

Costi e risultati, l'esigenza di rendere il conto

di Luca Bisio

La gestione responsabile per creare valore pubblico rientra nelle finalità fondamentali dell'Ente. Ecco perché è necessario assicurare l'informazione e la conoscenza sulle iniziative predisposte e le azioni intraprese dall'amministrazione

SCENARIO

La finalità di fondo degli Enti locali consiste nel creare valore pubblico - inteso in termini di contributo allo sviluppo della comunità locale - in modo responsabile. Da ciò scaturisce l'esigenza di "rendere il conto" da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato e alle loro azioni (accountability). Per affrontare tale tema è opportuno concentrarsi sui tre essenziali attori organizzativi della governance locale:

- gli organi di rappresentanza, date le loro funzioni di tutela dei cittadini (con particolare riferimento al Consiglio);
- gli organi di governo, date le loro funzioni di indirizzo e controllo (sindaco e Giunta);
- i dirigenti o le posizioni organizzative, quali responsabili della gestione.

Alla fine della presente disamina dovrebbero emergere con chiarezza le respon-

sabilità di ciascun soggetto nei diversi processi di relazione con i principali referenti del sistema pubblico locale. Per raggiungere il nostro obiettivo proviamo a ripercorrere l'iter logico che porta un'amministrazione a iniziare un nuovo mandato amministrativo e a gestirne le finalità e gli obiettivi programmati.

Mediante l'esercizio del diritto di voto, i cittadini danno mandato al sindaco/presidente della Provincia di amministrare l'ente, coadiuvato dalla Giunta. È, infatti, a tali organi che sono di fatto associate le funzioni di guida dei Comuni e delle Province.

Al Consiglio, altro organo eletto, viene invece richiesto un ruolo qualificato di indirizzo strategico relativamente all'azione dell'esecutivo, di rappresentanza degli interessi della comunità locale e di mediazione se ve ne fossero di contrastanti. Spetta, inoltre, al Consiglio la funzione di controllo strategico sull'attuazione delle politiche pre-

viste dal programma di mandato e sulla correttezza delle modalità che hanno portato al raggiungimento dei risultati attesi.

L'organo esecutivo, quindi, sulla base delle strategie di medio periodo deve farsi carico, insieme ai responsabili dei servizi, di attuarle raggiungendo i risultati programmati secondo le seguenti modalità:

- l'erogazione diretta di servizi (gestione in economia);
- l'esternalizzazione dei servizi a soggetti terzi che operano secondo gli indirizzi dell'ente e da esso sono controllati;
- la partecipazione a network pubblico/privato di diversa natura (convenzioni ente-volontariato, costituzione di aziende a capitale pubblico o misto eccetera).

In tale contesto emergono con evidenza cinque dimensioni dell'accountability pubblica: accountability di mandato, di governo interno, sull'acquisizione delle risorse, sui risultati e di po-

L'accountability negli Enti

Articolo 162, comma 8, Dlgs 267/2000 (Tuel)

Gli enti assicurano ai cittadini e agli organismi di partecipazione, (...), la conoscenza dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e dei suoi allegati con le modalità previste dallo statuto e dai regolamenti

Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali (Punto 20)

Le finalità del sistema di bilancio sono quelle di fornire informazioni in merito ai programmi futuri, a quelli in corso di realizzazione ed all'andamento finanziario dell'ente a beneficio di un'ampia serie di utilizzatori nel processo di decisione politica, sociale ed economica

Dpcm 17 febbraio 2006 (Bilancio sociale - Linee guida per le amministrazioni pubbliche)

Ogni amministrazione pubblica ha il dovere di rendere conto relativamente ai propri ambiti di competenza, in quanto titolare di un mandato e della potestà di scegliere e agire come interprete e garante della tutela degli interessi e della soddisfazione dei bisogni della comunità



licy network. Cerchiamo ora di associare a tali dimensioni di accountability le responsabilità degli attori organizzativi evidenziati in precedenza.

