:

- le entrate e le spese complessive della gestione delle attività istituzionali e non, i proventi e i costi dei servizi erogati, estrapolati dai documenti ufficiali (bilancio di previsione e rendiconto di gestione);
- lo stato del patrimonio, le azioni attuate per la sua valorizzazione, la conseguente variazione, risultante dall'inventario dell'amministrazione;
- la consistenza numerica, le caratteristiche e le professionalità del personale, gli interventi attuati al fine di valorizzare e di accrescere le competenze dello stesso, la razionalizzazione e l'innovazione dell'organizzazione anche utilizzando migliori soluzioni tecnologiche per la gestione delle attività e dei servizi;
- le partecipazioni realizzate con altri soggetti pubblici e privati.

4) Presentazione del documento e nota metodologica.

L'amministrazione deve prima di tutto presentare il documento in modo tale che siano chiare finalità, contenuti ed ogni informazione valida per comprenderlo. Questo avviene con la redazione di una nota metodologica in cui vengono descritti le modalità con cui sono raccolti, elaborati ed esposti i dati, i soggetti che hanno collaborato, le fasi seguite ed il tempo impiegato

per realizzare il bilancio sociale e gli obiettivi di miglioramento dello stesso proposti anche sulla scorta dei giudizi dei destinatari del documento. Opportuna appare la valutazione e la conseguente convalida dei dati e attendibilità delle informazioni contenute nel bilancio sociale, rispetto ad altri documenti istituzionali, da parte di soggetti terzi come ad es. dell'organo di revisione o del nucleo di valutazione.

#### PARTE TERZA – LA REALIZZAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE

1) La definizione del sistema di rendicontazione.

La qualità, l'efficienza e l'efficacia del documento dipende dalla capacità dello stesso di rispondere alle esigenze di conoscenza degli stakeholder e di costruzione con gli stessi di un dialogo permanente e per far questo è necessario definire con precisione il processo che ne guida la realizzazione. Per prima cosa si procede con l'analisi dei documenti istituzionali<sup>42</sup> e contabili<sup>43</sup> da cui trarre le informazioni sull'assetto, sugli indirizzi generali, sui programmi, sulle risorse finanziarie e la loro allocazione. Utile sarà, altresì, la consultazione di eventuali documenti di rendicontazione sociale redatti in anni precedenti, relazioni e rapporti gestionali, documenti interni e indagini sui risultati e sulla qualità percepita sui servizi erogati, studi, ricerche a formare la struttura di base del bilancio sociale.

Le informazioni desunte dall'analisi dai documenti devono essere elaborate allo scopo di esplicitare i tre principali ambiti di rendicontazione sociale<sup>44</sup>, *i valori, la visione, il programma, le aree di rendicontazione relativamente*

---

<sup>42</sup> Documenti in parte elencati nel precedente capitolo primo al punto 2 e altri come lo Statuto, i regolamenti di organizzazione degli organi istituzionali, del funzionamento degli uffici etc.

<sup>43</sup> Documenti elencati nel precedente capitolo primo al punto 3, e altri come piani urbanistici, di attività artigianali, industriali, commerciali e dei servizi, regolamenti tributari, regolamenti e carte dei servizi erogati etc.

<sup>44</sup> I tre ambiti sono indicati nella parte seconda delle linee guida ai punti 1, 2 e 3.

*alle politiche e ai servizi resi, gli elementi necessari alla rendicontazione.*

Gli elementi e le informazioni relative alla rendicontazione sociale devono essere espressi in modalità sia quantitative sia qualitative, circa gli obiettivi perseguiti, le azioni intraprese, le risorse impiegate, i risultati raggiunti in termini di qualità e quantità con utilizzo di indicatori di efficienza, di efficacia e di effetto, eventuali giudizi dei cittadini - utenti, gli impegni e le azioni previste per il futuro, utili per consentire agli interlocutori di una amministrazione di elaborare un giudizio sull'operato della stessa.

2) La rilevazione delle informazioni.

La raccolta delle informazioni che possono pervenire sia dall'interno che da soggetti esterni, compresi i destinatari delle politiche e gli utenti dei servizi, che come in precedenza già evidenziato, sono di tipo qualitativo e quantitativo, espressi *“sia in valori assoluti che relativi”*, devono essere elaborate da un idoneo sistema informativo che consenta di *“verificare le informazioni disponibili e pianificare la rilevazione di quelle non disponibili”*.

3) La redazione e l'approvazione del documento.

La redazione del documento è una fase molto significativa. L'impostazione, il linguaggio che deve essere semplice e comprensibile evitando quanto più possibile l'utilizzo di concetti e termini tecnici e in caso di uso di termini stranieri è necessario esplicitarne il significato, la descrizione dei dati accompagnati da tabelle e grafici, devono essere pensati tenendo conto dei destinatari. Le linee guida suggeriscono che prima della diffusione il bilancio sociale sia *approvato o quanto meno fatto proprio dall'organo di governo* (per gli enti locali la Giunta Comunale).

4) La comunicazione del bilancio sociale.

Uno degli scopi del bilancio sociale è quello di instaurare e consolidare un dialogo tra la pubblica amministrazione e gli stakeholder destinatari del documento. Per raggiungere lo scopo del dialogo permanente è necessario che alla comunicazione segua una attenta attività di ascolto. Per fare questo si possono prevedere dei momenti quali incontri pubblici, forum, anche on line, indagini sia di soddisfazione sia di opinione, tutte attività che dovrebbero consentire di valutare il grado di soddisfazione dei destinatari ed il giudizio sui risultati raggiunti. Come per la fase della redazione è basilare o meglio ancora imprescindibile definire gli interlocutori, gli strumenti e le attività di comunicazione. Infine la definizione delle modalità di diffusione devono essere decise sulla base sia delle risorse disponibili sia gli interlocutori che si vogliono raggiungere. Il documento deve essere messo a disposizione integralmente o dividerlo in parti a seconda delle specifiche aree di rendicontazione e dei diversi interlocutori. A titolo meramente esemplificativo si individuano le seguenti modalità: invio diretto alla cittadinanza e agli interessati, la distribuzione in punti specifici, momenti pubblici dedicati (convegni, conferenza stampa, incontri con stakeholder) pubblicazione sul sito internet istituzionale o altre modalità fornite dalla moderna tecnologia.

Dopo l'analisi delle fasi di redazione del documento le linee guida dedicano il punto 5 al coinvolgimento della struttura interna<sup>45</sup> e il punto 6 al raccordo con il sistema di programmazione e controllo due parti non meno importanti, anzi vorrei dire fondamentali in ogni fase del processo per il

---

<sup>45</sup> Uno degli elementi necessari da tener presente in ognuna delle fasi illustrate è il coinvolgimento della struttura interna sia a livello politico (Sindaco e/o Presidente, organo esecutivo e di governo, consiglio comunale etc.) sia a livello di struttura amministrativa (dirigenti, funzionari, i dipendenti in generale).

raggiungimento degli scopi della rendicontazione sociale. E' evidente che le informazioni e i dati che vengono forniti con il documento devono essere coerenti con i dati esposti nei documenti ufficiali di programmazione, di rendicontazione e di controllo<sup>46</sup>. Per la realizzazione del bilancio sociale è necessario individuare un gruppo che coordini tutte le fasi del processo, formato sia da referenti dell'organo di governo politico e dai responsabili delle principali funzioni<sup>47</sup>.

Lo standard del gruppo di studio per il bilancio sociale (GBS)<sup>48</sup>.

A partire dalla fine degli anni 1990, prima ancora del Fornez, un gruppo composta da docenti universitari, professionisti degli ordini professionali dei Dottori Commercialisti e dei Ragionieri e di società di revisione e di studiosi interessati alle tematiche del bilancio sociale e della responsabilità sociale, si è occupato di bilancio sociale sia per il settore privato che per il settore pubblico. Il bilancio sociale cominciava ad entrare nella prassi di alcune aziende di grandi dimensioni, Gruppi e Associazioni di imprese. Ciò contribuiva a far assumere "rilevanza scientifica" alle problematiche che sorgevano per la redazione del documento. *“Le sperimentazioni prodotte, tuttavia, oltre ad utilizzare denominazioni differenti (Rapporto sociale, Bilancio sociale, Bilancio di Responsabilità sociale) apparivano disomogenee e difficilmente confrontabili nel tempo e nello spazio. Esse*

---

<sup>46</sup> Le linee guida individuano i seguenti documenti *“piani strategici, di mandato sia annuali che pluriennali, documenti di programmazione economico-finanziario, documenti del controllo strategico e del controllo di gestione, rendiconti finanziari, economici e patrimoniali”*

<sup>47</sup> Funzioni di programmazioni e controllo, contabilità e bilancio, risorse umane, organizzazione, comunicazione.

<sup>48</sup> Associazione “GBS Gruppo di Studio per il bilancio sociale” Il G.B.S. nasce ufficialmente a Milano con la presenza spontanea stabile di n. 32 partecipanti in rappresentanza di 13 Università italiane, degli Ordini professionali dei Dottori Commercialisti e dei Ragionieri e di alcune delle principali Società di revisione e di altri Enti e altri studiosi interessati alle tematiche della Responsabilità sociale e del Bilancio Sociale.

*risentivano dell'assenza in Italia di una legislazione che imponesse la redazione del bilancio sociale, nonché di specifiche indicazioni – da parte della dottrina, o in ambito professionale – circa l'articolazione del suo contenuto e la natura delle informazioni da inserire e, soprattutto, sui principi che si dovevano osservare per la sua redazione.*"<sup>49</sup> Da questo l'idea di approfondire la tematica e di individuare degli standard di riferimento, validi per le aziende private, per il settore pubblico, per le aziende sanitarie e per il settore del no profit.

Priliminarmente è opportuno sottolineare che la proposta del GBS, applicabile alle aziende private, e successivamente anche alle istituzioni ed organizzazioni pubbliche, è influenzata e fa propri i principi di alcuni standard internazionali sui quali si è registrato il consenso degli studiosi e della comunità accademica della materia. In particolare:

- la norma SA8000<sup>50</sup> codice internazionale di condotta etica cui tutte le aziende sono invitate ad uniformarsi operando al fine di rispettare i diritti umani dei lavoratori;
- la norma AA1000 – Accountability 1000<sup>51</sup> si rivolge alle imprese, alle organizzazioni no profit, si pone come obiettivo *“il miglioramento delle responsabilità e della performance delle organizzazioni”* ponendo particolare attenzione alla qualità del dialogo finalizzato a recepirne le attese e dell'impegno etico e sociale verso i diversi interlocutori;
- La Global Reporting Initiative (GRI)<sup>52</sup> *“linee guida per la redazione di*

---

<sup>49</sup> Parte tratta da *“Breve storia del GBS*, a cura della Prof.ssa Luisa Pulejo (Vice Presidente del Consiglio Direttivo GBS)” 11 maggio 2015

<sup>50</sup> Social Accountability International (2001) New York

<sup>51</sup> Institute of Social and Ethical Accountability (1999, 2002)

<sup>52</sup> Global Reporting Initiative (2002) *“Sustainability Reporting Guidelines on Economic, Environmental and Social Performance”*



*un documento che integri l’informativa economica, ambientale e sociale”* con l’obiettivo di migliorare e incrementare il dialogo con gli stakeholder.

Lo standard “La rendicontazione sociale nel settore pubblico” si rivolge alle amministrazioni pubbliche<sup>53</sup> che nel documento di cui trattasi e anche in questa trattazione, vengono chiamate “aziende”, e può essere adattato a seconda di ogni singola realtà che lo utilizzi. La struttura del modello si conforma al documento generale utilizzato con successo nel privato è la seguente<sup>54</sup>:

Identità dell’ente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focalizzazione sul contesto di riferimento e il sistema di governo</li> <li>• Enunciazione dei principi e valori di fondo che ispirano il perseguimento della mission</li> <li>• Declinazione delle strategie e delle politiche</li> </ul>
Riclassificazione dei dati contabili e calcolo del valore aggiunto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prospetto di determinazione del Valore Aggiunto e riclassificazione dei dati patrimoniali</li> </ul>
Relazione sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specificazione delle aree di intervento</li> <li>• Descrizione delle risorse impiegate e dei risultati raggiunti dall’azienda nelle aree di intervento</li> <li>• Il giudizio degli stakeholder</li> </ul>

Di seguito si riporta la struttura e i contenuti dello standard di base “*La rendicontazione sociale nel settore pubblico*” a cui seguirà una sintetica esplicazione del contenuto, limitandomi quanto più possibile ad evidenziare differenze o novità rispetto a quanto già trattato in precedenza, tratto dal

---

<sup>53</sup> Per amministrazione pubbliche si fa riferimento all’art. 1 comma 2 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 “*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale*”

<sup>54</sup> A. Tanese (2004) *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche.*

documento redatto dal GBS<sup>55</sup>.

<i>Struttura e contenuti del bilancio sociale per il settore pubblico</i>	
n.	Descrizione
1	<i>Premessa</i>
2	<i>Obiettivi del bilancio sociale</i>
3	<i>Identità delle aziende degli istituti appartenenti al Settore pubblico</i>
3.1	Lo scenario e il contesto di riferimento
3.2	Il sistema di governance e l'assetto organizzativo
3.3	I principi e i valori di riferimento che ispirano la missione
3.4	Le strategie e le politiche
4	<i>Riclassificazione dei dati contabili e calcolo del valore aggiunto</i>
4.1	Il concetto di Valore Aggiunto Pubblico
4.2	Riclassificazione dei dati contabili, calcolo del Valore Aggiunto Pubblico e Aree di intervento
5	<i>Relazione sociale</i>
5.1	Le finalità e i contenuti della Relazione sociale
5.2	Le aree di intervento e gli stakeholder interessati
5.3	Le risorse impiegate
5.4	I risultati raggiunti
5.5	Il giudizio degli stakeholder
5.6	Le dichiarazioni dell'azienda e il miglioramento del bilancio sociale

Nell'introduzione sono indicati i componenti il gruppo di studio e di lavoro e le finalità del documento<sup>56</sup>. Nelle premessa viene esposta la necessità dell'approvazione del documento da parte dell'organo dell'istituzione deputato all'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione. Gli obiettivi del bilancio sociale sono sostanzialmente quelli già indicati nei precedenti documenti illustrati, ma sottolineare che il bilancio

---

<sup>55</sup> Nell'esposizione saranno riportati concetti, spiegazioni, elencazioni, già descritti in precedenza, in quanto l'argomento è sempre lo stesso "la rendicontazione e il bilancio sociale". Saranno riportate come indicate nello standard "La rendicontazione sociale nel settore pubblico".

<sup>56</sup> Finalità del documento: 1. Guidare le amministrazioni e le aziende pubbliche nella redazione del bilancio sociale, descrivendone il processo ed il contenuto informativo essenziale. 2. Consentire agli stakeholder di conoscere il processo di formazione del bilancio sociale e di valutare l'attendibilità delle informazioni in esso contenute. 3. Consentire a chiunque ne abbia interesse di leggere e interpretare correttamente il bilancio sociale.

sociale *“deve migliorare il processo interattivo di comunicazione”*, *“contribuire allo sviluppo della responsabilità sociale”*, *“consentire agli stakeholder di formarsi un giudizio motivato”* esplicita con chiarezza, e questa è la mia modesta opinione maturata analizzando i vari documenti, il fine più importante del bilancio sociale *“l’importanza della partecipazione degli stakeholder nella gestione del bene comune”*.

Dalla tabella si evince che il documento è diviso in tre parti. La prima parte prende indica gli elementi che consentono di definire con chiarezza l’identità delle aziende appartenenti al settore pubblico, ossia individuare chi è e dove si trova, la comunità di riferimento e le caratteristiche demografiche, sociali e imprenditoriali, le caratteristiche del territorio, dell’ambiente, le aree di intervento in cui opera o intende operare, i beni prodotti e i servizi erogati, eventuali vincoli che possono influenzare l’attività dell’azienda. In questa parte vengono fornite informazioni sull’assetto istituzionale, come ad esempio la composizione degli organi di vertice, ed organizzativo indicando la struttura gestionale e le responsabilità interne, sui valori e principi derivanti dalla legge o da regolamentazione liberamente assunti che incideranno, orienteranno e condizioneranno l’attività dell’azienda.

La seconda parte tratta delle modalità di riclassificazione dei dati contabili, che consentono il calcolo del “valore aggiunto” concetto innovativo per quanto riguarda la pubblica amministrazione. Il “valore aggiunto” consente la valutazione dell’efficienza raggiunta nell’utilizzo delle risorse e misura l’eccedenza di valore, i benefici prodotti nell’esercizio dall’azienda a favore a tutti i propri interlocutori che partecipano alla sua distribuzione sotto forma di servizi, prestazione e di beni messi a disposizione.

La riclassificazione dei dati contabili viene agevolata con la proposta di

quattro prospetti.

La tabella n. 1 “*Prospetto per la determinazione del Valore Aggiunto Globale*” contrappone i componenti positivi e negativi della gestione derivanti dal conto economico dell’azienda. Vengono analiticamente individuati:

- *il valore della produzione* determinato dalle entrate proprie e da tributi o da trasferimenti, dai proventi delle prestazioni e dei servizi;
- *i costi intermedi della produzione* determinati dai consumi di materie prime, sussidiarie e di consumo, dai costi per l’acquisto di beni e di servizi o per l’utilizzo di beni di terzi, eventuali accantonamenti (es. rischi) e oneri diversi di gestione;
- *componenti accessori e straordinari* espresso in valore positivo o negativo a seconda che siano prevalenti i ricavi/proventi o i costi.

Il valore aggiunto globale lordo, così determinato, viene ridotto della quota degli ammortamenti di gestione, e determinato così il valore aggiunto globale netto.

La tabella n. 2 “*Prospetto di riparto del Valore Aggiunto Globale*” descrive le categorie di stakeholder e quanto percepito dagli stessi e precisamente:

- *remunerazione delle risorse umane* comprendenti le remunerazioni (dirette ed indirette<sup>57</sup>) dei componenti gli organi di governo (elettivi), del personale dipendente a tempo indeterminato e a tempo determinato, non dipendente e collaboratori;
- *remunerazione pubblica amministrazione* comprende le imposte dirette

---

<sup>57</sup> Remunerazioni dirette: retribuzioni (compresi i compensi in natura), fine rapporto, altre previdenze aziendali. Remunerazioni indirette: contributi sociali a carico dell’azienda.

ed indirette ed eventuali sovvenzioni in conto esercizio;

- *remunerazione del capitale di credito* comprendenti gli oneri finanziari sul capitale di credito a breve, medio e lungo termine;
- *Valore non ripartibile destinato alla conservazione e all'incremento del patrimonio* ossia riserve e accantonamenti destinati alla conservazione e all'incremento del patrimonio.

La tabella n. 3 “*Prospetto informativo sul Patrimonio e su altri beni e impegni*” che necessita la conciliazione dei valori derivanti dalla contabilità con informazioni extra contabile, evidenzia, fra l'altro, l'evoluzione della gestione dei beni patrimoniali e degli impegni, l'andamento del patrimonio netto, eventuali dismissioni o riqualificazione del patrimonio, la valorizzazione, la destinazione e lo stato degli immobili.

La tabella n. 4 “*Prospetto delle Entrate e delle Uscite per aree di intervento*” evidenzia le entrate correnti, le entrate in conto capitale, le uscite correnti e le uscite in conto capitale destinate ed impiegate in ogni area di intervento.

La terza ed ultima parte “Relazione sociale” deve consentire alle diverse categorie di stakeholder di valutare i risultati raggiunti da un'amministrazione per perseguire la propria mission e l'impatto dell'azione sul benessere della comunità di riferimento e sul proprio territorio. Deve fornire inoltre consentire di valutare il processo di rendicontazione, l'affidabilità e attendibilità delle informazioni e dei dati forniti, alla coerenza dei criteri di selezione e di rappresentazione dei risultati oltre alla partecipazione alla valutazione dei soggetti interessati. Tutto questo è consentito se la relazione sociale contiene:

1. *La specificazione delle aree di intervento e delle categorie degli*

*stakeholder alle stesse interessati;*

2. *La descrizione delle risorse impiegate* distinte nella dimensione finanziaria (entrate e spese finanziarie), dimensione economica (costi e ricavi) e dimensione reale (risorse umane e risorse strumentali);

3. *La descrizione dei risultati raggiunti* nelle diverse aree di intervento sotto la dimensione dell'efficienza, impiego di fattori produttivi (input) ed ottenimento di prodotti/servizi (output), la dimensione dell'efficacia, raggiungimento di livelli di qualità/quantità e soddisfazione della domanda di prodotti e di servizi, la dimensione dell'impatto sociale sul benessere della comunità.<sup>58</sup>

4. *Il giudizio degli stakeholder.* In questa parte della rendicontazione devono essere indicate le categorie e i soggetti coinvolti nel processo di valutazione, le aspettative o le richieste di tali soggetti, la valutazione dei risultati raggiunti e le eventuali proposte di miglioramento o altre risultanze o giudizi del processo di rendicontazione, anche in relazione agli obiettivi definiti nella programmazione.