MANDATO

La prima relazione da considerare è quella tra cittadini, sindaco/presidente della Provincia e Consiglio comunale/provinciale, in quanto soggetti direttamente eletti.

In particolare:

- tra sindaco/presidente e cittadini, diviene centrale la possibilità di verificare il rispetto del patto elettorale e del contemporaneo dei diversi interessi della collettività;
- tra Consiglio e cittadini, è importante poter valutare l'assolvimento delle funzioni di indirizzo e di controllo affidate dal Tuel alle assemblee elettive, in rappresentanza della collettività locale.

Tali relazioni di responsabilità generano per gli organi di governo e di rappresentanza la necessità di:

- comunicare, concertare o partecipare preventivamente la mission, i valori e i programmi dell'amministrazione, non soffermandosi unicamente su ciò che si intende realizzare ma concentrandosi su quei profili di trasparenza e di tutela dell'interesse pubblico essenziali per chi, in un sistema di democrazia rappresentativa, delega agli amministratori la responsabilità ma anche il potere di amministrare la collettività locale per l'intero mandato;
- focalizzare l'attenzione non solo sui risultati ottenuti ma anche sul proces-

so seguito per il loro raggiungimento, chiarendo come si è operato e con quale livello di legittimità e trasparenza.

L'accountability di governo interno concerne la necessità di rendere il conto, relativamente alle modalità di esercizio dell'autonomia decisionale, tra organi politici di diverso ordine (sindaco e Consiglio, Consiglio e Giunta) e responsabili della gestione (dirigenti e/o posizioni organizzative).

L'ente infatti, sulla base della normativa vigente, conferisce a tali attori importanti prerogative in termini di autonomia decisionale, permettendo loro di prendere decisioni di indirizzo strategico e operativo nonché di natura gestionale che impattano, dapprima, sull'allocatione delle risorse e, successivamente, sulla loro gestione per il raggiungimento degli obiettivi programmati.

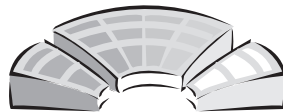
La necessità di una resa del conto relativamente a tali modalità di governo interno è data dal fatto che la normativa successiva alla riforma delle autonomie locali (legge 142/1990) lascia ampi spazi interpretativi e notevoli zone d'ombra riguardo alla distinzione delle funzioni.

GOVERNO INTERNO

Innanzitutto, la normativa non aiuta quando:

- dapprima attribuisce al Consiglio i poteri di «indirizzo e controllo politico-amministrativo» (articolo 42 del Tuel);
- successivamente associa agli «organi di governo» (sindaco e Giunta) la titolarità degli stessi poteri di «indirizzo e controllo politico-amministrativo»

La governance locale



SINDACO-GIUNTA

INDIRIZZO/CONTROLLO



CONSIGLIO

RAPPRESENTANZA



DIRIGENTI

GESTIONE

(art. 107 del Tuel).

Allo stesso modo il Tuel non facilita la comprensione del principio di distinzione delle funzioni di indirizzo e gestione quando sancisce che:

- spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi (...), la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica (...) mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo (articolo 107, comma 1);

ma anche che:

- spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non previsti espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-ammi-



Accountability di mandato

| Attori organizzativi | Comportamenti responsabili |
|--|---|
| Organi di governo (sindaco/presidente) | <p>Comunicare, concertare o partecipare preventivamente la mission, i valori e i programmi dell'amministrazione</p> <p>Rispettare il "patto elettorale" mediante il contemperamento dei diversi interessi della collettività e non solo della maggioranza degli elettori che si è espressa per il candidato vincitore delle elezioni</p> <p>Focalizzare l'attenzione anche sul processo seguito per il raggiungimento dei risultati, chiarendo come si è operato e con quale livello di trasparenza, legittimità ed equità.</p> |
| Organi di rappresentanza e tutela (Consiglio) | <p>Partecipare in modo fattivo alla definizione, all'adeguamento ed alla verifica della mission, dei valori e dei programmi dell'amministrazione</p> <p>Verificare il rispetto del contemperamento dei diversi interessi della collettività, relativamente all'azione dell'organo di governo</p> <p>Verificare il rispetto dei principi di trasparenza, legittimità ed equità dell'azione amministrativa</p> |

nistrativo degli organi di governo dell'ente (...).