5. *La dichiarazione dell'azienda e il miglioramento del bilancio sociale.* Una parte qualificante del bilancio sociale è rappresentata da quanto dichiarato dall'azienda in merito al miglioramento degli effetti dell'attività in cui sono indicati i risultati raggiunti, valutazioni, commenti e gli obiettivi di miglioramento delle proprie performance e chiarire le modalità che adotterà per il miglioramento del processo di rendicontazione sociale.

L'ultimo documento che vado ad analizzare, il più recente in merito alla

---

<sup>58</sup> Lo standard “*la rendicontazione sociale nel settore pubblico*” alla tabella 5 fornisce, a titolo esemplificativo, le principali categorie di indicatori da utilizzare per dimostrare i risultati, distinti in: *Indicatori di attività (volumi erogati, risorse utilizzate, prestazioni rese etc.); Indicatori di efficienza/produttività (risorse impiegate/beni e servizi prodotti; Indicatori di efficacia (risultati conseguiti/obiettivi programmati)*

rendicontazione sociale, è quello approvato nella seduta del 7 giugno 2007 dall'Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno denominato "*Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali*". Si tratta del più recente documento che tratta della rendicontazione sociale, emanato allo scopo di soddisfare il sempre crescente bisogno di informazioni, di indicazioni, di standard da seguire per rendere conto dell'attività svolta negli enti locali, proveniente da una molteplicità di soggetti, si basa su previsioni legislative<sup>59</sup> e tiene conto, inoltre, di altre fonti che hanno trattato la materia<sup>60</sup> trattati in precedenza nel presente lavoro e riservato agli enti indicati dall'art. 2 del D. Lgs. 267/2000<sup>61</sup>. Al punto 3.1 è previsto che quando uno di questi soggetti decidano di seguire le linee guida di cui trattasi, devono dichiararlo espressamente all'interno della stessa nota metodologica. Questo a mio parere indirettamente obbliga gli enti a seguire le indicazioni in esso indicate quale contenuto minimo che può essere ampliato e integrato da precedenti standard e linee guida, sulla base delle proprie esigenze di rendicontazione e delle necessità di conoscenza richieste dai portatori di interessi, rispettando i principi indicati al paragrafo 1.3 Gli obiettivi perseguiti e gli argomenti trattati per raggiungerli, indicati nelle linee guida

---

<sup>59</sup> a) D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"; b) Postulati e principi contabili applicati, emanati dall'Osservatorio della finanza e la contabilità degli enti locali; c) Direttiva del Ministero del Dipartimento della Funzione pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche (direttiva 17 febbraio 2006, pubblicata sulla G.U. n. 63 del 16 marzo 2006)

<sup>60</sup> a) comunicazione della Commissione europea del 2 luglio 2002 COM 347 def. Relativa alla "Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile (Punto 7.7 – Amministrazioni pubbliche); b) standard sulla rendicontazione sociale proposto dal Gruppo di studio del bilancio sociale (GBS); c) standard di rendicontazione per il settore pubblico proposto dalla Global Reporting Initiative (GRI); d) standard AA1000 e gli altri documenti elaborati da The Institute of Social and Ethical Accountability (ISEA)

<sup>61</sup> "i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, i consorzi cui partecipano enti locali"

sono di seguito evidenziati:

<i>Obiettivi del documento</i>	
a)	approfondire le modalità con cui l'ente può rispondere ai bisogni di accountability sociale e con cui gli operatori (tecnici e politici) possono rendere conto, internamente, delle modalità con cui hanno assolto alle responsabilità a loro affidate
b)	rendere omogenei i processi e le modalità di rendicontazione sociale, contribuendo al controllo e alla comparabilità dei risultati
c)	rispondere alle esigenze conoscitive dei portatori di interesse, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa
d)	promuovere la partecipazione dei portatori di interesse nella definizione dei programmi e nella valutazione dei risultati dell'amministrazione
e)	supportare il processo di asseverazione dei bilanci sociali
<i>Argomenti trattati e struttura del documento</i>	
a)	il bilancio sociale ed il sistema di bilancio
b)	standard di rendicontazione sociale di riferimento
c)	definizione di finalità del bilancio sociale
d)	struttura e contenuto del bilancio sociale
e)	processo di rendicontazione sociale
f)	asseverazione del bilancio sociale

Il bilancio sociale è definito come un processo di rendicontazione che illustra in modo chiaro ed intellegibile ai cittadini e agli stakeholder interessati, le scelte, le attività, i risultati raggiunti e i conseguenti effetti sociali e ambientali prodotti, come sono state utilizzate le risorse, rispetto a quanto programmato, permettendo a costoro di formulare un giudizio su come un'amministrazione ha agito, su quello che ha realizzato durante il suo mandato. Il documento ha carattere volontario e consuntivo, può essere annuale e di mandato se prende in considerazione i cinque anni di durata della legislatura.



Il documento si apre con la presentazione del Sindaco nella quale indica sinteticamente le finalità e le motivazioni per la quale si è scelto di procedere con la rendicontazione sociale agli stakeholder, unitamente all'impegno di dare continuità al processo in considerazione di quanto emerso dalla consultazione dei portatori di interesse coinvolti.

La nota metodologica oltre ad illustrare il processo di rendicontazione funge da guida per la lettura del documento. Le linee guida dicono che devono essere indicati almeno i seguenti elementi:

1. periodo di rendicontazione (annuale o di mandato)
2. modalità di raccolta, di elaborazione e di classificazione dei dati e delle informazioni presentate
3. il gruppo di lavoro che ha curato l'elaborazione del bilancio sociale
4. le modalità di selezione e di consultazione dei portatori di interesse
5. l'indice dei contenuti.

Il documento prosegue fornendo:

- a) la visione ossia lo scenario futuro perseguito dall'amministrazione e la missione ossia le modalità con la quale gli organi dell'amministrazione interpretano il loro ruolo istituzionale;
- b) i valori di riferimento che guidano l'agire delle persone che operano all'interno dell'ente e definiscono doveri e responsabilità nei rapporti con i propri interlocutori, informando circa la missione, la visione e le finalità e gli obiettivi del programma di mandato e dei conseguenti contenuti dei documenti di programmazione;
- c) i dati socio – economici relativi al contesto economico, politico, sociale, ambientale e culturale in cui l'ente opera.
- d) la struttura politico – amministrativa ed organizzativa ossia la

composizione degli organi di governo e le deleghe assegnate agli assessori e, inoltre, come è organizzata la struttura amministrativa e le funzioni attribuite alle diverse unità;

e) la composizione del gruppo pubblico locale, inteso come l'insieme delle aziende speciali, istituzioni, consorzi, società controllate, collegate o partecipate, se in quanto esistenti, specificandone le attività in cui operano;

f) gli stahholder dell'ente ossia i portatori di interessi, sia esterni che interni, che sono stati coinvolti nell'attività di rendicontazione;

g) le macro aree di intervento. Allo scopo di rendere comprensibile il documento, i risultati raggiunti e gli effetti prodotti dall'attività dell'amministrazione, è opportuno individuare macro aree di intervento di particolare interesse. La rendicontazione sociale deve riguardare l'intera attività amministrativa. Ciò non esclude la possibilità che possa essere utile scegliere un percorso di rendicontazione sociale graduale scegliendo ad esempio come punto di partenze quelle aree che riscuotono particolare attenzione dei destinatari dell'azione amministrative o quelle ritenute maggiormente strategiche in funzione degli obiettivi perseguiti dall'ente;

h) la governance e le politiche sulle risorse. Chiarire alcuni elementi circa la governance ossia le modalità di gestione dei servizi (diretta o esternalizzata e in tal caso le diverse forme di esternalizzazione), eventuale presenza di partnership, i rapporti intrattenuti con gli organismi della partecipazione. Altrettanto vale per le politiche sulla gestione delle risorse umane fornendo informazioni ad esempio circa il sistema retributivo, la formazione, le politiche di incentivazione e di miglioramento del benessere organizzativo, etc., e finanziare mettendo in evidenza le politiche di bilancio, le scelte in materia della fiscalità locale (tributi, tariffe e contribuzioni), della quantità

dei trasferimenti, la qualità, quantità e il grado di copertura finanziaria dei servizi erogati, ai costi degli investimenti e alla relativa modalità di finanziamento;

I Servizi erogati. In questa sezione devono essere rendicontate le attività divise per le macro aree individuate collegandole con i documenti della programmazione ove sono stati assunti precisi impegni ed obiettivi, al fine di limitare quanto più possibile l'autoreferenzialità del documento. Per ogni macro area è illustrata, a titolo esemplificativo, la situazione iniziale e finale dei servizi erogati, la quantità e la qualità delle risorse impiegate, i risultati raggiunti e gli effetti prodotti, sono individuati gli stakeholder interessati e la loro valutazione in termini di efficienza e di efficacia ed eventuali proposte e suggerimenti, gli impegni e le azioni per ulteriori miglioramenti che saranno attivate in futuro. La rendicontazione di ogni macro area deve consentire agli utilizzatori e agli specifici portatori di interesse di comprendere i risultati raggiunti e gli effetti economici, sociali e ambientali prodotti, e di verificarne la coerenza con le finalità e gli obiettivi perseguiti rispetto alla situazione iniziale.

Seguendo l'iter delineato dalle linee guida si prosegue con la trattazione della fase delle risorse economico – finanziarie e dotazione patrimoniale. La sezione descrive come deve avvenire la rielaborazione dei dati consuntivi finanziari al fine di consentire ai lettori del documento di comprendere la provenienza e l'entità delle risorse dell'ente e la sua distribuzione fra spesa corrente e spese di investimento per ogni macro area di intervento, la situazione degli equilibri di bilancio e del risultato di amministrazione. Per quanto riguarda la dotazione patrimoniale è necessario fornire informazioni circa la composizione delle attività e delle passività dell'ente, lo stato del

manutenzione del patrimonio immobiliare e dei beni mobili, l'acquisto, la dismissione o la riqualificazione dei beni e l'incremento o la diminuzione del patrimonio netto evidenziando la situazione finanziaria e gli equilibri patrimoniali di breve e lungo periodo. Le linee guida raccomandano la rappresentazione del patrimonio consolidato del gruppo pubblico locale<sup>62</sup> e consiglia, al fine di comprendere l'evoluzione della situazione patrimoniale, la rappresentazione dei dati riferiti all'esercizio oggetto di rendicontazione e ai due esercizi precedenti.

Le linee guida proseguono con la definizione del processo di rendicontazione, ossia il percorso che consente di elaborare il bilancio sociale che è articolato in sette fasi:

- a) delibera di indirizzo per la redazione del bilancio e costituzione del gruppo di lavoro;
- b) presentazione ai portatori di interesse;
- c) rilevazione dei dati e stesura della bozza di bilancio sociale;
- d) consultazione e partecipazione dei portatori di interesse;
- e) stesura finale e asseverazione;
- f) approvazione e pubblicazione;
- g) comunicazione del bilancio sociale e integrazione con l'attività di programmazione.

Certamente un momento particolarmente importante è rappresentato dalla decisione di elaborare il bilancio sociale che le linee guida riserva al Consiglio Comunale che affida alla Giunta il compito di procedere con gli adempimenti conseguenti, ivi compreso quello di individuare un

---

<sup>62</sup> Per la definizione dei criteri di consolidamento delle poste patrimoniali, ci si può riferire ai principi internazionali per il settore pubblico emessi dall'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB).

responsabile del progetto e la formazione di un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento, coinvolgendo il Consiglio, la Giunta, alle diverse strutture dell'ente. La decisione di avviare il processo di rendicontazione sociale è comunicata e condivisa con il personale dell'ente.

Il gruppo di lavoro individua le categorie dei portatori di interesse e li rende edotti del progetto, coinvolgendoli al fine di ottenerne la condivisione e la collaborazione intesa come disponibilità a partecipare all'intero percorso.

Il gruppo di lavoro garantisce sugli aspetti relativi ai sistemi informativi di supporto, agli indicatori utilizzati e il processo di raccolta ed elaborazione dei dati. In particolare per quanto concerne i sistemi informativi, scrive le linee guida, devono avere caratteristiche di veridicità, comprensibilità, significatività, attendibilità, verificabilità delle informazioni, trasparenza delle procedure di rilevazione dei dati, sia interni che esterni, e delle responsabilità di raccolta e di elaborazione. La nota metodologica ne specifica la provenienza, le procedure di raccolta, le modalità di accesso degli interessati alle informazioni.

Le linee guida, diversamente da altri precedenti documenti analizzati, dedicano particolare attenzione all'aspetto degli indicatori, ossia elementi informativi sia qualitativi sia quantitativi, attraverso i quali i risultati conseguiti sono analizzati sotto l'aspetto dell'efficacia, dell'efficienza e di impatto<sup>63</sup>, facendo riferimento, come in precedenza già evidenziato, ai dati relativi all'esercizio in corso e ai due esercizi precedenti. Gli indicatori da inserire nel documento devono avere le caratteristiche di essere rilevanti, selettivi, chiari e attendibili, tempestivi, come intesi, declinati e specificati

---

<sup>63</sup> Efficacia: rapporto tra obiettivi e risultati (output) sotto l'aspetto della qualità, equità e soddisfazione degli utenti. Efficienza: rapporto tra impiego di risorse (input) e risultati (output). Impatto: ricaduta sociale ed ambientale (autcome) degli interventi

nelle linee guida. Facendo riferimento alla provenienza degli stessi sono individuati indicatori contabili, provenienti dalla rielaborazione dei dati rilevati e indicatori extra-contabili. Gli indicatori extra-contabili non fanno riferimento alla contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale e sono principalmente di efficienza ed efficacia. Gli indicatori individuati devono consentire di rappresentare i risultati ottenuti e gli impatti prodotti.<sup>64</sup>

Gli indicatori contabili è facilmente intuibile essere quelli provenienti dalla rielaborazione dei dati contenuti nei documenti della contabilità finanziaria, ed economico finanziari dell'ente e si distinguono in:

- indicatori finanziari: composizione delle entrate e delle spese ed eventuale correlazione;
- indicatori patrimoniali: composizione delle attività, delle passività ed eventuale correlazione, correlazione tra patrimonio e popolazione;
- indicatori di equilibrio economico: ottenuti dal rapporto tra proventi e costi dei servizi rendicontati e della gestione complessiva. In dettaglio sono individuati in indicatori di composizione del risultato economico e di correlazione tra i proventi e i costi dei singoli servizi.

Per la raccolta e la elaborazione dei dati è raccomandato il coinvolgimento del personale e dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi e può essere svolto suddividendo il lavoro fra sotto-gruppi tecnici coordinati dal responsabile del progetto.

La consultazione dei portatori di interesse è attività rilevante e qualificante del processo di rendicontazione sociale. La consultazione deve avvenire durante tutto il percorso di costruzione del documento, consentendo la

---

<sup>64</sup> Le linee guida ritiene che gli enti locali possono fare riferimento a banche esterne e indagini di settore, a ricerche e studi universitari.

consultazione delle bozze di rendiconto, man mano prodotte, di ogni macro area interessata, con le tecniche, es. focus group tematici, in grado di garantire un elevato livello di partecipazione. In questa attività si rilevano essere molto interessanti e importanti le osservazioni, i suggerimenti, le proposte, le eventuali critiche formulate dagli stakeholder coinvolti attraverso questionari, che devono essere riportati nel bilancio sociale e che sono sicuramente utili per le programmazioni e rendicontazioni sociali future. L'ultima fase del processo consiste nell'aggregazione di tutte le sezioni di cui si compone il documento secondo la struttura specificata dalle linee guida, ribadendo che è opportuno elaborare testi semplici, scorrevoli, privi di tecnicismi. Il bilancio sociale è sottoposto ad asseverazione. L'iter di approvazione del documento ricalca sostanzialmente quello di approvazione dei bilanci (preventivo e rendiconto). Dopo l'asseverazione lo schema di bilancio sociale è deliberato dalla Giunta Comunale che lo trasmette, unitamente alla relazione di asseverazione, al Consiglio Comunale per l'approvazione. Se approvato il documento è pubblicato e diffuso internamente ed esternamente all'ente. Particolare attenzione è riservata dalle linee guida all'attività di comunicazione, necessaria per la costruzione di un dialogo costante con gli stakeholder dell'ente e la sua integrazione con le attività di programmazione. La comunicazione può avvenire attraverso i canali che l'ente ritiene più appropriate per coinvolgere i diversi interlocutori<sup>65</sup>. Le linee guida suggeriscono, inoltre, di promuovere forme di partecipazione e strumenti di raccolta di opinioni e

---

<sup>65</sup> Esempi indicati nelle linee guida: invio diretto agli stakeholder del documento integrale, per estratti, per parti; pubblicazione di estratti nei periodici informativi dell'ente o sulla stampa; distribuzione presso gli sportelli dell'ente o altri punti informativi specifici; pubblicazione sul sito internet dell'ente; organizzazione di conferenze stampa, convegni o eventi aperti alla cittadinanza.

commenti<sup>66</sup> degli stakeholder che così possono contribuire al processo di controllo e di programmazione, orientandone i contenuti e stimolando nel contempo l'ente ad un miglioramento continuo della propria performance.

L'ultima parte delle linee guida è riservata al procedimento di asseverazione *“che attesta la veridicità e l'attendibilità delle informazioni espresse e la conformità del processo di rendicontazione ai contenuti previsti dalle presenti linee guida”*, allo scopo di limitare il rischio di un bilancio sociale *“autoreferenziale”* e di certificarne l'attendibilità. L'asseverazione è effettuata dall'organo di revisione<sup>67</sup> dell'ente o da una società di revisione, agendo rispettando il requisito di indipendenza formale e sostanziale come previsto dai principi di revisione internazionali e nazionali, facendo riferimento ai principi indicati nelle linee guida<sup>68</sup>. Le linee guida suggeriscono la condizione, che secondo il mio modesto parere era implicito nel corretto agire amministrativo, *“allo scopo di preservare il requisito dell'indipendenza del revisore, l'ente locale non può rivolgersi agli eventuali consulenti esterni che abbiano preso parte alla redazione del documento”*. L'attività del revisore dei conti termina con la relazione finale che deve contenere tutta una serie di elementi indicati nelle linee guida e la sua opinione professionale sulle informazioni incluse nel bilancio sociale. L'asseverazione si deve concludere con il rilascio di un giudizio complessivo del documento che può assumere una delle seguenti caratteristiche:

---

<sup>66</sup> Esempi indicati nelle linee guida: incontri pubblici con i cittadini, forum on line, indagini di soddisfazione, sondaggi di opinioni.

<sup>67</sup> Questa ulteriore attività può essere prevista dallo Statuto dell'ente ai sensi dell'art. 239 comma 6 del D. Lgs. 267/2000.

<sup>68</sup> International Standard on assurance Engagement 3000 (ISAE 3000) dell'International Auditing and Assurance Standard Board (IAASB)



- giudizio senza rilievi: contiene dati ed informazioni veritiere che rappresentano in modo corretto la situazione dell'ente;
- giudizio con rilievi: contiene chiaramente le eccezioni riscontrate ed individua gli elementi di criticità motivandoli;
- giudizio negativo: contiene indicazioni ed informazioni non sufficientemente affidabili e condivisibili, criteri giudicati non affidabili e condivisibili, che rischiano di essere fuorvianti per i destinatari finali;
- dichiarazione di impossibilità di emettere un giudizio.

Da ultimo le linee guida raccomandano che il revisore eviti di esprimere consigli o suggerimenti per il miglioramento del sistema informativo e del bilancio sociale.

## CAPITOLO 4

### IL BILANCIO PARTECIPATIVO

#### 4.1 La partecipazione “tradizionale”

L'art. 5, prima parte della Carta Costituzionale, disponendo che *“la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali...”*, ha collocato tra i principi fondamentali il principio dell'autonomia, come parte integrante della caratterizzazione costituzionale della Repubblica Italiana. Autonomia che implica nella sostanza il riconoscimento a Regioni, Province e Comuni, enti territoriali esponenziali che rappresentano una collettività territoriale, di poteri pubblici per il perseguimento di finalità e di interessi delle proprie comunità. E' pur vero che una volta stabilito il principio dell'autonomia, poco spazio e attenzione è stata riservata a queste autonomie.

Le Regioni enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione potevano emanare norme legislative nelle materie indicate all'art. 117 della medesima, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti da leggi statali e non contrastanti con l'interesse nazionale e di altre regioni ed esercitare le conseguenti funzioni amministrative. Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne stabilisce le funzioni amministrative. Funzioni che potevano essere direttamente attribuite da leggi statali se *“considerate di interesse esclusivamente locale”*. Le Regioni esercitavano le loro funzioni delegandole a Province e Comuni e ad altri enti locali.

Proceduta da un dibattito lungo e complesso la L. 142/90 ha ridefinito gli assetti del sistema degli enti locali e avviato un processo di rinnovamento del sistema locale sia sotto il profilo funzionale (attribuzione di funzioni,

procedimenti, forme di partecipazione dei cittadini, controlli) sia sotto il profilo organizzativo. Per la prima volta Comuni e Province adottano propri statuti in cui sono stabilite norme per l'organizzazione dell'ente, le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di decentramento, la partecipazione popolare, l'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi. Nel decennio 1990-2000 si sono susseguiti numerosi interventi legislativi di riforma delle autonomie locali, dalla legge 81/1993 sull'elezione diretta del Sindaco, alla legge delega 59/97, al D. Lgs. 112/1998, alla L. 265/1999 di decentramento di funzioni e risorse, della semplificazione del completamento e della revisione della L. 142/90. Il D. Lgs. 267/2000<sup>1</sup> ha riunito in un unico quadro sistematico le numerose disposizioni precedenti in materia di ordinamento degli enti locali.

La riforma costituzionale del 2001<sup>2</sup> stabilendo che *“La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato”*, ha elevato gli enti territoriali ad elementi costitutivi della Repubblica. Con l'art. 114, comma 2, Cost., riconosce per la prima volta rilevanza costituzionale agli statuti di Comuni, Province e Città Metropolitane e l'art. 117, comma 6, Cost., ha previsto una più ampia potestà regolamentare stabilendo che tali enti *“hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”*. Da ultimo la legge 131/2003<sup>3</sup> all'art. 4, primo e secondo comma, stabilisce che *“I Comuni, le Province e*

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*.

<sup>2</sup> Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>3</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131 *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*.

*le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare”, e che “lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell’ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare”,* fissa i limiti a cui soggiace lo Statuto degli enti locali e ne indica il contenuto. Pertanto gli atti a cui viene riconosciuta la natura di fonte del diritto di rango secondario sono due: lo Statuto e i regolamenti ed è con questi strumenti che gli enti locali possono prevedere e regolamentare gli istituti e le forme che intendono utilizzare per consentire la partecipazione degli interlocutori interessati e dei cittadini. Il tema della partecipazione, strettamente collegato al principio di sussidiarietà<sup>4</sup>, è centrale per la politica e per la crescita della democrazia. Dagli anni ottanta del secolo scorso ad oggi, molte città europee hanno iniziato a porsi come obiettivo di assecondare l’iniziativa privata, attirando risorse e capitali e favorirne la partecipazione. Una spinta ulteriore alle pratiche di partecipazione arriva nel 2001 quando è approvato dalla Commissione delle Comunità Europee, “La governance europea. Un libro bianco”<sup>5</sup> fissando cinque obiettivi quale

---

<sup>4</sup> Si richiamano le due accezioni del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale. La sussidiarietà verticale prevede che la ripartizione delle competenze sia spostata verso le istituzioni più vicine al cittadino, ritenute il livello istituzionale più adatto a soddisfare i bisogni del territorio e a perseguirne gli interessi generali. La sussidiarietà orizzontale prevede che il cittadino, singolo o associato, possa o meglio debba avere la possibilità di cooperare con le istituzioni per delineare gli interventi che più da vicino incidono sulle realtà sociali. Per una definizione ulteriore del principio di sussidiarietà cfr. L. 8 novembre 2000, n. 328 “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” art. 1

<sup>5</sup> Commissione delle Comunità Europee (2001) “*La governance europea. Un libro bianco*”

base per una buona governance, finalizzata ad avvicinare i cittadini alle istituzioni europee:

- **“apertura:** *le istituzioni europee devono dare maggiore importanza alla trasparenza e alla comunicazione delle loro decisioni;*
- **partecipazione:** *è opportuno coinvolgere in maniera più sistematica i cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche;*
- **responsabilità:** *è necessario un chiarimento del ruolo di ciascuno nel processo decisionale. Ogni operatore interessato deve successivamente assumere la responsabilità del ruolo assegnatogli;*
- **efficacia:** *le decisioni devono essere prese al livello e nel momento adeguati e produrre i risultati ricercati;*
- **coerenza:** *le politiche svolte dall'Unione sono estremamente diverse e rendono necessario un grande sforzo di coerenza.”*

Il libro bianco, precisando che *“le proposte del presente libro bianco non richiedono necessariamente nuovi trattati. Si tratta innanzitutto di un intervento di volontà politica che richiede l'impegno dell'insieme delle istituzioni e degli Stati membri”* pone particolare attenzione alla opportunità di un approccio ascendente della democrazia, che valorizzi il ruolo delle autonomie locali, dei corpi sociali intermedi, della società civile in generale, nella elaborazione delle politiche, sulla base del principio di sussidiarietà. Agli inizi degli anni novanta, con la L. 142/90<sup>6</sup> sostituita dal D. Lgs. 267/2000<sup>7</sup>, la partecipazione popolare trova nuovo impulso. In particolare gli articoli 8, 9 e 10 individuano le modalità che consentono la partecipazione popolare, la consultazione, l'azione popolare, il diritto di

---

Bruxelles. Consultabile anche al sito [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<sup>6</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142 *“Ordinamento delle autonomie locali”*

<sup>7</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 *“Testo unico sull'ordinamento degli enti locali”*

accesso e di informazione dei cittadini<sup>8</sup>. Appare opportuno qui segnalare quanto previsto dalla L. 241/90<sup>9</sup> in merito alla partecipazione. All'argomento, la partecipazione dei privati, è dedicato l'intero Capo III della L. n. 241/1990 (artt. 7–13), considerato uno degli aspetti più significativi dell'attività “procedimentale” della P.A.. In linea generale, si può affermare che la L. n. 241/1990, salve alcune eccezioni, stabilisce la necessità della partecipazione al procedimento amministrativo dei soggetti, portatori di interessi pubblici o privati, nonché dei portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, ai quali possa derivare un pregiudizio dal provvedimento finale. La partecipazione al procedimento amministrativo si realizza attraverso una serie di istituti: la comunicazione di avvio del procedimento, il diritto di partecipare o intervenire nel procedimento, il diritto di accesso agli atti del procedimento, il c.d. preavviso di rigetto con riferimento ai procedimenti su istanza di parte, gli accordi con i privati per la determinazione del contenuto del provvedimento ovvero in sostituzione dello stesso. La partecipazione del privato nel procedimento ha un duplice scopo, difensivo e collaborativo. Sotto l'aspetto “difensivo”, il cittadino privato ha la facoltà di rappresentare nell'ambito del procedimento gli stessi interessi che potrebbe esporre in un eventuale

---

<sup>8</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 8 “Partecipazione popolare” comma 1 “*I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.*”, comma 3 “*Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini*”; art. 9 “*Azione popolare e delle associazioni di protezione ambientale*”; art. 10 “*Diritto di accesso e di informazione*”

<sup>9</sup> L. 25 giugno 1990, n. 241 “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”

processo amministrativo. In questo modo, si anticipa in sede procedimentale il contraddittorio che altrimenti avverrebbe solo in sede processuale, con positive conseguenze nei termini di deflazione del contenzioso. Per ciò che riguarda l'aspetto collaborativo, le informazioni apportate nel procedimento dal privato possono rivelarsi utili per l'istruttoria amministrativa, agevolandone certamente la completezza. Complessivamente la partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo ha la funzione di far emergere gli interessi, soprattutto privati, sottesi all'azione amministrativa, in modo da orientare le scelte della P.A. attraverso una ponderata valutazione di tutti interessi, sia pubblici sia privati, per il raggiungimento della miglior soddisfazione possibile dell'interesse pubblico, dell'interesse privato e conseguentemente della deflazione dell'eventuale contenzioso amministrativo.

Per quanto riguarda l'attività di comunicazione e di informazione istituzionale corre l'obbligo di ricordare come, tra il 1990 ed il 2000, nuove norme hanno interessato la comunicazione pubblica istituzionale, e le istituzioni hanno recepito nei loro programmi il tema dell'innovazione e individuando idonee figure professionali, stanno consentendo al cittadino di accedere alle informazioni pubbliche<sup>10</sup>. L'approvazione della L. 150/2000<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> L. 7 agosto 1990, n. 241 *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*

<sup>11</sup> L. 7 giugno 2000, n. 150 *“Disciplina della attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”*. L'art. 1 al comma 4 considera che le attività di informazione e di comunicazione sono volte a conseguire: *“a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente”*. Al comma 5 specifica che queste attività sono finalizzate a: *“a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, favorendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonchè la*

rappresenta un importante passaggio per tutta la Pubblica Amministrazione in quanto disciplina “*le attività di informazione e di comunicazione*” finalizzate a dare attuazione ai principi di trasparenza ed efficacia dell’azione amministrativa. Con l’emanazione del Regolamento di attuazione<sup>12</sup> le pubbliche amministrazioni dispongono di un efficace strumento per sviluppare le proprie relazioni, potenziando e armonizzando le informazioni al loro interno, offrendo una efficace informazione al cittadino in applicazione concreta dei principi di pubblicità e di trasparenza. La legge, quindi, promuove l’interazione fra le istituzioni pubbliche e la comunità, al fine di sostenere l’identità e l’immagine dell’ente ricercando nel contempo il consenso del cittadino su argomenti di interesse pubblico. Da un punto di vista operativo la legge ha istituito strutture che dovrebbero agevolare il raggiungimento degli obiettivi dalla stessa prefissati: il portavoce, legato da un rapporto fiduciario, collabora in prima persona ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione, l’Ufficio stampa, anche in forma associata, ha lo scopo di curare i rapporti fra l’istituzione e i media, l’ufficio relazioni con il pubblico, momento di concreto incontro e partecipazione, la cui attività, principalmente riservato ai cittadini singoli ed associati, è finalizzata a garantire l’esercizio dei diritti di accesso e di informazione. Perseguire l’applicazione concreta dei principi della trasparenza totale e della pubblicità ha comportato l’adozione di una serie di provvedimenti che

---

*conoscenza dell’avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l’immagine delle amministrazioni, nonché quella dell’Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi di importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale. L’art. 2 ne individua le forme, gli strumenti e i prodotti.*

<sup>12</sup> D.P.R. 21 settembre 2001 n. 422 “*Regolamento recante norme per l’individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi*”



vanno dalla piena attuazione del Codice dell'Amministrazione digitale<sup>13</sup>, alla emanazione di ulteriori provvedimenti legislativi, in particolare il D. Lgs. 150/2009<sup>14</sup>, la L. 190/2012<sup>15</sup> e in attuazione di questa, il D. Lgs. 33/2013<sup>16</sup> come modificato dal D. Lgs. 97/2016<sup>17</sup>. In esecuzione delle citate disposizioni le istituzioni pubbliche<sup>18</sup> hanno l'obbligo di pubblicare sul sito internet istituzionale sotto la voce "*Amministrazione trasparente*"<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "*Codice dell'amministrazione digitale*" e ss.mm.ii.; il D. L. 18 ottobre 2012, n. 179 "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*" convertito in L. 17 dicembre 2012, n. 221, che all'art. 9 di modifica del D. Lgs. 82/2005, dispone che le pubbliche amministrazioni debbano rendere disponibili i dati pubblici in formato aperto, non solo in relazione all'accesso, ma anche al riutilizzo dei dati stessi. Da ultimo il D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179 *Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*"

<sup>14</sup> D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e ss.mm.ii. "*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*"

<sup>15</sup> L. 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii. "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*"

<sup>16</sup> D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e ss.mm.ii. "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.*" I punti principali del provvedimento sono: *pubblicità; trasparenza; pubblicazione dei dati e delle informazioni sui siti istituzionali; totale accessibilità; accesso civico; qualità e chiarezza delle informazioni; obbligo di durata delle pubblicazioni; amministrazione trasparente; piano triennale per la trasparenza e integrità; pubblicazione dei curricula, stipendi e incarichi del personale dirigenziale.* Per approfondire la materia consultare il sito Qualità PA del Dipartimento della Funzione Pubblica "*qualitapa.gov.it*".

<sup>17</sup> D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*"

<sup>18</sup> Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001 ossia: "*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI*"

<sup>19</sup> La struttura della sezione "Amministrazione trasparente" sui siti istituzionali degli enti deve essere organizzata in sotto-sezioni, di primo livello (macrofamiglie) e secondo livello (tipologia di dati), che devono essere denominate in modo determinato, all'interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal D. Lgs. n. 33/2013 e dall'allegato 1 alla

un'imponente quantità di documenti, di dati, di informazioni presupposto della collaborazione e partecipazione dei cittadini alla cura dell'interesse generale e alla gestione del bene comune.

#### **4.2 Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa**

Prima di procedere con la disamina delle forme della democrazia partecipativa e democrazia deliberativa ritengo opportuno accennare sinteticamente come si sia evoluto nel tempo il concetto di democrazia, da sempre oggetto di discussioni in cui si sono cimentati numerosi studiosi non pervenendo a una definizione univoca. Il materiale documentale lasciato dagli autori fino all'inizio del settecento, evidenzia come quasi tutti gli studiosi erano concordi nel considerare la democrazia come un metodo non desiderabile di organizzazione della vita politica, ma o come un sistema di governo negativo o un sistema di governo impossibile. A sostenere la prima tesi di un sistema negativo è ad esempio Platone<sup>20</sup>. Nel "De Repubblica" sostiene che la democrazia non è un buon sistema di governo perché, funzionale alla nuova classe di arricchiti, non seleziona i migliori. Platone era favorevole che a governare fossero le élites aristocratiche, nel senso meritocratico del termine, vale a dire i migliori non per casato, forza o ricchezza, bensì per superiorità culturale e saggezza (secondo la sua opinione i migliori erano i filosofi). Platone si oppone alla democrazia

---

delibera n. 50 CiVIT (ora ANAC). Le sotto-sezioni di 1° livello sono: *disposizioni generali; organizzazione; consulenti e collaboratori; personale; bandi di concorso; performance; enti controllati; attività e procedimenti; provvedimenti; controlli sulle imprese; bandi di gara e contratti; sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici; bilanci; beni immobili e gestione patrimonio; controlli e rilievi sull'amministrazione; servizi erogati; pagamenti dell'amministrazione; opere pubbliche; pianificazione e governo del territorio; informazioni ambientali; interventi straordinari e di emergenza; altri contenuti.*

<sup>20</sup> Platone (Atene, 428 a.C./427 a.C. – Atene, 348 a.C./347 a.C.) è stato un filosofo greco antico. Assieme al suo maestro Socrate ed al suo allievo Aristotele ha posto le basi del pensiero filosofico occidentale.

perché la considera iniqua, perché permette a chiunque di pronunciarsi, su qualsiasi materia e ottiene successo l'opinione di chi riesce a catturare, con la retorica, il consenso della maggioranza.

In tempi più recenti, in una concezione politica che già si avvicina a quella moderna noi troviamo Jean Jacques Rousseau<sup>21</sup>, esponente di un altro tipo di critica alla democrazia, basata sull'impossibilità. Nel suo libro “ Il contratto sociale”, sostiene che la democrazia sarebbe un ottimo sistema di governo ma viene vista come una forma di governo insufficiente in quanto *«non è mai esistita e mai esisterà. E' contro l'ordine naturale che il grande numero governi e che il piccolo sia governato»*. Si tratta di una forma di governo adatto agli dei: *«un governo tanto perfetto non conviene agli uomini»*<sup>22</sup>. Per democrazia Rousseau intende la democrazia diretta, cioè la democrazia basata sul modello idealizzato della polis greca in particolare di Atene, ossia un modello democratico in cui tutti i cittadini partecipano direttamente alla vita politica, cioè prendono assieme le decisioni fondamentali per la vita associata.

Il primo autore che ha sentito l'esigenza di dare un contenuto al principio di democrazia è stato Joseph Schumpeter<sup>23</sup> nella sua opera “Capitalismo, socialismo, democrazia”, del 1942. L'economista delinea così una teoria della democrazia intesa come *«il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»*.

---

<sup>21</sup> Rousseau Jean-Jacques (Ginevra, 28 giugno 1712 – Ermenonville, 2 luglio 1778) è stato uno scrittore, filosofo e musicista svizzero

<sup>22</sup> Rousseau Jean-Jacques “*Il contratto sociale*” libro III, cap. IV, p. 119

<sup>23</sup> Schumpeter Joseph Alois (Triesch, 8 febbraio 1883 – Taconic, 8 gennaio 1950) è stato un economista austriaco, tra i maggiori del XX secolo.

Da ultimo da ricordare che il modello di democrazia è stato completato da Robert Dahl<sup>24</sup>. Nei suoi lavori sostituisce il termine “*democrazia*” con il termine “*poliarchia*” con lo scopo di evidenziare che in regime poliarchico nessun gruppo sia in grado di monopolizzare il potere politico che risulta diffuso tra una pluralità di organizzazioni e associazioni fra loro concorrenti e contrapposte. A Dahl si deve, da un lato, la concezione della democrazia poliarchica fondata sul pluralismo delle élites e la loro relativa autonomia e, dall'altro, l'analisi dei presupposti e delle procedure del metodo democratico e in particolare la definizione delle condizioni della “*democrazia in entrata*”, ovvero la garanzia dei fondamentali diritti civili e politici che consentono ai cittadini di formare libere preferenze, e delle condizioni della “*democrazia in uscita*”, a cominciare dall'obbligo dei governanti di render conto ai cittadini delle loro decisioni. La democrazia contemporanea non ha certo eliminato l'asimmetria di potere tra élites e popolo, ma consente un maggior controllo dei governanti da parte dei governati e una competizione tra élites in cui il potere si controlla col potere. Il modello di Dahl consente di studiare il processo di democratizzazione attraverso due cruciali dimensioni della poliarchia, “*la contestazione*” ovvero l'accettazione del dissenso e la manifestazione dell'opposizione nei confronti del governo e “*la partecipazione*” intesa come ampliamento delle attività partecipative, di controllo e di opposizione all'azione del governo, riconosciute a una sempre più ampia parte della popolazione.

La crisi della democrazia rappresentativa ha portato i politologi a valutare altre forme di democrazia: diretta, rappresentativa, deliberativa, partecipativa.

---

<sup>24</sup> Dahl Robert Alan (Inwood, 17 dicembre 1915) è un politologo statunitense.

La democrazia diretta presuppone l'assenza di intermediari tra cittadino e Istituzioni e la partecipazione di tutte le cittadine di tutti i cittadini alle decisioni pubbliche.

La prima forma di espressione diretta del popolo è costituita dalle elezioni<sup>25</sup>, in esse il popolo conferisce la delega per l'esercizio della sovranità. Ritengo, pertanto, che votare non è solo il principale diritto politico riconosciuto ma è anche un dovere civico. Le cittadine e i cittadini devono sentire l'obbligo civile e morale di votare, anche se non vi è nessuna sanzione per chi rinuncia a tale diritto. Lo Stato non può obbligare nessuno al voto, anche se attualmente si va diffondendo sempre più l'astensionismo elettorale, e questo è sintomatico della sfiducia nutrita dagli elettori nei confronti dei partiti e della politica.

In Italia gli altri istituti della democrazia diretta sono:

- la petizione<sup>26</sup>: attraverso la petizione i cittadini possono portare a conoscenza delle camere le loro richieste di provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità, cioè deve avere per oggetto materie di interesse generale non di esclusivo interesse del singolo.

Non sempre esse sono tenute in alta considerazione e questo spiega, secondo la mia opinione, il motivo per cui se ne faccia uno scarso ricorso. Il diritto di poter presentare petizioni può essere esercitato singolarmente o collettivamente. La presentazione di una petizione non è sottoposta a

---

<sup>25</sup> Art. 45 della Costituzione della Repubblica Italiana “*Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed uguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico. La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero per l'elezione delle Camere, alle quali sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge. Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.*”

<sup>26</sup> Art. 50 della Costituzione della Repubblica Italiana “*Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità*”.

particolari formalità salvo l'autenticazione delle firme dei presentatori.

- l'iniziativa legislativa popolare<sup>27</sup>: ai cittadini è riconosciuta la facoltà di prendere parte alla formazione delle leggi formali, infatti, ad essi è riconosciuta la possibilità di presentare un progetto di legge, redatto in articoli e sottoscritto da almeno 50.000 elettori. C'è purtroppo da riconoscere che il Parlamento difficilmente discute le proposte di legge di iniziativa popolare, nonostante la frequenza con la quale sono state proposte. *“Previste dalla Costituzione, queste proposte vengono sistematicamente ignorate da Camera e Senato. Dal 1979 ad oggi, soltanto 3 delle 260 presentate sono diventate legge. “È una cosa gravissima”, dice la costituzionalista Lorenza Carlassare”<sup>28</sup>. Il popolo è sovrano e il fatto che le iniziative legislative non vengano prese in considerazione è inaccettabile”.*

- il referendum: è il principale istituto di democrazia diretta. A livello statale<sup>29</sup> può essere abrogativo di leggi ordinarie e confermativo di leggi costituzionali o di revisione costituzionale; a livello regionale<sup>30</sup> può

---

<sup>27</sup> Art. 71 della Costituzione della Repubblica Italiana *“L’iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l’iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquecentomila elettori, di un progetto redatto in articoli.”*

<sup>28</sup> Articolo di Giorgio Velardi del 26 gennaio 2015 sul Fatto quotidiano.