Nonostante tale complessità interpretativa, è importante provare a identificare le principali relazioni di accountability di governo interno che sorgono tra attori politici e tecnici.

In particolare, nell'ambito di tale relazione:

- il Consiglio svolge funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo di portata strategica, relativamente ai programmi dell'amministrazione e alle modalità per la loro realizzazione;
- la Giunta rispetta e attua tali indirizzi, delegandone la gestione ai responsabili dei servizi.

E ancora:

- la stessa Giunta svolge funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo di portata strategica e gestionale, relativamente agli obiettivi annuali da assegnare ai responsabili dei servizi;
- i responsabili attuano detti indirizzi nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, economicità e legittimità.

RISORSE

La terza relazione da ana-

lizzare è quella tra fornitori/finanziatori e l'ente che se ne avvale.

Nell'ambito di tale relazione:

- l'ente definisce i criteri di scelta dei fornitori di beni e servizi e dei prestatori di capitale ed è responsabile dell'equità e della trasparenza nei processi di acquisizione delle risorse, della funzionalità delle modalità di pagamento e della tempestività dell'assolvimento delle proprie obbligazioni passive verso i fornitori/finanziatori;
- i fornitori e i finanziatori devono, a loro volta, garantire il rispetto dei requisiti quali-quantitativi dei beni e dei servizi ceduti all'ente nonché dei requisiti che l'ente richiede ai propri fornitori.

Tali relazioni di responsabilità generano per l'ente la necessità di garantire:

- processi di acquisizione delle risorse trasparenti ed equi, dalla ricerca dei potenziali fornitori sino all'emissione del mandato di pagamento;
- modi e tempi di pagamento flessibili e coerenti con quanto definito in sede contrattuale;

- una puntuale verifica della quantità, della qualità e dell'economicità delle forniture ricevute.

RISULTATI

Gli Enti locali, nello svolgere le proprie funzioni, provvedono alla cessione di beni e servizi, nonché alla definizione di regole di comportamento avendo come riscontro un corrispettivo diretto (nel caso di servizi a domanda individuale soggetti a tariffazione) o indiretto (in merito a quanto genericamente finanziato dalle imposte e dai tributi locali).

L'avvenuta trasformazione della finanza locale in un sistema a finanza autonoma impone oggi, con sempre maggior rilievo, la ricerca dell'equilibrio tra quanto richiesto al cittadino/utente e quanto erogato in termini di servizi. Da ciò nasce il fabbisogno di accountability sui risultati. Nell'ambito di tale relazione:

- l'ente deve erogare servizi che soddisfino le attese dell'utenza, compatibilmente con le risorse disponibili e le priorità politiche espresse;
- gli utenti manifestano richieste relativamente alla tipologia e ai profili di risultato dei servizi (equità, efficienza, qualità ed efficacia sociale) e devono contribuire al loro finanziamento evitando comportamenti quali l'evasione o l'elusione fiscale o il ritardo/insolvenza nel pagamento delle tariffe per i servizi a domanda individuale.