<sup>29</sup> Art. 75 della Costituzione della Repubblica Italiana *“E’ indetto referendum popolare per deliberare l’abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedano cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum.”*

<sup>30</sup> Art. 123 della Costituzione della Repubblica Italiana *“Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.”*

essere abrogativo e consultivo; a livello locale<sup>31</sup> può essere propositivo, confermativo, consultivo<sup>32</sup>.

Il concetto di “democrazia diretta” si contrappone al concetto di “democrazia rappresentativa”, qualificato dal meccanismo della rappresentanza. Si tratta di un fenomeno complesso dove i cittadini titolari della “sovranità” delegano il proprio potere politico a dei loro rappresentanti (sindaci, parlamentari, ministri etc.) eletti tramite elezioni su un rapporto di tipo fiduciario con assenza di vincolo di mandato<sup>33</sup>. Infatti le democrazie rappresentative sono democrazie in cui il rappresentante è una persona che gode della fiducia del corpo elettorale e una volta eletto non è revocabile e non è responsabile direttamente ai suoi elettori perché egli deve difendere gli interessi generali della società civile e non gli interessi particolari di una categoria. La critica alla democrazia rappresentativa si declina come critica al divieto del mandato imperativo e alla rappresentanza generale in luogo di quella di interessi particolari.

Il progressivo indebolimento del rapporto cittadini/rappresentanti eletti e partiti/sistemi elettorali sta portando ad un progressivo allontanamento fra politica e società civile, per cui negli ultimi anni la richiesta di maggiore democrazia si esplicita con la richiesta di democrazia diretta, di democrazia

---

<sup>31</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 Art. 8 “Partecipazione popolare” commi 3 e 4 “3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. 4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.”

<sup>32</sup> Fabiola DE TOFOL, Alessandra VALASTRO (2012) “Dizionario di Democrazia Partecipativa” Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria

<sup>33</sup> Art. 67 della Costituzione della Repubblica Italiana “Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”

deliberativa e di democrazia partecipativa.

*“La democrazia deliberativa e partecipativa nella pratica si concretizzano in forme specifiche e in strumenti che permettono l’allargamento del processo decisionale, l’approfondimento dell’opinione pubblica, facendo emergere quella informata, seppure in termini controfattuali, e favorendo la costruzione di comunità di indagine”<sup>34</sup>.*

Le due teorie di democrazia partecipativa e deliberativa, considerando gli obiettivi, le comunanze e le differenze, su cui non mi dilungo, si completano e il confine fra le due è particolarmente sottile. La democrazia deliberativa implica il trasferimento di una parte del potere decisionale ai cittadini, e questo si rivela particolarmente importante anche ai fini della motivazione dei cittadini a partecipare in quanto possono essere convinti a destinare parte del loro tempo, delle energie, delle capacità e dell’intelligenza se hanno la sensazione o meglio ancora la certezza che le loro opinioni possano influenzare le scelte finali.

La qualità della partecipazione è normalmente presentata prendendo a riferimento la redistribuzione dei poteri tra chi governa e chi è governato. Gli studiosi della materia hanno sviluppato nel tempo scale di partecipazioni che prendono in considerazione vari aspetti della qualità della partecipazione, delle orbite di partecipazione, dei gradi della partecipazione<sup>35</sup>.

La più citata scala di partecipazione è quella di Sherry Arnstein (1969) che qui si riporta:

---

<sup>34</sup> G. TONELLA (2012) *“Politiche di partecipazione”* CLEUP – Padova p. 35

<sup>35</sup> Per un approfondimento della materia LUCA DE PIETRO (2010) *“L’evoluzione dei modelli e delle tecnologie per la partecipazione dei cittadini: l’esperienza del Consiglio regionale del Veneto”* Marsilio Editori s.p.a. Venezia da pp. 11 a 43  
G. TONELLA (2012) *“Politiche di partecipazione”* CLEUP – Padova pp. 123 - 133



Ladder of Citizen Participation di <i>Sherry Arnstein</i> (Scala di partecipazione dei cittadini)	
DEGREES OF CITIZEN'S POWER 8. Citizen Control 7. Delegated Power 6. Partnership	GRADI DI POTERE DEL CITTADINO 8. Controllo del cittadino 7. Potere delegato 6. Partenariato
DEGREES OF TOKENISM 5. Placation 4. Consultation 3. Informing	GRADI DI FINTA PARTECIPAZIONE 5. Pacificazione 4. Consultazione 3. Informazione
NON PARTICIPATION 2. Therapy 1. Manipulation	NON PARTECIPAZIONE 2. Terapia 1. Manipolazione

La scala divide la partecipazione in diversi livelli di partecipazione: la manipolazione e la terapia indicano forme di partecipazione strumentale diretta ad educare i partecipanti; l'informazione, la consultazione e la pacificazione consentono ai cittadini di ascoltare, di avere una voce nel processo decisionale, e di dare consigli, ma l'autorità mantiene il potere decisionale e può decidere autonomamente se ascoltare o meno tali consigli. Il partenariato consente ai cittadini di negoziare ed essere oggetto di mediazione con il potere decisionale. Il potere delegato e il controllo del cittadino consente ai cittadini di acquisire effettivo potere decisionale o co-decisionale e l'autorità di gestire i processi di pianificazione.

Altre scale sono state proposte dopo quelle di Arnstein, alcune delle quali hanno introdotto elementi innovativi nella teoria della partecipazione.

Di seguito riporto una di queste, tratta da uno studio del prof. Rodolfo Lewanski<sup>36</sup> che ritengo pertinente con l'argomento che sto trattando, la partecipazione.

---

<sup>36</sup> Rodolfo Lewanski (2007) *“La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica”*  
Aggiornamenti sociali

La scala della partecipazione <sup>37</sup>		
<i>Azione</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>La promessa dei decisori</i>
Informare	Fornire informazioni ai cittadini affinché abbiamo una migliore comprensione di una questione/decisione	Vi teniamo informati
Consultare	Ottenere commenti ed informazioni dai cittadini (che il decisore usa o meno a propria discrezione)	Vi ascoltiamo
Coinvolgere	Operare <i>insieme</i> ai cittadini le cui opinioni vengono prese in qualche considerazione (peraltro senza alcun impegno)	Le vostre opinioni sono prese in considerazione
Cooperare	Identificare e scegliere <i>insieme</i> ai cittadini fra opzioni (ma il potere finale di decidere rimane nelle mani dei decisori formalmente competenti)	Abbiamo bisogno delle vostre opinioni e ci impegnamo a tenerle in considerazione
Trasferire potere decisionale	A decidere sono i cittadini ( <i>empowerment</i> )	Metteremo in atto le vostre decisioni

Spesso in Italia i componenti gli organi politici intendono la partecipazione limitata alla informazione, spesso autoreferenziale, che normalmente avviene successivamente allo scopo di rendere edotta la cittadinanza all'attività amministrativa svolta e alla consultazione non strutturata ma occasionale, più raramente come coinvolgimento e cooperazione, assai raramente come trasferimento del potere decisionale. La partecipazione deliberativa non è un esercizio fine a se stesso: mira a esercitare un qualche grado di influenza sulle scelte pubbliche e a trasferire almeno una quota del potere decisionale in capo ai partecipanti, anche se limitatamente a specifiche questioni e per un tempo circoscritto. Infatti lo stadio finale della

---

<sup>37</sup> Cfr. International Association for Public Participation. Consultabile sul sito [www.iap2.org](http://www.iap2.org).

messa in atto di un processo partecipativo di carattere deliberativo può esplicarsi in co-decisione tra i cittadini e la pubblica amministrazione o in *empowerment*<sup>38</sup> dei cittadini ovvero sono direttamente quest'ultimi ad assumere le decisioni di natura pubblica. Esistono vari strumenti, e tanti altri ce ne sono, che possono servire per favorire la partecipazione, diretta o deliberativa, che si integrano e si completano a vicenda.

<b>Funzione</b>	<b>Strumento di democrazia deliberativa</b>
<i>Controllare e monitorare la politica comunale, informarsi delle vicende comunali come cittadino</i>	Norme per la trasparenza, diritti all'informazione, sito Internet comunale, accesso agli atti amministrativi, etc.
<i>Stimolare nuove misure e interventi da parte del Comune, proporre mozioni, come cittadini</i>	Petizioni, istanze, mozioni dei cittadini
<i>Nuove forme di assemblea dei cittadini</i>	Consiglio Comunale aperto, "La parola ai cittadini" <sup>39</sup>
<i>Sviluppare linee guida, strategia e orientamenti per lo sviluppo futuro del proprio Comune</i>	Linee guida per il comune, laboratorio del futuro
<i>Rilevamenti e sondaggi rappresentativi fra la popolazione</i>	Sondaggio rappresentativo, panel dei cittadini, referendum consultivo

<sup>38</sup> "In politica l'empowerment è la capacità di ripensare la vita sociale di gruppi e di singoli attraverso la formazione e l'informazione, per favorire l'accesso alle risorse da parte dei gruppi oppressi, aumentando la loro partecipazione attiva alla vita politica e la capacità di dominare gli eventi, permettendo l'assunzione di responsabilità e ampliando la possibilità di incidere sul dibattito decisionale" Cfr G. BURGO "Empowerment" in Aggiornamenti Sociali, 2 (2003) pp. 160-163

<sup>39</sup> Paolo Michelotto (2010) "Democrazia dei cittadini – Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono" Troll libri pp. 66-68 "La parola ai cittadini" è un metodo partecipativo inventato dal Gruppo Bilancio Partecipativo di Vicenza nel 2003. Nel 2005 il gruppo cambio il nome e diventa "Comitato Più Democrazia".

Lo scopo de "La parola ai cittadini" era quello di far parlare i cittadini davanti ad altri cittadini. Di far votare le proposte al pubblico, di discuterle e vederle trasformarsi, con il supporto di un videoproiettore e dell'aggiornamento dei dati delle votazioni su un foglio di calcolo, perché dall'inizio alla fine dell'assemblea si potesse avere costantemente sotto vista tutto il percorso che si faceva. La sua forma specifica è stata sviluppata e sperimentata a Vicenza e a Rovereto (provincia di Trento).

<i>Elaborare insieme, come gruppi di cittadini, proposte per argomenti specifici di politica comunale</i>	Consiglio civici, giuria civica, consulte di gruppi specifici (anziani, giovani, stranieri, etc.)
<i>Partecipare a dibattiti pubblici su progetti comunali</i>	Istruttoria pubblica, dibattito pubblico
<i>Partecipare alla pianificazione settoriale del Comune</i>	Parere civico, cellula di programmazione
<i>Decidere su una parte del bilancio di previsione</i>	Bilancio partecipativo
<i>Risolvere conflitti su questioni e problemi specifici del Comune</i>	Mediazione politica, conferenza per la soluzione di conflitti

Fonte: Paolo Michelotto, Thomas Benedikter “*Diritti di partecipazione dei cittadini nei comuni – Schema degli strumenti di democrazia diretta e partecipazione dei cittadini da inserire negli statuti comunali*” Politis 5/2015 – Politis Cooperativa Sociale

La crescente importanza di internet come piattaforma dedicata all’informazione e alla comunicazione si manifesta anche come strumento di molti processi partecipativi. Diversi processi utilizzano ormai componenti online come elementi integrativi, con l’obiettivo di ridurre la distanza tra i cittadini e i decisori politici. Vocaboli come “*e-Government*”, in italiano “*governo o amministrazione digitale*”, o anche “*governo elettronico*”, ed “*e-Participation*”, in italiano “*partecipazione elettronica*” o “*partecipazione digitale*”, “*e-democracy*”, in italiano “*democrazia digitale*” stanno ad indicare questo *aumento di rilevanza*.

Con l’espressione *e-Government*<sup>40</sup> s’intende l’uso di tecnologie digitali che rendono accessibili online i servizi dell’Amministrazione pubblica che offre in questo modo la possibilità ai cittadini “utenti” di gestire delle pratiche in rete con strumenti elettronici, e può assumere svariate forme: la messa online di informazioni, il contatto e lo scambio di pareri con i dipendenti dell’Amministrazione pubblica, la possibilità di scaricare documentazioni e

---

<sup>40</sup> Aldo Romano, Lanfranco Marasso, Mario Marinazzo (2012) “*Italia chiama e-government*” molta tecnologia, poca innovazione, ancora troppa distanza dal cittadino. Edizione Angelo Guerini e Associati s.p.a. – Milano – pp. 21-29 per una serie di definizioni

moduli, di inviare pratiche amministrative, di utilizzare la firma digitale.

La *e-democracy*, ossia la democrazia digitale, presuppone la *e-participation*<sup>41</sup>, la partecipazione elettronica o digitale comprende tutte le tecniche basate sull'uso di internet che consentono alle cittadine e ai cittadini di prendere parte agli iter decisionali, che è parte integrante della forma di democrazia diretta deliberativa tradizionale, in cui le persone consapevolmente utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, aggregandosi e discutendo, criticando e proponendo, consentendo quindi di prendere parte agli iter decisionali al fine di influire sulle scelte politiche delle istituzioni pubbliche che li rappresentano. Le tecniche partecipative che prevedono l'uso di internet consentono, a chi interessa, di esprimere in modo diretto e rapido le proprie opinioni senza la necessità di prendere parte fisicamente ad un incontro, e senza soggiacere a vincoli temporali e logistici, riducendo cioè gli ostacoli alla partecipazione, in modo da coinvolgere un maggior numero di cittadine e cittadini. Il confronto e l'interazione con gli utenti dovrebbe diventare un aiuto indispensabile ai decisori pubblici, nella fase di progettazione, di eventuale correzione o al limite di ripensamento delle politiche pubbliche e dei servizi offerti alla cittadinanza.<sup>42</sup> Nelle nostre società, è sempre più avvertita la

---

<sup>41</sup> Le linee guida per i siti web PA (2011) descrive *“La e-Participation intesa come partecipazione dei cittadini alle attività della pubblica amministrazione attraverso l'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT), si configura come uno degli elementi qualificanti delle politiche nazionali di e-Government, in particolare per garantire un migliore accesso ai servizi (e-inclusion) e facilitare, in un'ottica di apertura e trasparenza, la valutazione dall'esterno dell'azione di governo, sia a livello nazionale che locale”* reperibile su [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)

<sup>42</sup> Le linee guida per i siti web PA (2011) sostiene che *“la iniziative di e-Participation devono essere accompagnate da specifiche azioni di inclusione allo scopo di: facilitare la partecipazione delle persone più svantaggiate con attenzione ai loro deficit specifici (sensoriali, motori, cognitivi etc.), e quindi alle soluzioni software e ai canali di comunicazione più adeguati per compensarli e attenuarli; ridurre il divario digitale, attraverso misure volte a favorire l'accesso gratuito alla rete internet; promuovere il dialogo tra i cittadini e istituzioni già a partire dalla fase di avvio*

necessità di un rapporto più diretto e costante, di collaborazione e di confronto, fra le istituzioni pubbliche e i cittadini, singoli o associati. In tutto il mondo, stanno crescendo le iniziative dei governi democratici tendenti a favorire la partecipazione dei cittadini e l'introduzione e il rafforzamento di forme di partecipazione sono considerati come importanti elementi di ammodernamento delle istituzioni e di inclusione sociale. Pertanto, l'uso dell'ICT<sup>43</sup>, tecnologie di informazione e di comunicazione, a sostegno della partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni, seppur ancora poco utilizzato e sviluppato, sta suscitando l'interesse sia dei governi locali sia delle comunità locali. Probabilmente è proprio il livello locale, data la vicinanza fra le istituzioni e i cittadini, e quindi la possibilità di un più efficace controllo sui processi decisionali e sui loro effetti, dove queste moderne forme di partecipazione possono ottenere un certo successo.

Per favorire l'applicazione di queste moderne forme di e-democracy il Dipartimento della Funzione Pubblica di intesa con il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie – Area Innovazione per le Regioni e gli Enti Locali ha incaricato il Foromez a realizzare un documento rivolto a tutti i decisori pubblici e agli amministratori locali che vogliono avviare processi di e-democracy<sup>44</sup>. Le linee guida, a cui rinvio per un approfondimento della materia, espone un quadro di riferimento della materia trattata, ossia e-democracy ed e-government, indica i principali approcci emergenti a livello internazionale, indica come costruire un progetto di e-democracy, le diverse

---

*della progettazione, attivando strumenti di discussione e confronto online (forum pubblici, indagini e consultazioni on line, chat tematiche, etc.) allo scopo di condividere le regole e il modello di interazione proposti”* [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)

<sup>43</sup> In inglese Information and Communications Technology – tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sono l'insieme dei metodi e delle tecnologie che realizzano i sistemi di trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni (tecnologie digitali comprese)

<sup>44</sup> Foromez (2004) “Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy”.

tecnologie per la partecipazione suddividendole in tecnologie per l'informazione<sup>45</sup>, per il dialogo<sup>46</sup>, per la consultazione<sup>47</sup> e altre opzioni tecnologiche<sup>48</sup>. L'ultimo capitolo è dedicato ad esperienze di e-democracy in Europa e in Italia (principalmente Regioni e Comuni).

Nel tempo i processi di coinvolgimento dei cittadini nella gestione della cosa pubblica stanno conoscendo una crescente diffusione, peraltro nella pratica non ancora sufficiente per sopperire al superamento della crisi della rappresentanza e riportare la fiducia nella democrazia. Contestualmente sta crescendo la pubblicazione di manuali, di guide utili a aumentare l'informazione di base, anche al fine di evitare che l'uso approssimativo di modalità partecipative possa causare il fallimento dei progetti da realizzare, a far conoscere ulteriori metodi sviluppati ed utilizzati in realtà diverse da quella italiana<sup>49</sup>, diffondere quelle che sono considerate buone pratiche che si stanno diffondendo anche nel nostro paese e che hanno incontrato un crescente interesse presso le istituzioni locali, la comunità scientifica e i ricercatori, consulenti ed esperti che nel frattempo si stanno formando.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Newsletter a tema; Cittadini come information e content provider

<sup>46</sup> Domande in mailbox private con risposte pubbliche; Mailing list; forum pubblici (forum tra cittadini e forum di dialogo tra cittadini e PAL; Weblog (notizie commentate); Chat a tema con amministratori locali

<sup>47</sup> Soluzioni di voto on line; Soluzioni di voto on line certificato

<sup>48</sup> Content Management Systems; Knowledge Management System; Terminali mobili e tecnologie multimediali; Internet-based Complex Decision Support; Trattamento del linguaggio naturale

<sup>49</sup> Es. Francia, Germania e nel Nord Europa, in America latina, negli Stati Uniti, in Australia

<sup>50</sup> Ad es.: Regione Emilia Romagna – quaderni della partecipazione 1-2009 *“Partecipare e decidere. Insieme è meglio”* una guida per amministratori e tecnici.

Patrizia Nanz e Miriam Fritsche (2012) *“La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti”* Edizione italiana a cura dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna (2014) La versione originale è stata arricchita con riferimenti ed esempi italiani da Rodolfo Lewanski. Traduzione di Silvia Zamboni. Metodi descritti al cap. 4: Town Meeting del 21° secolo; Appreciative Inquiry; Bürgergutachten (Raccomandazione dei cittadini) / Planungszellen; Bilancio partecipativo; Citizens'panel; Wisdom Council; Charrette; Sondaggio deliberativo; Conferenze di consenso; Mediazione; National Issues; Forum Open Space Technology (OST); Planning for Real; Scenario Workshop; World Café; Conferenze sul futuro;

### 4.3 Il bilancio partecipativo

Bilancio partecipato e bilancio partecipativo si intendono spesso come sinonimi, ma in realtà non lo sono. In generale, il bilancio consuntivo è uno strumento di trasparenza e legalità contabile che permette di rendere conto pubblicamente del proprio attivo (entrate correnti e in conto capitale), del proprio passivo (uscite correnti ed di investimento), del risultato di amministrazione positivo o negativo, della situazione patrimoniale attiva, passiva e del patrimonio netto. La trasparenza si snoda sull'esigenza di far sapere al cittadino cosa effettivamente faccia e come operi la Pubblica Amministrazione, poiché il mero aspetto formale delle regole a volte non è sufficiente, anzi è riduttivo rispetto alla richiesta, in lento ma costante aumento, della cittadinanza di conoscere e di comprendere e all'esigenza di esprimere un giudizio espresso con il voto. Quest'ultima definizione di bilancio corrisponde con la nozione di bilancio partecipato, che è espressione della democrazia di tipo rappresentativo, ossia la partecipazione "indiretta" dei cittadini a tale processo decisionale che avviene principalmente tramite le loro rappresentanze a livello politico e sociale.

Il bilancio partecipativo, invece, è estrinsecazione del concetto di democrazia partecipativa, che si realizza quando i cittadini o gli utenti partecipano "direttamente", esprimendo una loro preferenza verso un certo numero di progetti o di servizi, da attivare, da migliorare e da concludere nei tempi indicati in maniera approssimativa. Il bilancio partecipativo è uno

---

Zukunftswerkstatt. Al cap. 5 sono indicati processi partecipativi online che si svolgono esclusivamente in rete, e quelli che combinano insieme la partecipazione online e quella offline.  
Luca De Pietro (2010) *"L'evoluzione dei modelli e delle tecnologie per la partecipazione dei cittadini: l'esperienza del Consiglio regionale del Veneto"*  
Giovanni Tonella (2012) *"Politiche di partecipazione"*  
Altri documenti sulla partecipazione si trovano sul sito interne [www.partecipazione.formez.it](http://www.partecipazione.formez.it)



strumento per promuovere la partecipazione diretta dei cittadini alle politiche pubbliche, e in particolare al bilancio di previsione degli enti locali. Può essere considerato come uno strumento del governo locale, previsto nel ciclo di formazione del bilancio preventivo, propedeutico e di supporto alla predisposizione e redazione dello stesso, che prevede la partecipazione della cittadinanza e degli organismi rappresentativi presenti sul territorio di riferimento per determinare l'entità dei capitoli di spesa in conto capitale (investimenti) principalmente, ma non esclusivamente.

Il bilancio partecipativo ha avuto origine nel 1989 a Porto Alegre<sup>51</sup>. Il funzionamento e l'articolazione del processo del bilancio partecipativo di Porto Alegre, inizia ad essere conosciuto e a diffondersi in tutto il mondo (è sul modello latino-americano che si sono sviluppate le prime sperimentazioni del bilancio partecipativo in Africa, in Europa e in Italia, per lasciare spazio anche ad altre forme di partecipazione diretta), dopo il primo Forum Sociale Mondiale che si è tenuto nel 2001 nella città che per prima ha sperimentato tale metodologia<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> “Art. 85 – Il Municipio dovrà organizzare la propria attività amministrativa e portare avanti le sue attività nell'ambito di un processo di pianificazione permanente, ponendo attenzione all'interesse locale e ai principi tecnici adeguati allo sviluppo integrato della comunità” Paragrafo unico – “per la pianificazione è garantita la partecipazione popolare nelle diverse sfere di discussione e deliberazione” (Statuto del Comune di Porto Alegre, 1990) Giovanni Allegretti “Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre” (2001) [www.italia.attac.org](http://www.italia.attac.org), per approfondire il caso di Porto Alegre “Il Bilancio Partecipativo è una forma pubblica di gestione del potere, con cui i cittadini decidono come sarà utilizzato il bilancio pubblico. E' un modo di controllare provenienza e destinazione del denaro, una maniera in cui tutti partecipano alla decisione relativa alla distribuzione delle risorse”. Regolamento dell'Orcamento Partecipativo, Porto Alegre. Il bilancio partecipativo (2013) Politis p. 11

<sup>52</sup> “Nel 1999 Porto Alegre è stato scelto come sede per il Seminario internazionale sulla Democrazia Partecipativa” a motivo della sua significatività come esempio di trasparenza, efficienza ed efficacia nella gestione finanziaria della città” - Giovanni Allegretti “Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre” (2001) [www.italia.attac.org](http://www.italia.attac.org),

Le modalità di svolgimento del processo del bilancio partecipativo sperimentato con successo da molti anni a Porto Alegre, viene qui descritto in estrema sintesi.

Porto Alegre è una città nel sud del Brasile, capitale dello Stato brasiliano del Rio Grande do Sul, di circa un milione e trecentomila abitanti, il cui territorio di 496,8 km<sup>2</sup> è stato suddiviso in 16 regioni comunali in cui risultano aggregati oltre 80 quartieri.

Fin dalla prima esperienza i cittadini (tutta la popolazione con più di 16 anni) avrebbero potuto decidere sulle entrate (contrazione di prestiti) e spese in conto capitale (opere pubbliche e acquisto di beni) e non sulle entrate e spese correnti. Inizialmente il raggio di intervento della cittadinanza sul totale delle spese per investimenti è stato del 3,2% circa per passare nel corso degli anni successivi fino al 25% del bilancio.

Al bilancio partecipativo sono previsti due tipologie di rappresentanti popolari elettivi: i delegati popolari (in numero proporzionale) e i consiglieri (2 per ogni regione più 10 tematici).

*La prima tornata*, che ha luogo tra la seconda quindicina di marzo e l'inizio della seconda quindicina di aprile, si sviluppa in 16 assemblee<sup>53</sup> plenarie territoriali, una per regione comunale, e 5 assemblee plenarie su altrettanti "temi" (trasporto e circolazione, salute e assistenza sociale, educazione, cultura e riposo, sviluppo economico e tassazione, organizzazione della città e sviluppo urbano). In questa fase si presentano i conti e si valutano le opere realizzate nell'anno solare precedente e del piano degli investimenti dell'anno in corso, si eleggono i *delegati* per i Forum dei Delegati della

---

<sup>53</sup> Le Assemblee sono aperte a tutti i cittadini, organizzati ma anche singoli. La partecipazione dei singoli è la sostanziale modifica rispetto alle precedenti forme di partecipazione riservate esclusivamente a rappresentanti di associazioni o entità organizzate.

Regione e per la Plenaria Tematica (in numero proporzionale alla partecipazione dei singoli quartieri all'assemblea della regione comunale). I delegati hanno il compito di regolamentare, organizzare e coordinare il processo di discussione popolare alle assemblee di natura tematica, mantenendo un costante contatto con i contesti locali di appartenenza: a cominciare dalla preparazione della *tornata intermedia*, che si svolge in ogni regione tra la seconda quindicina di aprile e la fine di maggio, con decine di riunioni di quartiere organizzate dalla popolazione, con modalità difficili da definire, finalizzate alla diagnosi capillare delle necessità locali, alla scelta delle priorità tematiche, alla definizione di una gerarchia degli obiettivi di investimento e dei servizi da proporre e costituire le *Commissioni di accompagnamento dei lavori e le Commissioni di strada* che controllano i lavori delle imprese che vincono gli appalti.

Nella seconda tornata<sup>54</sup>, i delegati eleggono i *consiglieri* (2 per ogni regione e 2 per ogni tema, quindi 32 più 10, eleggibili per non più di due volte consecutive) i quali compongono il Consiglio Municipale di Bilancio (COP), quella che può essere intesa come l'istanza di vertice del processo partecipativo: in costante dialogo con gli stessi delegati, i consiglieri si incaricano di valutare le priorità di bilancio emerse nelle riunioni precedenti e mettono a punto la proposta di programma di investimento da presentare all'amministrazione comunale. Ora l'enfasi del processo passa dalla mobilitazione alla negoziazione: si tratta di trovare nel confronto con gli

---

<sup>54</sup> Fino al 1994 le tornate assembleari furono 3: la prima analoga alla prima attuale, la 2<sup>a</sup> legata al progetto "Città Costituente", la 3<sup>a</sup> simile alla 2<sup>a</sup> attuale. I delegati all'epoca erano eletti in proporzione semplice di 1:10 sul totale dei partecipanti, nelle Plenarie del 3° turno e nelle riunioni preparatorie di ogni regione (analoghe a quelle Intermedie odierne). - Giovanni Allegretti "*Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*" (2001) [www.italia.attac.org](http://www.italia.attac.org), nota 14).

organismi del governo municipale il giusto equilibrio di bilancio, l'equa distribuzione delle risorse da investire tra le diverse regioni comunali. Ciò è ottenuto, nell'ambito di una dialettica non priva di tensioni, tenendo conto di tre criteri generali: il numero degli abitanti della singola regione, il grado di carenza di servizi e delle infrastrutture, le priorità tematiche, contenenti la descrizione, l'indirizzo e la posizione gerarchica delle opere o servizi, votate e indicate da ogni regione in ordine di importanza scelte fra i temi proposti che possono essere numericamente diversi nel tempo. Le assemblee plenarie costituiscono una parte del lavoro svolto nell'ambito del bilancio partecipativo. Il governo della città, con la collaborazione di tutti gli assessorati e i dipartimenti, dopo aver vagliato tutte le domande di opere e servizi pervenute sotto il profilo legale, tecnico e finanziario, elabora la prima bozza di bilancio, trasmessa al COP per la discussione. Successivamente il governo della città discute e delibera sulla griglia di bilancio, che è discussa, approvata o modificata dal COP, prima di procedere con la redazione della relazione finale e la valutazione della proposta di bilancio che viene trasmessa al Consiglio Comunale entro il mese di settembre. La relazione finale della proposta di bilancio prodotta da questa interazione di democrazia diretta e democrazia delegata dovrà in ogni caso tener conto di alcuni vincoli, quali ad esempio le "spese rigide" indicate dall'Esecutivo (salute, educazione, acque e fognature, rifiuti, sistema viario, bus, ecc.) che andranno comunque a rappresentare un'alta percentuale del bilancio municipale riducibili, quando possibile, in prospettiva a medio e lungo termine. La redazione finale e la proposta di bilancio dovrà essere discussa e approvata dal Consiglio Comunale entro la fine di novembre. Essa costituirà la base del nuovo Piano annuale degli

Investimenti, atto finale dell'interazione fra il Comune e i rappresentanti dei cittadini che fanno parte delle Assemblee Plenarie, per l'anno successivo.

In Europa secondo la ricerca di Sintomer e Allegretti si possono individuare diverse articolazioni che possono essere definite come forme di bilancio partecipativo. Si tratta in particolare di sei modelli partecipativi:

1) della democrazia partecipativa: è il modello che più si avvicina all'esperienza di Porto Alegre. Il processo prevede il coinvolgimento di segmenti della cittadinanza per la definizione delle priorità di spesa, per lo più di investimento, e occasionalmente per la definizione dei relativi progetti in collaborazione con i tecnici comunali. Tale modello è utilizzato principalmente in Spagna e in Italia;

2) della democrazia di prossimità: in questo caso i cittadini, tramite forme di consultazione territoriali, sono ascoltati con la forma *top-down*, ma non viene loro riconosciuta la possibilità di decidere e in tal modo di incidere sul bilancio del Comune. Tale modello è presente e utilizzato in Francia;

3) della modernizzazione partecipativa: è un modello di tipo *top-down*, dove la partecipazione, di tipo consultivo, è attivata all'interno dei processi amministrativi per la ricerca di informazioni, per migliorare la diffusione informativa e per ricalibrare il servizio pubblico. Tale modello è presente principalmente in Germania;

4) del partenariato pubblico/privato partecipato: è una forma di cooperazione tra i poteri pubblici e i privati che hanno lo scopo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico. E' una modalità di governance di tipo *top-down* dove i cittadini partecipano accanto al governo locale e alle imprese, dove il ruolo decisivo è svolto da queste ultime, in cui la politica ha poca capacità di incidere. E'

utilizzato soprattutto nell'Europa orientale e balcanica.

5) dello sviluppo comunitario: siamo presenti ad un processo di dissociazione tra amministrazione comunale e forme di autorganizzazione della società civile, sia top-down che bottom-up, che attuano progetti finanziati dal soggetto pubblico che svolge un ruolo molto marginale (si assiste ad una dissociazione tra democrazia partecipativa e bilancio partecipativo. E' un modello presente in Gran Bretagna.

6) del neocorporativismo partecipativo: è un modello operante ad esempio nelle Agende 21 locali<sup>55</sup> (è una forma che può intersecarsi con il bilancio partecipativo del primo modello).<sup>56</sup>

Per quel che riguarda la situazione in merito a tale processo in Italia fino al 2001 solo Grottamare e qualche altra città dell'Italia centrale hanno sperimentato forme di bilancio partecipativo. Successivamente, sull'entusiasmo suscitato da tali esperienze, altri comuni hanno avviato esperienze di questo strumento di partecipazione e pur rappresentando un fenomeno in crescita, non è ancora sufficientemente diffuso.

---

<sup>55</sup> Agenda 21 è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. Tale documento è formato da 40 capitoli e suddiviso in 4 sezioni: dimensioni economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione. Il capitolo 28 *"Iniziativa delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21"* riconosce un ruolo decisivo alle comunità locali nell'attuare le politiche di sviluppo sostenibile, tenuto conto che oltre il 45% (percentuale destinata ad aumentare progressivamente) della popolazione mondiale vive in contesti urbani. "Ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie".

Agenda 21 locale può in questo modo essere definita come un processo, condiviso da tutti gli attori presenti sul territorio (stakeholder), per definire un piano di azione locale che guardi al 21° secolo, per realizzare uno sviluppo sostenibile.

<sup>56</sup> Giovanni Tonella (2012) *"Politiche di partecipazione"* pp. 213 - 215

I processi partecipativi del Comune di Grottammare<sup>57</sup>, del Comune di Pieve Emanuele<sup>58</sup> e il Municipio XI di Roma<sup>59</sup>, sono tre esperienze, spesso citate come buoni esempi, che hanno combinato sia la progettazione urbanistica partecipata, sia l'attuazione del bilancio partecipativo.

Rendere partecipi i cittadini, coinvolgendoli in percorsi decisionali, significa fornire informazioni sui processi e sull'azione amministrativa complessiva, contribuendo a migliorare le capacità e le competenze dei cittadini e quindi la capacità di valutazione. Questo è un percorso che può trovare applicazione progressiva, privilegiando politiche che dovrebbero riscuotere l'interesse della maggior parte della cittadinanza per estenderla fino alla gestione di tutte le risorse pubbliche. Un campo importante su cui applicare le politiche partecipative è quello relativo alla progettazione partecipata sulle scelte urbanistiche e sulla gestione del territorio, specialmente nelle opportunità offerte dalle riqualificazioni urbanistiche.

Premesso ciò, per quanto concerne la mia trattazione sugli strumenti di programmazione e rendicontazione, mi concentrerò sul processo del bilancio partecipativo finalizzato all'elaborazione, il dibattito e l'approvazione del bilancio di previsione del Comune, quale ente locale a stretto contatto con le cittadine, i cittadini e gli altri stakeholder presenti sul territorio di riferimento, anche se questo non esclude che altri enti, anche del medesimo territorio, non possano utilizzare tale strumento.

---

<sup>57</sup> Grottammare è un comune in provincia di Ascoli Piceno, Marche, di circa 16.000 abitanti. Il processo della partecipazione è iniziata nel 1994.

<sup>58</sup> Pieve Emanuele è un comune in provincia di Milano, Lombardia, di circa 16.000 abitanti. Il processo della partecipazione è iniziata nel 2002.

<sup>59</sup> Municipio XI è l'undicesima suddivisione amministrativa di Roma Capitale di circa 155.000 abitanti. I quartieri più importanti sono: Corviale-Casetta Mattei-Colle del Sole, Magliana, Marconi, Ponte Galeria-Piana del Sole, Portuense-Villa Bonelli, Trullo. Il processo della partecipazione è iniziata nel 2002.

Non esiste un modello unico, per cui sulla base delle sperimentazioni e dei progetti realizzati, tenuto conto anche della dimensione dei comuni che non è irrilevante, è possibile individuare differenti percorsi di attuazione di questo strumento, partendo da profili poco impegnativi ove la partecipazione è di tipo consultivo a profili tanto più qualificanti quanto maggiore è il margine di decisione riservata ai cittadini<sup>60</sup>. Le esperienze possono differire anche su altri aspetti:

- *il soggetto promotore dell'iniziativa*. Normalmente l'iniziativa è proposta dal Sindaco e dalla Giunta Comunale, l'organo esecutivo che predispone la bozza del bilancio di previsione, ma non è escluso che sia il Consiglio Comunale stesso, organo cui la legislazione vigente attribuisce la competenza dell'approva del bilancio, ha sostenere l'iniziativa.

- *la quantità e, aggiungo, la tipologia di risorse destinate alla cogestione*. Nella maggior parte dei casi si fa riferimento alle spese di investimento e la differenza la fa la quantità, che può essere parziale o totale, riservata alla co-decisione. Può anche riguardare una parte o la totalità delle spese per realizzare opere o servizi in settori specifici (es. servizi sociali, istruzione, urbanistica etc.) che riscuotono maggior interesse nella cittadinanza, oppure si può decidere una percentuale fissa, magari a crescere gradualmente nel tempo, sul totale delle spese del bilancio.

- *le modalità di interazione fra l'istituzione e i cittadini e nell'autonomia*

---

<sup>60</sup> Una forma minima si può esaurire in pochi semplici passaggi: la convocazione di almeno due assemblee popolari, anche ripartite per zona, una per informare sullo stato dell'arte, la seconda ove vengono proposti e discussi i progetti per formulare una graduatoria indicante le priorità, che è consegnata al Sindaco e all'organo esecutivo. E' necessaria una fase intermedia in cui la struttura amministrativa verifichi la fattibilità legale, tecnica e finanziaria di quanto proposto. E' anche possibile, se non opportuno, costituire gruppi di lavoro o organismi, composti da rappresentanti eletti dalle assemblee popolari, per collaborare con l'organo esecutivo nell'alaborazione della bozza del bilancio di previsione, e per monitorarne la gestione.



*concessa agli stessi.* Di norma gli statuti comunali, e i relativi regolamenti di attuazione, già prevedono forme di partecipazione. La Giunta Comunale aggiunge, con lo scopo primario di raggiungere la cittadinanza e favorirne la partecipazione, ulteriori forme di consultazione e di coinvolgimento come ad es. organismi di rappresentanza, assemblee territoriali, questionari, altre modalità non ultime quelle offerte dalle tecnologie ICT della comunicazione e dell'informazione.

- *l'esistenza di ulteriori strumenti partecipativi.* Questo strumento di partecipazione attiva degli stakeholder può esprimere le proprie potenzialità solo se è inserito in un ciclo completo di monitoraggio della gestione che trova nei vari strumenti di rendicontazione, naturalmente partecipata, il momento di comunicazione dei risultati raggiunti, di eventuali correzioni delle strategie e delle linee di intervento attuate.

*“Per individuare una forma di bilancio partecipativo devono essere presenti almeno cinque elementi:*

- 1) la dimensione contabile e/o economico-finanziaria deve essere esplicitamente discussa;*
- 2) la dimensione cittadina, ovvero il bilancio si deve riferire all'intera città, o comunque all'intera unità territoriale amministrativa di riferimento (e quindi il fatto che il bilancio partecipativo sia un aspetto del governo locale);*
- 3) il processo partecipativo deve reiterarsi nel tempo, ovvero deve avere il carattere di ciclo annuale che si ripete;*
- 4) questo processo deve includere e prevedere alcune forme di deliberazione pubblica;*
- 5) gli animatori del percorso partecipativo devono rendicontare i risultati*

*raggiunti, insomma ci deve essere rendicontazione<sup>61</sup>”.*

Dalle varie esperienze, che gli esperti della materia analizzano e rendono disponibili a coloro che approcciano la materia, emerge la necessità che il bilancio partecipativo sia progettato un ciclo procedurale<sup>62</sup>. Alcuni Comuni che hanno deciso di sperimentare e attuare il bilancio partecipativo hanno preferito disciplinare il procedimento con regolamenti, spesso molto simili nei contenuti<sup>63</sup>, non sempre “partecipati”, piuttosto che lasciare questo compito ai cittadini partecipanti al percorso.

Di norma a mio avviso, prendendo spunto, come detto, da esperienze già attuate, devono essere previste almeno le seguenti fasi:

a) Priliminarmente è necessario che l’organo politico (Sindaco, Giunta Comunale, Consiglio Comunale) che promuove il progetto definisca che lo stesso non sarà circoscritto ad un solo esercizio finanziario, precisando che a prescindere dai risultati, avrà durata pluriennale. Annualmente dovrà essere determinata la quantità e la tipologia di risorse destinate alla cogestione e le modalità di interazione fra l’istituzione comunale e i cittadini e il livello di autonomia concessa agli stessi.

b) La preparazione.

Se non già previsto dalla regolamentazione comunale si organizzano incontri con i cittadini, i rappresentanti delle associazioni, delle organizzazioni pubbliche e private, dei rappresentanti gli organismi di rappresentazione collettiva che abbiano sede legale od operativa nel territorio comunale, degli eventuali consigli di quartiere o altre partizioni,

---

<sup>61</sup> Giovanni Tonella (2012) “*Politiche di partecipazione*” pp. 42-43

<sup>62</sup> Thomas Benedikter (2013) “*Il bilancio partecipativo – decidere sulle finanze del proprio Comune*” POLITIS Contributi allo sviluppo della democrazia 1.2013

<sup>63</sup> Es. Bardonecchia (TO), Boscoreale (NA), PortoTorres (SS), Tradate (VA), Melfi (PZ) Roma, Messina, Milano, Ragusa,

che nominerà una commissione con lo scopo di definire le linee guida del percorso e le modalità di svolgimento del bilancio partecipativo. La commissione dovrà stabilire: l'iter del processo e le modalità di conoscenza dello stesso, la tipologia delle proposte ammesse, le modalità di svolgimento delle assemblee pubbliche, le modalità di voto delle proposte, criteri di valutazione delle proposte, ruoli e compiti sia dei cittadini, sia dei tecnici e dei politici che rappresentano il Comune, gli obblighi e i doveri dell'amministrazione comunale. Ogni amministrazione, nella sua autonomia organizzativa, deciderà se farlo approvare o meno dal Consiglio Comunale. Questo darà valore al processo ma renderà conseguentemente più rigido il procedimento perché ogni modificazione alle linee guida dovrà conseguentemente essere approvata dallo stesso organo che le ha deliberate.

c) La partecipazione.