Tali relazioni di responsabilità generano per l'ente la necessità di garantire:

- una chiara scelta rispetto



Accountability di governo interno

| Attori organizzativi | Comportamenti responsabili |
|--|---|
| Organi di rappresentanza e tutela (Consiglio) | Partecipare alla definizione dei programmi di mandato |
| | Definire gli indirizzi strategici triennali |
| | Verificare l'attuazione dei programmi di mandato, triennali e annuali |
| Organi di governo (Giunta) | Proporre lo schema degli indirizzi strategici triennali |
| | Rispettare gli indirizzi strategici approvati dal Consiglio |
| | Definire gli indirizzi gestionali annuali |
| Management e personale | Verificare l'attuazione degli indirizzi gestionali annuali |
| | Rispettare gli indirizzi gestionali approvati dalla Giunta |
| | Attuare gli indirizzi strategici e gestionali secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e legittimità |

- alle priorità nell'erogazione dei servizi, tale da motivare in modo esplicito la rinuncia a coprire alcune fasce di bisogni;
- un corretto equilibrio tra profili di servizio e profili autoritativi, con riferimento alle funzioni di regolazione della comunità locale (polizia locale, tributi eccetera);
- risultati adeguati alle necessità dell'utenza in termini quali-quantitativi, compatibilmente con le risorse in entrata;
- livelli di pressione tributaria locale e di onerosità delle tariffazioni coerenti con i servizi offerti e, comunque, non tali da far pesare sull'utente ed il contribuente locale inefficienze strutturali dell'ente;
- una puntuale verifica della quantità, della qualità e dell'economicità dei servizi erogati.

POLICY NETWORK

Effettuata tale prima disamina, è opportuno ora completare il quadro delle dimensioni di accountability, estendendo il modello di analisi adottato. Sinora, infatti, si è fatto riferimento a una situazione "limite" in cui l'Ente locale si pone in posizione di "erogatore diretto" di servizi pubblici; situazione che, peraltro, sta sempre meno caratterizzando la realtà italiana.

È evidente che tale semplificazione è risultata utile a fini espositivi e che le dimensioni di accountability in tal modo evidenziate rimangono valide. È tuttavia altrettanto certo che si debba completare l'analisi svolta, richiamando l'impostazione oggi ricorrente per l'Ente locale che si po-

ne in posizione di "regolatore" cioè di soggetto che individua e promuove le forme migliori per il soddisfacimento dei bisogni pubblici all'interno di una rete di soggetti pubblici e privati, istituzionali e non, caratterizzata da relazioni interaziendali complesse.

Nel caso, altrettanto "limite", di un ente "unicamente regolatore", le uniche dimensioni di accountability prima esaminate che rimangono valide sono quelle relative alle responsabilità di mandato e di governo interno.

L'accountability sull'acquisizione delle risorse e sui risultati si sposta, invece, all'interno della relazione tra fornitori/utenti e organizzazioni erogatrici dei servizi.

Ma il fatto di maggior rilievo è la nascita di un'ulteriore dimensione: quella legata all'accountability di policy network, derivante per l'ente dal fatto di appartenere ad una rete di organizzazioni pubbliche e private, finalizzate al soddisfacimento di bisogni pubblici e la cui azione insiste su di un unico territorio.

Le relazioni di accountability tra i soggetti della rete

cambiano a seconda della tipologia di network.

Nel caso di aziende partecipate o controllate, divengono rilevanti:

- i meccanismi di nomina dei rappresentanti dell'ente all'interno delle aziende e le connesse possibilità di indirizzo e controllo sulle stesse;
- i risultati ottenuti dalle aziende nel rispetto delle strategie dell'amministrazione.

Nel caso dei consorzi:

- la chiarezza delle funzioni delegate, la verificabilità dei risultati raggiunti ed il mantenimento dei livelli di finanziamento;
- i risultati ottenuti dai consorzi.

Nel caso di policy network soprattutto informali, invece, la necessità di rendere il conto all'interno della rete deve trasformarsi in una leva strategica per attrarre, su base volontaria, soggetti for profit e terzo settore che altrimenti, in mancanza di un sistema "trasparente" sarebbero molto difficili da coinvolgere nell'attivazione di risorse esistenti sul territorio da finalizzare al soddisfacimento dei bisogni pubblici.