Di norma è opportuno prevedere i seguenti passaggi:

- prima convocazione delle assemblee che prevede l'informazione circa la situazione del comune sotto il profilo della popolazione, del territorio, del tessuto sociale, della situazione economica; l'illustrazione del bilancio e dei progetti; la consultazione dei partecipanti e la formazione di eventuali gruppi di lavoro per approfondimenti, meglio se assistiti da tecnici comunali; la raccolta delle proposte dei cittadini;
- la comunicazione delle proposte all'amministrazione comunale per la valutazione della fattibilità delle proposte dal punto di vista legale, tecnico e della sostenibilità finanziaria;
- seconda convocazione delle assemblee per la consultazione, la discussione, la votazione dei progetti e la formulazione della graduatoria degli interventi con l'indicazione delle priorità, che viene inoltrato

all'organo esecutivo del Comune, ai fini dell'inserimento nel bilancio di previsione che sarà presentato al Consiglio per l'approvazione.

Nel percorso di partecipazione, durante gli incontri, assemblee o simili, i cittadini e i rappresentanti politici e tecnici delle amministrazioni dialogano e si confrontano su ciò di cui il Comune ha bisogno, sugli investimenti più urgenti, definendone le priorità, per cui la raccolta corretta delle proposte e la formazione della lista di priorità votata dai cittadini e di massima importanza, ai fini della credibilità del processo.

d) l'applicazione.

Il bilancio partecipativo, predisposto tenendo conto di quanto proposto dai cittadini, e il bilancio di previsione tradizionale, oppure il bilancio generale contenente gli interventi proposti dai cittadini, è approvato dal Consiglio Comunale entro i termini stabiliti dalla legislazione vigente. L'attuazione del bilancio, tradizionale e partecipativo, è attuato dalla struttura interna sulla base delle risorse, strumentali, umane e finanziarie, e degli obiettivi determinati dal Piano esecutivo di gestione (PEG) approvato dalla Giunta Comunale e sotto la responsabilità di quest'ultimo organo. I cittadini che abbiano o meno partecipato al processo ed eventuali loro delegati nelle commissioni o consigli del bilancio partecipativo hanno diritto di ottenere tutte le informazioni necessarie per verificare l'andamento delle attività e lo stato di avanzamento dei progetti e dei lavori proposti, contenuti nel bilancio generale e/o partecipativo.

e) la rendicontazione e il controllo.

La fase conclusiva del processo del bilancio partecipativo, probabilmente la più significativa dal punto di vista del successo del processo, deve consistere nella puntuale rendicontazione che gli organi politici promotori

e/o sostenitori del processo (Sindaco, Giunta Comunale, Consiglio Comunale) devono effettuare non solo con i documenti obbligatori (es. rendiconto) ma anche con modalità, seppur non obbligatorie (es. bilancio sociale, di genere, ambientale, etc.) precedentemente definiti con i cittadini, utilizzando quanti più strumenti possibili, sia cartacei sia informatici, che consentano di raggiungere quanti cittadini e stakeholder possibili. In questa fase i cittadini devono essere informati sull'andamento e sui risultati complessivi dell'attività dell'ente e in particolare delle proposte, dello stato di avanzamento delle opere e dei progetti da questi proposti e inseriti nel bilancio generale e/o partecipativo. E' il momento in cui i partecipanti percepiscono se e quanto hanno inciso nella formazione del bilancio di previsione e questo è un elemento che potrà far crescere l'interesse degli stakeholder a partecipare al processo. Questa è la fase conclusiva per quanto concerne l'esercizio finanziario considerato, tanto più utile se è considerata parte fondamentale della fase preliminare, vale a dire la fase dell'informazione, propedeutica per proseguire con il processo del bilancio partecipativo dell'esercizio successivo.

#### **4.4 La programmazione, la partecipazione, una ipotesi del processo.**

Prima di avventurarmi nell'elaborazione di una ipotesi di processo di partecipazione di un Comune, ritengo utile riportare le considerazioni esplicitate nella mia tesi del corso di laurea triennale in Governo delle Amministrazioni, dal titolo "Il principio di sussidiarietà. Enti locali e associazioni di volontariato e del no profit: sussidiarietà orizzontale. L'esperienza dei comuni afferenti l'U.L.S.S. 4 "Alto Vicentino".

Con il mio lavoro, del giugno 2010, ho inteso verificare le modalità di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale nei Comuni, inteso come applicazione della raccomandazione dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione "*...Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale...*", circoscrivendo l'ambito di ricerca ai Comuni che fanno parte dell'Unità Locale Socio Sanitaria n. 4 "Alto Vicentino".

Ho confrontato le finalità e gli obiettivi dell'azione amministrativa, indicati negli Statuti dei Comuni analizzati e disciplinati con regolamenti di attuazione, con l'effettiva applicazione degli stessi nelle relazioni che intrattengono con le associazioni e con i cittadini attivi, nei comportamenti tenuti nell'affrontare le questioni e i problemi che interessano la comunità.

L'analisi degli Statuti dei Comuni ha evidenziato come tutti i Consigli Comunali<sup>64</sup>, hanno approvato il rispettivo documento guida prevedendo puntuali ed esaustive disposizioni che riguardano la partecipazione e il

---

<sup>64</sup> Il comma 4 dell'art. 6 della L. 267/2000 dispone "*Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione e' ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto e' approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie*".

sostegno delle forme associative notevolmente somiglianti tra di loro. Le risposte rilevate dai questionari restituiti dai Comuni e dalle interviste effettuate ai Sindaci, confermano che i principi enunciati e le azioni previste sono effettivamente patrimonio culturale delle amministrazioni comunali e l'attività amministrativa trova in essi il fondamento, la guida, il fine.

Per quanto riguarda il sostegno delle forme associative, le amministrazioni dimostrano di essere particolarmente sensibili. Nonostante la limitata disponibilità di risorse finanziarie dovuta al particolare momento economico, ai vincoli posti dal legislatore nazionale, al contributo richiesto per il risanamento della finanza pubblica, alla crescita dei servizi richiesti dai cittadini, i Comuni riescono ancora a garantire aiuti economici e utilizzo di locali, attrezzature, servizi, alle organizzazioni presenti nel territorio. Le amministrazioni preferiscono concedere contributi a sostegno di attività, d'iniziativa e di manifestazioni che vadano a beneficio di gran parte dei cittadini, meglio se dell'intera comunità. Le convenzioni per la gestione di servizi, sono utilizzate in modo prevalente con la finalità di ridurre la spesa. Si nota però un cambiamento, anche se lento, anche in questo. Sta prendendo sempre più consistenza la consapevolezza negli amministratori che le organizzazioni sociali, di là dal vantaggio economico in termini di minori costi che se ne ricava con l'utilizzo di volontari, sono apportatrici di ulteriori risorse da utilizzare unitamente alle proprie per il raggiungimento di fini comuni e questo vale anche per il coinvolgimento dei cittadini.

Le disposizioni legislative, sovranazionali, nazionali e subnazionali, per dare concreta attuazione del principio di sussidiarietà, quella verticale ma soprattutto quella orizzontale, secondo la mia opinione, sono più che soddisfacenti, si tratta ora di dare un contenuto alle stesse. Il Comune è il

livello istituzionale che più di altri deve adattare la propria organizzazione ispirandosi a tale principio. Il nuovo rapporto paritario e funzionale che dovrebbe intercorrere tra le amministrazioni locali e i propri cittadini, in base al vincolo di sussidiarietà orizzontale, costituisce una risorsa inedita per un adeguato "governo" della complessità che l'odierna società ci consegna. La ricerca e l'attuazione di un eguale rapporto paritario e comunicativo tra amministrazione e cittadino, singolo e associato, rappresentano non solo l'adempimento formale dell'obbligo di trasparenza assegnato alle amministrazioni, ma una grande opportunità per accrescere l'efficacia dell'azione amministrativa, per rendere concreta un'amministrazione condivisa, per attuare lo Stato dei cittadini fondato sui principi di sussidiarietà e di solidarietà che la Costituzione ci consegna e per aumentare la qualità della democrazia. E' evidente come non sia sufficiente che a credere in questa modalità di gestione siano gli organi politici e la struttura amministrativa dell'istituzione se mancano i cittadini. Ciò che ritengo non sia ancora pienamente compreso dai cittadini è che devono cambiare atteggiamento, cambiare mentalità, devono far propria e approfittare dell'opportunità che viene loro offerta. Il diritto-dovere dell'iniziativa per la cura dei beni comuni, non deve essere prerogativa dell'autorità pubblica ma deve essere esercitata anche dai cittadini. Dal mio lavoro, l'impressione che se ne ricava è che quando ci sono interessi collettivi da perseguire, a parte eccezioni, sia ancora l'amministrazione a farsi carico dell'iniziativa di coinvolgere le forze sociali. La partecipazione quantitativamente e qualitativamente è sicuramente cresciuta, com'è in costante espansione la richiesta da parte delle associazioni di diventare protagonisti nella gestione dei beni comuni. Un'ulteriore crescita sarà



sicuramente possibile e andrà di pari passo con il processo di cambiamento culturale auspicato, capace di coinvolgere ancor di più il vertice politico, il personale dirigente ed operativo dell'istituzione pubblica, il cittadino, che potrà consentire una reale trasformazione del modo di porsi nei confronti dei rapporti con la pubblica amministrazione.

Nel primo capitolo, di questa dissertazione, ho trattato degli strumenti della programmazione di cui dispone un Comune per pianificare e programmare l'attività amministrativa e per rendicontare quanto effettivamente realizzato, alcuni obbligatori altri facoltativi. Ai fini che qui interessa, la partecipazione dei cittadini, degli stakeholder in generale, si può constatare che gli strumenti che possono essere utilizzati sono per la maggior parte facoltativi. Strumenti come, il bilancio sociale, ambientale, di genere, arboreo, di sostenibilità e di settore (annuale o di mandato), partecipativo, o sono facoltativi o sono obbligatori solo per i Comuni con popolazione superiore ad un determinato numero di abitanti, e guarda caso, sono quelli che, più di quelli obbligatori, sarebbero necessari per dare consistente ed effettiva applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale, intesa come partecipazione attiva della cittadinanza. Questo è uno dei motivi per cui solo poche amministrazioni comunali sul totale presenti nel nostro paese, li hanno adottati. Altre ragioni, secondo la mia opinione, formatasi durante la mia esperienza lavorativa in un comune di circa 6.000 abitanti, possono essere così riassunte:

- l'assenza di un quadro normativo consolidato e stabile, conseguenza della frequente modificazione delle norme, spesso valide per un arco temporale limitato, che rende difficoltosa la redazione dei documenti programmatici annuali, quando la pianificazione e la programmazione, per

essere considerata tale, dovrebbe avere una valenza pluriennale<sup>65</sup>.

- la complessità della quadro normativo, che subisce continue modifiche anche temporalmente ravvicinate, che disciplina la redazione dei documenti obbligatori<sup>66</sup>, che assorbe gran parte del tempo del personale;

---

<sup>65</sup> Da molti anni i Comuni, e non solo, sono costretti ad attendere l’emanazione della “legge di stabilità” per poter elaborare il bilancio di previsione. Questo è dimostrato anche dal fatto che, pur se il termine ordinario per approvare il bilancio di previsione è il 31 dicembre dell’anno precedente, sono già molti anni, più di venti, che la data di scadenza per l’approvazione viene differito in corso di esercizio (si è giunti nell’anno 2013 al 30 novembre, per cui a ridosso del termine dell’esercizio finanziario), costringendo i Comuni ad operare in “esercizio provvisorio”, rallentando l’attività ordinaria e limitando gli investimenti a lavori pubblici o interventi di somma urgenza. Chi approva il bilancio di previsione entro il termine ordinario è costretto a rilevanti “variazioni di bilancio” al fine di adeguarlo alle disposizioni intervenute.

<sup>66</sup> A titolo esemplificativo, riporto alcuni esempi di quanto sostenuto, citando la legislazione la cui prima applicazione per tutti i Comuni è stata il 1° gennaio 2016, vale a dire la contabilità armonizzata e il pareggio di bilancio, e le norme di riferimento per la predisposizione del bilancio:

- D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*” composto da 80 articoli e ben 17 allegati, di circa 680 pagine complessive, è stato modificato con due provvedimenti, il più consistente il D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 “*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*” e da ben 8 decreti ministeriali, l’ultimo del 4 luglio 2016. Cfr. <http://www.rgs.mef.gov.it/> - Arconet

- L. 24 dicembre 2012, n. 243 “*Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione*”. Dal 1° di gennaio tutti gli enti locali, per cui anche i Comuni, devono applicare il nuovo vincolo del pareggio di bilancio di competenza finale, in sostituzione del patto di stabilità, applicato per 17 anni (che ha subito continue modifiche: stabile per i primi tre anni, modifiche annuali, anche sostanziali, successivamente). La normativa del pareggio di bilancio per gli enti locali ha subito due modifiche, prima ancora di applicazione, la prima con la L. 28 dicembre 2015, n. 208 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (legge di stabilità 2016), la seconda con la L. 12 agosto 2016, n. 164 “*Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali*”

- guida redatta, per conto di ANCI Lombardia, da Massimo Pollini (30 giugno 2016) “*I bilanci e le tariffe per gli esercizi 2016 – 2018*” che evidenzia le norme di riferimento: “*Norme aggiornate con il D.L. 112/08, convertito nella legge 133/08, con il D.L. 78/10, convertito nella legge 122/10, con la legge 220/10, con il D.L. 225/10, convertito nella legge 10/11 (mille proroghe), con il d.lgs. 23/11, con il d.lgs. 149/11, con il D.L. 98/11, convertito dalla legge 111/11, con la legge 183/11, con il D.L. 138/11, convertito dalla legge 148/11, con il D.L. 201/11, convertito nella legge 214/11, con il D.L. 216/11, convertito dalla legge 14/12, con il D.L. 1/12, convertito dalla legge 27/12, con il D.L. 5/12, convertito dalla legge 35/12, con il D.L. 16/12, convertito dalla legge 44/12, con il D.L. 52/12, convertito dalla legge 94/12, con il D.L. 83/12, convertito dalla legge 134/12, con il D.L. 95/12, convertito dalla legge 135/12, con la legge costituzionale 1/12, con il D.L. 174/12, convertito dalla legge 213/12, con la legge 243/12, con il D.L. 179/12, convertito dalla legge 221/12, con la legge 228/12 (legge stabilità 2013), con il D.L. 35/13, convertito dalla legge 64/13, con il D.L. 101/13, convertito dalla legge 125/13, con il D.L. 102/13, convertito dalla legge 124/13, con il D.L. 120/13, convertito dalla legge 137/13, con la*

- la periodicità annuale dei documenti, che non tiene conto della finalità per cui sono redatti. I documenti che hanno natura esclusivamente pianificatoria e programmatoria dovrebbero avere durata e valenza pluriennale, ed modificabili, se necessario, annualmente in occasione della redazione del bilancio di previsione o quando necessario in presenza di particolari situazioni che dovessero insorgere nel tempo di loro validità;
- la normativa che non tiene conto della dimensione dei Comuni<sup>67</sup>, per cui un comune di pochi abitanti deve applicare la medesima normativa, salvo limitate eccezioni, per quanto riguarda il processo di formazione dei bilanci, di un comune di 500.000 e più abitanti. Per concedere un'efficace agevolazione che accresce l'efficienza, fatti salvi i contenuti necessari alla conoscenza della situazione finanziaria e patrimoniale dei comuni e una comparabilità fra gli stessi, sarebbe auspicabile un processo semplificato nei contenuti e nella forma, per i Comuni con popolazione inferiore ad un certo numero di abitanti, evitando le duplicazioni;
- la risorsa “personale” scarsa, soggetta nell'ultimo decennio a continua riduzione con la sospensione o la limitazione del turn-over, di contro ad un costante aumento delle competenze dei comuni, gli enti istituzionali più

---

*legge 147/13, con il D.L. 133/13, convertito dalla legge 5/14, con il D.L. 150/13, convertito dalla legge 15/14, con il D.L. 16/14, convertito dalla legge 68/14, con la legge 56/14, con il D.L. 66/14 convertito dalla legge 89/14, con il D.L. 90/14, convertito dalla legge 114/14, con il D.L. 91/14, convertito dalla legge 116/14, con il d.lgs. 118/11, come modificato dal d.lgs. 126/14, con la legge 190/14, con il D.L. 192/14, convertito dalla legge 11/15, con il D.L. 78/15, convertito dalla legge 125/15, con la legge 124/15, con il D.L. 210/15, convertito dalla legge 21/15, con il d.lgs. 50/16 e con la legge 208/15 (legge Stabilità 2016), con il D.L. 113/16 e con altre norme specifiche indicate nel testo, nonché con i Pareri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti e con la più recente giurisprudenza”.*

<sup>67</sup> Nel 2016 il numero dei comuni italiani è pari a **7.998**. I Comuni con popolazione inferiore ai 4.999 abitanti sono **5.584**, pari al 69,82% sul totale, con popolazione da 5.000 a 9.999 sono **1.187**, pari al 14,84% sul totale, per cui i comuni fino a 9.999 sono **6.771**, pari al 84,66% sul totale, (fonte:www.tuttitalia.it elaborazione Ancitel su dati ISTAT 01.01.2016)

vicini alla cittadinanza<sup>68</sup>, è concentrata sulla corretta applicazione, per quanto concerne l'argomento qui trattato, del diritto di partecipazione al procedimento amministrativo. Inoltre, lo stesso personale, dedica una significativa parte del tempo all'assolvimento degli obblighi derivanti dalla normativa che mira alla prevenzione e al contrasto alla corruzione e alla crescente richiesta di pubblicità e trasparenza, consistente nella pubblicazione sul sito internet istituzionale, in una sezione denominata "Amministrazione trasparente", di una molteplicità di documentazione, di atti e di dati<sup>69</sup>. La formazione, i cui fondi destinati a tale importante, anzi fondamentale attività, hanno subito nel tempo riduzioni, di norma, è limitata allo studio e approfondimento delle modifiche delle norme vigenti o normativa di nuova emanazione, la cui applicazione è obbligatoria, lasciando così poche risorse<sup>70</sup> finanziarie e disponibilità di tempo per

---

<sup>68</sup> Le politiche finalizzate al contenimento della spesa del personale trae origine dall'art. 1 comma 562 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge di stabilità 2007) ed è diversificata a seconda di determinate condizioni in cui si trova il Comune. La normativa vigente prevede delle condizioni ostative all'assunzione: a) stato di deficitarietà strutturale e di dissesto; b) mancato rispetto patto di stabilità interno nell'anno precedente o rilevato nell'anno precedente (art. 76, comma 4, D.L. 112/2008); c) violazione del limite di spesa di personale (art. 1, comma 557 ter, L. 296/2006); d) mancata rideterminazione della D.O. nel triennio precedente (art. 6, comma 6, D. Lgs. 165/2001); e) mancata ricognizione annuale eccedenze di personale (art. 33, comma 2, D. Lgs. 165/2001); f) mancata programmazione triennale delle assunzioni (art. 6, comma 4/bis, D. Lgs. 165/2001); g) mancata adozione del piano delle performance ((art. 10, comma 5, D. Lgs. 150/2009); h) mancata adozione del piano triennale delle azioni positive (art. 48, comma 1, D. Lgs. 198/2006).

I nuovi limiti assunzionali, migliorativi rispetto al recente passato, dove il turn-over è stato notevolmente ridotto, validi per il 2016, peraltro molto complessi, sono diversi a seconda della condizione in cui si trova il Comune, e con eccezioni per casi particolari.

<sup>69</sup> L. 6 novembre 2012, n. 190, "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*"; D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*"; D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

<sup>70</sup> E' opportuno ricordare quanto previsto dall'art. 6, comma 13, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e che riguarda anche i Comuni, ossia, "che la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto

acquisire una formazione qualificata sui processi relativi alla partecipazione deliberativa, la cui applicazione ha preminente carattere facoltativo;

- le risorse finanziarie scarse, che risentono anche queste delle politiche di contenimento della spesa pubblica con continui tagli finanziari lineari e misure che limitano il ricorso all'indebitamento, potrebbero portare a considerare contraddittorio spendere per attuare metodi di co-decisioni. Di contro, a fronte della riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali e la decrescita del livello di entrate proprie derivanti dai tributi locali, della riduzione delle risorse da destinare agli investimenti, dovrebbero condurre alla opportunità, per non dire alla necessità, di consultare la cittadinanza di riferimento. Maggiore partecipazione per aumentare l'informazione e la comunicazione, per far acquisire una sempre maggiore dimestichezza con la materia, per accrescere la consapevolezza che in tempi di rigore finanziario è necessario contribuire a determinare le priorità per realizzare gli investimenti più urgenti e maggiormente richiesti, per rendere più efficienti ed efficaci i servizi erogati, per rafforzare la responsabilità fra i cittadini;

- la preoccupazione da parte dei politici di “venire scippati” della

---

economico della P.A., incluse le Autorità indipendenti, per attività di formazione deve essere non superiore al 50% della spesa sostenuta nel 2009”. Questa disposizione di tagli lineari si scontra con la disposizione del Ministro della Funzione pubblica Frattini del 13 dicembre 2001 (G.U. n. 26 del 31 gennaio 2002) *“Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche Amministrazioni”* di cui riporto un passaggio delle premesse *“La formazione e' una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualita' dei servizi, devono fondarsi sulla conoscenza e sulle competenze. Devono, pertanto, assicurare il diritto alla formazione permanente, attraverso una pianificazione e una programmazione delle attivita' formative che tengano conto anche delle esigenze e delle inclinazioni degli individui. I processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, la riforma dei Ministeri, il decentramento e il rafforzamento dei livelli locali di governo, l'attuazione del principio di sussidiarietà e il conseguente nuovo orizzonte delle missioni delle amministrazioni possono realizzarsi solo attraverso il pieno coinvolgimento del personale e la sua riqualificazione. L'attivazione di diversi piani strategici, tra cui quello finalizzato alla realizzazione dell'e-government, sarà possibile soltanto grazie alla formazione delle risorse umane”*.

possibilità di decidere e di elaborare e approvare il bilancio, potrebbe rivelarsi una condizione che limita la partecipazione. La tendenza dei rappresentanti eletti è quella dell'informazione autoreferenziale su quanto fatto al fine di incrementare le simpatie degli elettori in vista di un'eventuale rielezione, limitando contemporaneamente eventuali "concorrenti", dimenticando che la democrazia è partecipazione e potrebbe contribuire a ridurre la distanza che esiste tra la classe politica e i cittadini.

Gli effetti positivi attesi dal processo del bilancio partecipato, esemplificamente si possono individuare:

- nella modernizzazione dell'amministrazione che si coniuga con la crescita della trasparenza, una crescita della conoscenza e la conseguente attività di controllo dei cittadini sulle attività e procedure amministrative, miglioramento dei servizi su proposta e suggerimenti dei partecipanti;
- nella migliore conoscenza del bilancio comunale. Il bilancio di un Comune è un documento di difficile lettura anche per i Consiglieri comunali. Lo sforzo dell'amministrazione deve essere quello di fornire informazioni e spiegazioni appropriate per la maggioranza dei cittadini. Non si deve entrare nel dettaglio, ma di spiegare il funzionamento generale, la tipologia delle entrate e delle spese, gli obblighi, i vincoli, le capacità finanziarie e i margini di discrezionalità che dispongono i decisori;
- nella comunicazione fra gli organi politici e la cittadinanza che deve migliorata e rafforzata;
- nel rafforzamento dell'equità e della giustizia sociale con il coinvolgimento di tutti gli stakeholder, meglio se appartenenti a gruppi sociali deboli, a minoranze etniche, a gruppi di opposizione, con il perseguimento dell'obiettivo di una equa ripartizione delle risorse;

- nella qualità della democrazia deliberativa che attua con la co-decisione, non misurata dal numero dei partecipanti, seppur importante, ma dalla qualità della discussione, dalla condivisione di conoscenze, dal grado di decisione riconosciuta e dal diritto del voto concesso.

Riprendo ora una di quelle che considero criticità e ho in precedenza sinteticamente elencato, ossia, la periodicità di alcuni documenti programmatori, partendo dal periodo iniziale del mandato<sup>71</sup> di un sindaco.

Il punto di partenza per la redazione dei documenti è il programma elettorale, che il candidato Sindaco ha presentato alle elettrici e agli elettori del Comune. E' sulla base del programma elettorale, che sono presentate al consiglio comunale le linee programmatiche<sup>72</sup> indicanti il piano strategico di mandato. Un documento, più delle volte poco considerato sia dagli estensori sia dai destinatari e spesso dimenticato, che assume, nell'intento del legislatore, un'importanza strategica fondamentale, il punto di partenza per l'elaborazione dei successivi provvedimenti. Un altro adempimento, di recente istituzione, è la predisposizione della relazione di inizio mandato<sup>73</sup> che ha lo scopo di verificare la situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente, che seppur preparata da tecnici dell'ente, rappresenta un punto di partenza per la fase successiva della programmazione.

Il primo documento avente carattere programmatico che deve essere

---

<sup>71</sup> Art. 51 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati “1. Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni. 2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche. 3. È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.”

<sup>72</sup> Rinvia p. 24 “Le linee programmatiche”

<sup>73</sup> Rinvia p. 25 “Relazione di inizio mandato”

presentato è il Documento Unico di Programmazione (DUP)<sup>74</sup>, che annualmente deve essere predisposto dalla Giunta Comunale. Come abbiamo visto il DUP di compone di due sezioni, la Sezione Strategica (Ses) con un orizzonte temporale pari a quello del mandato amministrativo e la Sezione Operativa (SeO), con un orizzonte temporale pari a quello del bilancio di previsione (normalmente triennale). Nella Parte 1 della SeO del DUP sono individuati, per ogni missione e coerentemente agli indirizzi strategici contenuti nella SeS, i programmi operativi che l'ente intende realizzare nell'arco pluriennale di riferimento. Per ogni programma devono essere definite le finalità e gli obiettivi annuali e pluriennali che si intendono perseguire, la motivazione delle scelte effettuate ed individuate le risorse finanziarie, umane e strumentali ad esso destinate.

La Parte 2 della SeO comprende la programmazione pluriennale in materia di lavori pubblici, personale e patrimonio:

- la realizzazione dei lavori pubblici degli enti locali deve essere svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali;
- la programmazione del fabbisogno di personale che gli organi di vertice dell'ente devono approvare assicura le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi, richiesti dai cittadini ed offerti agli utenti, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica;
- il piano delle alienazioni e valorizzazioni patrimoniali<sup>75</sup>. L'iscrizione degli immobili nel piano determina una serie di effetti di natura giuridico –

---

<sup>74</sup> Rinvia p. 28 “Documento Unico di Programmazione”

<sup>75</sup> Il piano prende lo spunto da un elenco, approvato con apposita delibera dell'organo di governo che individua i singoli immobili di proprietà dell'ente. Tra questi devono essere individuati quelli non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e quelli suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione.



amministrativa previsti e disciplinati dalla legge;

- piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16, comma 4, del D.L. 98/2011 – L. 111/2011.

Il primo DUP presentato, per i contenuti che i punti 8.1 e 8.2 dell'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011 indica come necessari per conoscere le condizioni esterne e interne che influenzano, condizionano, guidano l'attività amministrativa, deve essere quanto più completo, esaustivo e maggiormente qualificante in quanto la Ses contiene gli indirizzi strategici, gli indirizzi generali di programmazione e le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo<sup>76</sup>. Come si può notare la sezione strategica ha un orizzonte temporale diverso, durata del mandato, rispetto alla sezione operativa e i contenuti programmatori, pari a quello del bilancio di previsione, normalmente triennale e non della durata del mandato.

Quello che ora di fatto accade, per rispettare la tempistica dettata dalla

---

<sup>76</sup> Per quanto qui interessa e a sostegno della mia opinione, riporto stralci di quanto previsto al punto 8.1 dell'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011: **8.1. La Sezione Strategica (SeS)**

*“La SeS sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46 comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente.*

*In particolare, la SeS individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo, le politiche di mandato che l'ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato.*

*Nel primo anno del mandato amministrativo, individuati gli indirizzi strategici, sono definiti, per ogni missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato.*

*Ogni anno gli obiettivi strategici, contenuti nella SeS, sono verificati nello stato di attuazione e possono essere, a seguito di variazioni rispetto a quanto previsto nell'anno precedente e dandone adeguata motivazione, opportunamente riformulati. Sono altresì verificati gli indirizzi generali e i contenuti della programmazione strategica con particolare riferimento alle condizioni interne dell'ente, al reperimento e impiego delle risorse finanziarie e alla sostenibilità economico – finanziaria, come sopra esplicitati”.*

Per una disamina completa dei contenuti del DUP rinvio ai punti 8.1 e 8.2 dell'allegato 4/1 del D.Lgs. 118/2011.

normativa, è che ogni anno viene riproposto, almeno per la mia esperienza, un documento sostanzialmente analogo, a quello dell'esercizio successivo, dove nella Ses viene eliminato l'anno trascorso, confermando spesso i rimanenti quattro anni, e nella SeO viene aggiunto un ulteriore esercizio finanziario, che spesso conferma, con qualche differenza non sostanziale, quello dell'esercizio immediatamente precedente. Questo è un documento che, secondo la mia opinione, dovrebbe avere durata pluriennale, per entrambe le sezioni di cui è composto, ed essere aggiornato annualmente con la nota di aggiornamento se in quanto necessario per la variazione della normativa o per aggiungere o modificare scelte, obiettivi, strategie, che viene presentata unitamente al bilancio di previsione. Questo potrebbe condurre all'adozione di un bilancio di previsione di mandato e di un provvedimento del piano esecutivo di gestione e della performance di durata pari al bilancio<sup>77</sup>. Per garantire i necessari elementi di flessibilità, entrambi i documenti DUP, Bilancio di previsione, PEG<sup>78</sup>, possono essere modificati ogniqualvolta gli organi politici lo reputino utile o sia necessario in conseguenza di sopravvenute, nuove o mutate esigenze e quanto meno annualmente. Nella pratica i comuni medio piccoli riscontrano:

- modificazioni sulla composizione della popolazione, sulla situazione del territorio, modeste che possono incidere solo nel medio lungo termine;
- una situazione consolidata della spesa di parte corrente, una parte vincolata (es. personale, mutui), una parte di difficile contenimento (utenze, manutenzione degli immobili), la rimanente parte discrezionale;

---

<sup>77</sup> Rinvia p. 31 "*Piano esecutivo di gestione e delle performance*"

<sup>78</sup> Probabilmente per non dire necessariamente il PEG potrà essere modificato in minura maggiore per esempio per adeguare o modalità di gestione, per modificare gli obiettivi, le risorse finanziarie, umane e materiali, etc.

- servizi erogati da più anni che, salvo qualche eccezione, possono essere soggetti a modificazioni, a miglioramenti non significativi dal punto di vista quantitativo, maggiori dal punto di vista qualitativi. Eventuali nuovi servizi possono essere tranquillamente gestiti con le variazioni;
- risorse limitate per quanto concerne gli investimenti con pochi interventi realizzabili nel breve periodo ed eventuali nuovi progetti possono essere anche essi gestiti con apposite variazioni.

Condizioni minime indispensabili per la redazione di documenti programmatori di durata pluriennale sono: la certezza del diritto; la stabilità, la chiarezza e la semplicità della normativa a cui fare riferimento; l'armonizzazione della normativa; eventuali vincoli di finanza pubblica; la definizione normativa delle fonti e delle modalità di reperimento delle risorse derivanti dall'autonomia finanziaria o da contribuzioni di terzi, per il finanziamento delle spese correnti, le forme di finanziamento delle spese di investimento; lo snellimento, la sburocratizzazione, l'eliminazione degli adempimenti amministrativi non indispensabili che appesantiscono i procedimenti; lo sviluppo di sistemi informatici idonei che consentano la redazione, la trasmissione e la conoscenza dei documenti.

La redazione di documenti di programmazione di durata pluriennale, di mandato nel mio caso, dovrebbero tenere nella dovuta considerazione gli scopi definiti dalle linee guida che auspicano, favoriscono, e regolano la partecipazioni degli stakeholder e guidano la redazione dei documenti di programmazione non obbligatori<sup>79</sup>, predisponendoli separatamente o integrandoli nel documento di programmazione obbligatorio.

---

<sup>79</sup> Bilancio Sociale, Bilancio ambientale, Bilancio di sostenibilità e di settore, Bilancio di genere, Bilancio arboreo (obbligatorio per i comuni con più di 15.000 abitanti).

Lo strumento del bilancio partecipativo, che prevede il coinvolgimento delle cittadine e dei cittadini e degli stakeholder interessati, necessita di adeguata formazione della risorsa umana, sia politica sia tecnica, destinata a seguire il processo, di notizie, di dati certi e attendibili e comporta un impegno notevole sia da parte degli organi politici che della struttura amministrativa di gestione nell'anno di predisposizione. Questo sforzo organizzativo, dovrebbe produrre effetti positivi negli anni successivi, comportando un recupero della risorsa tempo, una semplificazione delle attività con la possibilità di concentrarsi maggiormente sulle procedure di controllo, di verifica e di redazione del documento di rendiconto annuale, quest'ultimo approvato con le procedure previsto dalla normativa, integrandolo con i diversi modelli di rendicontazione, coinvolgendo i medesimi soggetti che hanno partecipato alla redazione dei documenti di programmazione. Tale processo di rendicontazione dovrebbe consentire di apportare le necessarie correzioni ed integrazioni da apportare con apposite variazioni ai documenti di programmazione di valenza pluriennale.

La redazione di tutti i documenti di programmazione e rendicontazione, sia obbligatori sia facoltativi, nella loro interezza presuppone la disponibilità di risorse umane e di strumenti informatici idonei, per cui spesso non vengono predisposti. Per ovviare a questo reputo preferibile procedere con gradualità con costanza e con modalità in grado di adattarsi nel corso tempo alle diverse esigenze, procedendo con l'integrazione del bilancio consuntivo o rendiconto consuntivo obbligatorio con gli altri tipi di bilancio di rendicontazione facoltativi, sociale, di genere, ambientale, limitandola ad una parte delle attività del Comune, quelle che riscuotono più interesse o più discusse (es. servizi scolastici, servizi sociali), aggiungendone altri anno

dopo anno, per giungere entro la fine del mandato alla rendicontazione completa delle attività eseguite, dei servizi erogati, dei progetti e degli investimenti completati o lo stato di avanzamento di quelli in corso.

Ritengo opportuno sottolineare l'importanza che il legislatore assegna alla rendicontazione, evidenziata al punto 8.1 dell'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011 che dispone *“nella SeS sono anche indicati gli strumenti attraverso i quali l'ente locale intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi, di raggiungimento degli obiettivi e delle collegate aree di responsabilità politica o amministrativa”*, confermandone l'obbligatorietà che non è più esclusivamente di natura finanziaria e patrimoniale, ma riguarda l'intera attività amministrativa.

Di seguito cerco di esemplificare come definirei le fasi del processo del bilancio partecipativo, a prescindere della valenza annuale o di mandato dei documenti di programmazione, che prende spunto dalle esperienze fatte in Italia, in Europa e nel mondo, fino ad ora conosciute.

Una premessa doverosa riguarda la tempistica del primo anno di amministrazione. Normalmente le elezioni avvengono nei mesi di maggio e giugno, per cui il bilancio di previsione dell'esercizio in cui si svolge la tornata elettorale è già stato approvato e in gran parte già applicato, e i primi documenti le linee programmatiche e il DUP, propedeutici alla redazione del bilancio di previsione per l'esercizio successivo, devono essere presentati rispettando scadenze ravvicinate. Questo, ovviamente, limita la possibilità di avviare il processo di bilancio partecipativo con una tempistica spalmata sull'intero esercizio. Questo può consentire, in ogni caso, l'ideazione di semplici percorsi consapevoli dei limiti dettati dal

tempo a disposizione, finalizzati ad apportare modificazioni al DUP predisposto avendo a disposizione un tempo limitato, con la nota di aggiornamento che accompagna la proposta di bilancio di previsione annuale (che considera tre annualità) per l'esercizio successivo, rinviando all'anno seguente il processo completo del bilancio partecipativo, che nel frattempo si provvederà ad attivare, strutturare e disciplinare.

Il processo del bilancio partecipativo inizia con l'individuazione di un minimo di struttura, che successivamente troverà una identificazione precisa e compiuta, composta almeno da un soggetto politico (es. assessore con delega alla partecipazione) e da uno o più soggetti della struttura amministrativa, che governi il processo. Il primo periodo è utilizzato per concentrare l'attenzione sulla fase della preparazione del percorso, dell'informazione, della comunicazione, coinvolgendo fin da subito le cittadine, i cittadini e gli stakeholder interessati. Si organizzano, pertanto, assemblee civiche generali, di quartiere o di frazioni del comune (a seconda della dimensione dello stesso) per informare e comunicare. Per quanto concerne la determinazione di chi deve approvare le linee guida del percorso possono essere seguite strade diverse. Questo compito può essere riservato a tutti i partecipanti alle assemblee pubbliche o alle persone delegate dai cittadini costituendo una apposita "Commissione o Consiglio del bilancio partecipativo"<sup>80</sup> ai cui lavori partecipano anche i rappresentanti politici e tecnici dell'amministrazione comunale. I partecipanti alle assemblee o tale organismo, a seconda della scelta effettuata, hanno il

---

<sup>80</sup> L'impegno dell'Amministrazione è quello di creare i presupposti che siano rappresentati tutti i cittadini secondo criteri precisi (età, genere, frazione e/o quartiere, professione, titolo di studio, comunità straniere, minoranze etniche, etc.), rappresentanti dei gruppi di interesse, delle organizzazioni, del no-profit, delle categorie economiche e professionali etc.

compito di stabilire le modalità di conoscenza del percorso, l'iter cronologico, le modalità di svolgimento delle assemblee pubbliche, l'utilizzo delle tecnologie ICT, il budget, il servizio, l'area, che viene destinato alla scelta dei cittadini, la tipologia delle proposte consentite, i criteri di ammissibilità, di valutazione e le modalità di votazione delle proposte, gli obblighi, i doveri, i ruoli e i compiti sia dell'amministrazione e dei suoi rappresentanti, sia dei cittadini e dei loro eventuali delegati nella Commissione del bilancio partecipativo<sup>81</sup>.

Il bilancio comunale nella sua forma attuale è un documento tecnico, che deve rispondere a precisi schemi, di non facile consultazione e comprensione, non solo per i cittadini ma anche per un assessore o un consigliere comunale. L'amministrazione può trovare le modalità per illustrarlo e spiegarlo ai cittadini, sia con la collaborazione dei tecnici interni sia di specialisti esterni. Questa è la seconda fase del processo. Durante queste assemblee è importante informare i partecipanti sulla consistenza della popolazione (per fasce demografiche, per tipologia, etc.), sulle caratteristiche del territorio, sulla struttura organizzativa e le sue articolazioni, sulla situazione finanziaria e patrimoniale, sul livello attuale e sui limiti dell'indebitamento, sulla sua sostenibilità nel tempo, sulle spese fisse vincolate (es. personale, il pagamento degli interessi passivi e il rimborso delle quote capitale dei prestiti), sulla possibilità di variare le entrate, sull'organizzazione, sulla qualità e sulle modalità di accesso dei servizi offerti, sullo stato di avanzamento dei lavori in corso e su quelli in

---

<sup>81</sup> Preferisco questa denominazione anche per non confonderla con il Consiglio Comunale, organo a cui la legge riserva la competenza di approvare i documenti principali della programmazione fra i quali il DUP, il bilancio di previsione ed il rendiconto della gestione.

fase di attuazione, sugli organismi ed enti strumentali e società partecipate. Mettere i cittadini nella condizione di comprendere il funzionamento del bilancio è un obiettivo da raggiungere per svariati motivi, non ultimo quello di rendere i cittadini più consapevoli delle difficoltà che si incontrano quando ci si prende la responsabilità di amministrare. Per far questo, oltre che ad organizzare assemblee civiche, si può creare un opuscolo di facile comprensione da distribuire in posti facilmente raggiungibili dai cittadini, e pubblicato anche sul sito internet istituzionale. Inoltre, utilizzando le nuove tecnologie, internet e la posta elettronica, si consente ai cittadini di rivolgere domande in merito all'argomento alla quale un tecnico dell'amministrazione può rispondere.

La terza fase è quella che vede i cittadini protagonisti del processo e dove gli amministratori comunali "devono tornare ad ascoltare". A questo scopo si convocano nuovamente le assemblee pubbliche generali, di frazione e/o di quartiere, a cui partecipano il Sindaco, la Giunta Comunale o almeno un assessore, i componenti la commissione. Per garantire un'efficace andamento dell'assemblea, meglio se moderata da una persona qualificata, i partecipanti devono avere un tempo limitato per presentare proposte e suggerimenti. Le proposte ammesse sono principalmente quelle con le caratteristiche stabilite dalla commissione, ma anche altre, e possono riguardare diverse tipologie:

- interventi di manutenzione di modesto importo o segnalazione di problemi o criticità sui servizi offerti e sulle attività esercitate che gli uffici preposti possono risolvere direttamente;
- miglioramenti in termini qualitativi o quantitativi dei servizi offerti;
- attivazione di nuovi servizi particolarmente sentiti dalla cittadinanza o da



parte di essa con particolari esigenze o residenti in una parte del territorio;

- interventi realizzabili in tempi brevi che richiedono un finanziamento contenuto e rientranti nel budget deciso dalla commissione;
- interventi rilevanti che richiedono tempi di progettazione e realizzazione lunghi e complessi con fabbisogno finanziario considerevole.

Le proposte emerse dalle assemblee rientranti nel budget concordato, sono vagliate dalla commissione e trasmesse all'amministrazione per essere valutate dai competenti organi comunali in ordine alla loro legittimità e alla loro fattibilità tecnica e finanziaria.

Contemporaneamente, utilizzando le tecnologie ICT, si possono attivare processi di e-participation e di e-democracy<sup>82</sup>, forme di partecipazione e attivazione dei cittadini on line utilizzando tecnologie per l'informazione, finalizzati a catturare le proposte, le opinioni, i suggerimenti di coloro che, per varie motivazioni, preferiscono tali forme rispetto alla partecipazione tradizionale (es. assemblee pubbliche). Successivamente si può proseguire con l'utilizzo di tecnologie per il dialogo e per la consultazione finalizzate a consentire ai cittadini che meglio si adattano all'uso queste metodologie, la discussione on line attraverso specifici forum tematici, chat tematici con amministratori, sondaggi pubblici on-line, di prendere parte ad un processo decisionale commentando e proponendo e scegliere fra più alternative.

Dopo aver effettuato la verifica di fattibilità tecnica e finanziaria si può passare alla fase in cui i cittadini con le modalità precedentemente definite,

---

<sup>82</sup> Per approfondimenti: Ministero per l'innovazione e le tecnologie – Area Innovazione per le Regioni e gli Enti locali - *“E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano”* (2004) Formez  
Luca De Pietro (2010) *“L'evoluzione dei modelli e delle tecnologie per la partecipazione dei cittadini: l'esperienza del Consiglio regionale del Veneto”* Marsilio Editori s.p.a. – Venezia

anche di tipo informatico utilizzando le tecnologie ICT, possono votare sulle priorità per l'impiego dei fondi, nel limite del budget concordato, da inserire nel bilancio dell'esercizio successivo. In questa fase il Sindaco o l'assessore al bilancio deve chiarire a quali condizioni e con quale copertura finanziaria i progetti potranno essere realizzati ed eventualmente, in presenza di scarsità di risorse, quali progetti o servizi non potranno essere realizzati per liberare i fondi necessari per i progetti votati dai cittadini. I cittadini, con il sistema di punteggio in precedenza determinato, voteranno i singoli progetti giudicati fattibili formando una graduatoria delle priorità. Eventuali progetti inseriti nella graduatoria che per scarsità di risorse o per motivi diversi non possono essere attuati, sono rinviati al processo di bilancio partecipativo dell'esercizio successivo. Le operazioni di votazione e di formazione della graduatoria deve essere verbalizzata e trasmessa all'organo esecutivo per l'inserimento nel bilancio e al Consiglio Comunale che approvando il bilancio di previsione, o la variazione del bilancio in caso di bilancio di mandato, si assume la responsabilità politica per la realizzazione di quanto contenuto nel documento. Il bilancio di previsione annuale, o di mandato, deve essere messo a disposizione di tutti i cittadini e gli stakeholder, in formato cartaceo o nelle altre forme previste dal processo del bilancio partecipativo, sia in quanto previsto dalla legislazione vigente sia per consentire ai cittadini o alla commissione di verificare se le loro proposte sono state inserite nel documento. Gli stessi soggetti hanno diritto all'informazione sullo stato di avanzamento dei progetti e dei lavori.

Il processo del bilancio partecipativo si conclude con l'obbligo degli amministratori di rendere conto di quanto fatto, in modo particolare della realizzazione dei progetti proposti dalle assemblee pubbliche. Se questo non

è avvenuto, in parte o in tutto, devono essere spiegati i motivi e le proposte non realizzate devono essere riproposte nell'esercizio successivo. La rendicontazione avviene in una o più apposite assemblee civiche consegnando ai partecipanti idonea documentazione. La medesima documentazione dovrà essere distribuita in forma cartacea a tutti coloro che la richiedano, pubblicata nel sito internet istituzionale e pubblicizzata nelle forme ritenute più idonee. Il modello, il percorso, i contenuti delle assemblee, i progetti proposti, i risultati raggiunti dal processo del bilancio partecipato deve essere reso disponibile sia in forma cartacea sia pubblicandolo nel sito internet istituzionale, in una apposita sezione facilmente consultabile. I cittadini in questo modo hanno a disposizione documentazione sufficiente per valutare l'operato della Giunta Comunale e a seconda del grado di soddisfazione potrà o meno confermare la sua fiducia negli amministratori, in occasione delle successive elezioni.

Il successo del processo si può misurare con la quantità di cittadini che partecipano, dal dibattito che ne scaturisce, dal numero di proposte formulate, dai voti espressi e soprattutto dal numero di progetti che effettivamente l'amministrazione riesce a realizzare. Questa ultima condizione la ritengo strategica, in quanto più sono i progetti realizzati più il cittadino ha la sensazione, anzi la consapevolezza, di poter incidere sulla gestione e un numero sempre maggiore di cittadini prenderà parte ai percorsi di bilancio partecipativo degli anni successivi. Tutte le fasi previste dal percorso devono essere svolte con una tempestività, fissata dalla commissione del bilancio partecipativo, che consenta al Consiglio Comunale di deliberare il bilancio di previsione entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

## CONCLUSIONI

Con il presente lavoro ho cercato di analizzare i meccanismi e gli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione, e principalmente all'ente locale "Comune", che favoriscono l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale nei Comuni intesa come partecipazione dei cittadini, singoli o associati, connessa all'applicazione di processi di inclusione dei cittadini nei processi decisionali a livello locale, quale applicazione concreta della teoria della democrazia deliberativa. Il Comune è il livello istituzionale che più di altri deve adattare la propria organizzazione al fine di raggiungere tale obiettivo. Un rapporto paritario e funzionale che dovrebbe intercorrere tra le amministrazioni locali e i propri cittadini, in base al vincolo di sussidiarietà orizzontale, dovrebbe costituire una risorsa inedita per un adeguato "governo" della complessità che l'attuale situazione economica e sociale ci consegna. La ricerca e l'attuazione di un eguale rapporto paritario e comunicativo tra amministrazione e cittadinanza rappresentano una grande opportunità per accrescere l'efficacia dell'azione amministrativa, per rendere concreta un'amministrazione condivisa, per contribuire a ridurre la distanza fra la politica e il cittadino migliorando le relazioni sociali con la crescita del capitale sociale, e per migliorare la qualità della democrazia.

Le disposizioni legislative, sovranazionali, nazionali e subnazionali, direttive statali, linee guida pubbliche e private, esempi di processi, per dare concreta attuazione degli strumenti di rendicontazione sociale e di partecipazione, secondo la mia opinione, sono più che sufficienti e di qualità molto soddisfacente, si tratta ora di dare un contenuto a tutto questo. Molti amministratori politici e tecnici della struttura gestionale dei comuni

sostengono che il tempo richiesto per la redazione dei documenti obbligatori e la prassi amministrativa per la gestione dei servizi resi agli utenti, non lascia spazio per aggiungere ulteriori processi, che non dispongo di risorse umane, e quelle presenti nella maggior parte dei casi non sono adeguatamente preparate sulle procedure di cui trattasi, e materiali sufficienti per implementare ulteriori, seppur importanti, processi.

Ritengo, inoltre, non sia ancora pienamente recepita dai cittadini la necessità di modificare il loro atteggiamento, di cambiare mentalità, e che è necessario approfittare dell'opportunità che viene loro offerta attivando tali strumenti. Il diritto-dovere dell'iniziativa per la cura dei beni comuni, non deve essere prerogativa dell'istituzione pubblica ma deve essere esercitata anche dai cittadini, soprattutto in caso di inerzia di quest'ultima.

L'impressione che deriva dalla mia esperienza è che quando ci sono interessi collettivi da perseguire, a parte eccezioni che non fanno la regola, siano ancora gli organi politici dell'amministrazione che si fa carico di coinvolgere le forze sociali. La partecipazione quantitativamente e qualitativamente è sicuramente cresciuta, com'è in costante espansione la richiesta da parte dei cittadini, singoli ed associati, di diventare protagonisti nella gestione dei beni comuni. Un'ulteriore crescita sarà sicuramente possibile se sarà posto rimedio alle cause indicate in precedenza in merito alla legislazione e alla burocrazia e andrà di pari passo con il processo di cambiamento culturale auspicato, che deve coinvolgere l'organo politico, il personale dirigente ed operativo dell'istituzione pubblica, il cittadino.

## ABBREVIAZIONI

Art.	Articolo
Cost.	Costituzione
COP	Consiglio Municipale di Bilancio
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
D. Lgs.	Decreto Legislativo
D.O.	Dotazione organica
DUP	Documento unico di programmazione
ICT	Information and communications Technology
G.U.	Gazzetta ufficiale
GBS	Gruppo bilancio sociale
GRI	Global Reporting Initiative
L.	Legge
P.A.	Pubblica Amministrazione
PEG	Piano esecutivo di gestione
SeO	Sezione operativa del DUP
SeS	Sezione strategica del DUP
ss.mm.ii	successive modificazioni ed integrazioni



## BIBLIOGRAFIA

- COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, II<sup>a</sup> SOTTOCOMMISSIONE (I<sup>a</sup> sezione) resoconto sommario della seduta di martedì 14 gennaio 1947
- SABINO CASSESE (1982) *“Il sistema amministrativo italiano”* Istituto poligrafico e zecca dello Stato - Roma
- LUCA BUSICO – VITO TENORE (2009) *“La dirigenza pubblica.”* EPC libri, Roma pp. 9-20
- ALMAGISTI MARCO (2008), *“La qualità della democrazia in Italia – Capitale sociale e politica”*, Carocci Editore spa, Roma, pp. 9-85 e 301-320
- ARENA GREGORIO (2006), *“Cittadini attivi - Un altro modo di pensare all'Italia”*, Editori Laterza, Roma
- DI STEFANO MARIA DONATA, (2008) *“I principi di uguaglianza e libertà, dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo alla Costituzione Italiana”*
- ISERNIA PIERANGELO (2001), *“Introduzione alla ricerca politica e sociale”*, Il Mulino, Bologna
- GIOVANNI MORO (1998), *“Manuale di cittadinanza attiva”*, Carocci Editore spa, Roma
- PANEBIANCO ANGELO (2008), *“Democrazia debole: la formula mediterranea”*, Corriere della Sera del 14 agosto 2008
- PERCY ALLUM (2006), *“Democrazia reale – Stato e società civile nell'Europa occidentale”*, De Agostini Scuola Spa, Novara
- PIANA DANIELA (2007), *“Rule of law e spazio giuridico europeo: i paesi post comunisti”*
- PISANI ROBERTO (2007), *“Dal Capitale sociale alla partecipazione politica”*, Il trimestrale del Laboratorio n. 1/gennaio-marzo 2007, Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Pisa
- SARTORI GIOVANNI (2005), *“La democrazia è laica o non esiste”*, Corriere della Sera del 22 ottobre 2005
- SOLA GIORGIO (2006), *“Incontro con la scienza politica”*, Il Mulino, Bologna
- TESAURO GIUSEPPE (2008), *“Diritto Comunitario”*, Cedam, Padova pp. 101 – 120
- VANDELLI LUCIANO (2004), *“Il sistema delle autonomie locali”*, Il Mulino, Bologna
- CIVETTA ELISABETTA (2015) *“Gli strumenti di programmazione degli Enti Locali”* Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna
- ANGELO TANESE (2004) *“Rendere conto ai cittadini - Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche”*, Cantieri PA Edizioni Scientifiche Italiane Spa
- Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche
- Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali (2007) *“Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali”*
- FORMEZ *“Bilancio sociale – Linee guida per le amministrazioni pubbliche”*
- TALAMO VALERIO (2005) *“La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione”* Forum P.A. 11 maggio 2005
- COLAPIETRO CARLO docente coordinatore del: corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di viceprefetto, redazione: CASTRUCCI Renata, COVELLA Nicola, DE FEO Fabiola, MANNO Natalino, ORIOLO Antonio, ROSA Franca *“Il rapporto tra politica e amministrazione nella più recente giurisprudenza costituzionale”* corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di



viceprefetto

- BUSICO LUCA (2006) *“Brevi riflessioni sul principio di distinzione tra politica e gestione negli enti pubblici a quindici anni dalla sua introduzione”* rivista Diritto & Diritti
- MARTINI GIUSEPPE (2002) *“Costruire obiettivi e indicatori”* PRO.FORMA.
- URSO MASSIMO G. (2007) *“Il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione negli locali e nelle società partecipate da enti pubblici”* rivista Diritto & Diritti
- FANELLI VALERIA *“Il modello dirigenziale: dal D.P.R. n. 748 del 1972 al D. Lgs. 29/1993”* articolo pubblicato su rivista n. 16 *“Lavoro e Post Mercato”*
- MARCO BERTOCCHI, LUCA BISIO, GIUSEPPINA LATELLA (2006) *“Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali”* Il Sole 24 Ore S.p.A.
- RENATO D'AMICO (2003) *“Il Manager pubblico nell'ente locale”* Franco Angeli Edizioni - Milano
- COORDINAMENTO AGENDE 21 LOCALI (2010) *“Indagine sulla contabilità ambientale degli enti locali italiani”* report dei risultati
- FABIOLA DE TOFFO, ALESSANDRA VALASTRO (2012) *“Dizionario di democrazia partecipativa”* Regione Umbria – Centro Studi Giuridici e Politici
- DONATELLA BRUNO, MAURIZIO SARTI (2009) *“Rendicontazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo”* cosa sono e a cosa servono Franco Angeli s.r.l. Milano
- SACCONI LORENZO 2008 *“Il bilancio sociale nel settore pubblico. Esame critico degli standard e linee innovative per le Regioni e gli Enti di governo decentrati”* Dipartimento di economia dell'Università di Trento ed EconomEtica
- LUCA BISIO 21 gennaio 2005 Regione Emilia Romagna – Team di innovazione regionale sul bilancio sociale *“Bilancio sociale: strumenti e modalità di individuazione e coinvolgimento degli stakeholder”*
- BIANCA MARIA ZACCHEO – membro commissione trasparenza *“Guida alla rilevazione degli stakeholder. Requisiti di uno Stakeholder Engagement”*
- MARIO MAZZOLENI – MARCO BERTOCCHI (2006) Paper numero 54 *“La rendicontazione sociale negli enti locali quale strumento a supporto delle relazioni con gli stakeholder: una riflessione critica”*
- GIOVANNI TONELLA (2012) *“Politiche di partecipazione”* Padova – Cleup
- Commissione delle Comunità Europee (2001) *“La governance europea. Un libro bianco”* Bruxelles
- FABIOLA DE TOFOL, ALESSANDRA VALASTRO (2012) *“Dizionario di Democrazia Partecipativa”* Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria.:
- PATRIZIA NANZ, MIRIAM FRITSCHÉ (2012) *“La partecipazione dei cittadini: un manuale. Edizione italiana a cura dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna (2014) La versione originale è stata arricchita con riferimenti ed esempi italiani da Rodolfo Lewanski. Traduzione di Silvia Zamboni.*
- LUCA DE PIETRO (2010) *“L'evoluzione dei modelli e delle tecnologie per la partecipazione dei cittadini: l'esperienza del Consiglio regionale del Veneto”* Marsilio Editori s.p.a. – Venezia
- PAOLO MICHELOTTO, THOMAS BENEDIKTER *“Diritti di partecipazione dei cittadini nei comuni – Schema degli strumenti di democrazia diretta e partecipazione dei cittadini da inserire negli statuti comunali”* Politis 5/2015 – Politis Cooperativa Sociale - Bolzano

## SITOGRAFIA

- [www.astrid.it](http://www.astrid.it) RAZZANO GIOVANNA (2005) *“La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà”*.
- [www.capitalesociale.it](http://www.capitalesociale.it) DELLA PEPA CLEMENTINA E IACCARINO LUCIO, (2006) *“Capitale Sociale: Putnam e i suoi critici”*.
- [www.cesvol.net](http://www.cesvol.net) GREGORIO ARENA, (2005) *“Strumenti giuridici per la tutela dei diritti”*.
- [www.demo.istat.it/](http://www.demo.istat.it/) ISTAT pop2009.
- [www.fondaca.it](http://www.fondaca.it) ARENA GREGORIO, (2003) *“Il principio di sussidiarietà nell’art. 118 della Costituzione”*.
- [www.fp.lombardia.it](http://www.fp.lombardia.it) PEDRAZZANI LUCIANO (2009) *“Sussidiarietà: titolarità di diritti dei cittadini o mera partecipazione?”*
- [www.lucaniainrete.it](http://www.lucaniainrete.it) DI STEFANO MARIA DONATA, (2008) *“I principi di uguaglianza e libertà, dalla dichiarazione dei diritti dell’uomo alla Costituzione Italiana”*.
- [www.sintesidialettica.it](http://www.sintesidialettica.it) CAMELLI RENATO, (2006) *“Sussidiarietà orizzontale, ovvero un altro modo di amministrare”*.
- [www.sumitalia.it](http://www.sumitalia.it) PIANA DANIELA (2007), *“Rule of law e spazio giuridico europeo: i paesi post comunisti”*.
- [www.urp.it](http://www.urp.it) ARENA GREGORIO, (2004) *“Un nuovo modo di amministrare”*.
- [www.volontariato.org/](http://www.volontariato.org/) /interventi/cartavalori.htm *“Carta dei valori del volontariato”*.
- <http://www.minambiente.it/> es. *“Relazione sullo stato dell’ambiente 2009”*
- <http://www.appa.provincia.tn.it/>» es. [Rapporto sullo stato dell'ambiente della provincia di Trento - Capitolo Rifiuti - aggiornamento 2013](#)
- <http://www.politichepiemonte.it/> es. *“Lo Stato dell’Ambiente in Piemonte”*
- <http://www.diritto.it> es. *“Brevi riflessioni sul principio di distinzione tra politica e gestione negli enti pubblici a quindici anni dalla sua introduzione”* e *“Il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione negli locali e nelle società partecipate da enti pubblici”*
- <http://www.lexitalia.it> es. *“Separazione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo e attività gestionale nella legge delega “Brunetta”. Il nodo del conferimento degli incarichi dirigenziali”* (2009)
- <http://www.gruppobilanciasociale.org/>
- <https://www.globalreporting.org>
- <http://www.accountability.org/>
- <http://www.sa-intl.org/>
- <http://www.europa.eu>
- [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)
- <http://www.rgs.mef.gov.it/>



## LEGGI CONSULTATE

- D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 *“Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”*
- L. 5 agosto 1978, n. 468 *“Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio”*
- D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 *“Coordinamento delle disposizioni regolanti la contabilità delle province e dei comuni con le disposizioni di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 e di cui alla legge 19 maggio 1976, n. 335”* Abrogato dall'art 123 D. Lgs. 25.02.1995, n.77
- D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 *“recepimento del primo accordo nazionale di lavoro nel comparto delle autonomie locali (comuni e province e loro consorzi, comunità montane, aziende di cura, soggiorno e turismo, università agrarie ed associazioni agrarie e IPAB)”*
- L. 8 giugno 1990 n. 140 *“Ordinamento delle autonomie locali”*
- L. 7 agosto 1990, n. 241 *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*
- L. 29 gennaio 1992, n. 113 *Obbligo per il comune di residenza di porre a dimora un albero per ogni neonato, a seguito della registrazione anagrafica”*
- L. 23 ottobre 1992, n. 421 *“Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale”*
- D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 *“Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’art. 2 della Legge 23 ottobre 1992, n. 421”*
- L. 14 gennaio 1994, n. 20 *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti”*
- D. Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 *“Ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali”*
- D.P.R. 3 gennaio 1996, n. 194 *“Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.”*
- L. 15 maggio 1997, n. 127 *“Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”*
- D. Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 *“Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”*
- L. 16 giugno 1998, n. 191 *“Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica”*
- D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 *“Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell’art. 11, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59”*
- L. 3 agosto 1999, n. 265 *“Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”*
- D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 *“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”*
- D. Lgs. 17 maggio 1999, n. 153 *“Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all’art. 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina*

*fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461*"

D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali"*

L. 7 giugno 2000, n. 150 *"Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"*

D.P.R. 21 settembre 2001 n. 422 *"Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi"*

D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*

D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 *"Codice dell'amministrazione digitale"*

D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 155 *"Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118"*

Decreto del Ministero della solidarietà sociale 24 gennaio 2008 *"Adozione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale, ai sensi dell'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155"*

D. L. 7 ottobre 2008, n. 154 *"Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali"*

L. 4 dicembre 2008, n. 189 *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, recante disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali"*

L. 4 marzo 2009, n. 15 *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"*

L. 5 maggio 2009, n. 42 *"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*

D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 *"Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"*

L. 31 dicembre 2009, n. 196 *"Legge di contabilità e finanza pubblica"*

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

D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 *"Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli art. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*

D. L. 18 ottobre 2012, n. 179 *"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"* convertito in L. 17 dicembre 2012, n. 221

L. 6 novembre 2012, n. 190 *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*

L. 24 dicembre 2012, n. 243 *"Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"*

Legge 14 gennaio 2013 *"Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani"*

D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*

D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 *"Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei"*

*sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*

*L. 28 dicembre 2015 n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”*

*L. 24 dicembre 2012, n. 243 “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”*

*La Legge 7 aprile 2016, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni”*

*D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179 Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*

*D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*