

Comunicazioni contabili a misura di cittadino

di Patrizia Santoro

La legislazione degli anni '90, concretizzatasi nelle leggi 142/1990 e 241/1990 ha interpretato e tentato di dare risposte alle modificazioni intervenute nel tessuto sociale, politico, economico e culturale. Attraverso la disciplina delle autonomie locali e dell'accesso agli atti, si è affermato il principio della necessità di trasformazione della pubblica amministrazione da "luogo del segreto" a luogo trasparente e aperto alla partecipazione della comunità locale. Questo spirito informa l'evoluzione normativa, che è sfociata nella legge 150/2000 e nella Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni del 7 febbraio 2002 (dipartimento Funzione pubblica) che hanno messo a fuoco le finalità della comunicazione pubblica e i rapporti con gli organi di informazione, oltre a porre le prime basi per una segmentazione degli interlocutori in specifiche categorie.

CONOSCENZA

La conoscenza dell'andamento finanziario di un ente e l'impatto della realizzazione dei programmi sull'economia della comunità amministrata è una condizione preliminare per l'assunzione di decisioni politiche ed economiche di chi governa, ma l'informazione sui programmi, sui servizi erogati, sulle politiche di bilancio è anche un diritto dei cittadini e dei portatori di interesse della comunità locale, oltre a essere una necessità se si vuole stimolare e promuovere un

Finalità dell'informazione

| Legge 150/2000 | Direttiva FP - 7 febbraio 2002 |
|---|--|
| Illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione | Sviluppo di una coerente politica di comunicazione integrata con i cittadini e le imprese |
| Illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento | Gestione professionale e sistematica dei rapporti con tutti gli organi di informazione (mass media tradizionali e nuovi) |
| Favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza | Realizzazione di un sistema di flussi di comunicazione interna |
| Promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale | |
| Favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi | |
| Promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale | |

allargamento della base partecipativa e la condivisione delle scelte amministrative.

Il valore attribuito alla diffusione della conoscenza emerge nelle finalità e postulati dei principi contabili degli Enti locali tracciati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali, nel luglio del 2002 che, tra le altre, assegna al sistema di bilancio proprio tale finalità e funzione, come si legge ai punti 20 e 21 del documento:

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

to 20);

- più in dettaglio, il sistema di bilancio deve assolvere molteplici funzioni:
- una funzione politico-amministrativa;
- una funzione economico-finanziaria;
- una generale funzione informativa. (Punto 21).

Già nel 1987 il legislatore si era preoccupato di informare i cittadini sulla destinazione e la natura della spesa delle pubbliche amministrazioni (articolo 6, comma 1 della legge 67/1987, e successive modificazioni). L'estratto del bilancio a cui si riferisce la norma deve essere compilato secondo il modello stabilito dal Dpr 90/1989 che presenta caratteristiche decisamente poco comunicative, in quanto:

- utilizza un linguaggio tec-

La trasparenza innanzitutto ma anche la prima effettiva verifica dei risultati delle scelte e della programmazione. L'informazione virtuosa dell'Ente deve partire dal bilancio preventivo per favorire la partecipazione

DIALOGO



La comunicazione di bilancio

| | |
|---|--|
| <p>Legge 67/1987</p> | <p>Le Regioni, le Province, i Comuni con più di 20.000 abitanti, i loro consorzi e le aziende municipalizzate soggette all'articolo 27-nonies del dl 781/1981 convertito con modificazioni dalla legge 51/1982, nonché le unità sanitarie locali che gestiscono servizi per più di 40.000 abitanti, devono pubblicare, in estratto su almeno due giornali quotidiani aventi particolare diffusione nel territorio di competenza, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale e su un periodico, i rispettivi bilanci (articolo 6, comma 1)</p> <p>L'estratto deve essere compilato secondo un modello che sarà stabilito con decreto del Presidente della Repubblica entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e nel quale saranno evidenziate le principali poste attive e passive, al fine di assicurare il massimo di comprensibilità e trasparenza ai documenti stessi. La pubblicazione sarà effettuata entro tre mesi dalla approvazione del bilancio da parte degli organi competenti (articolo 6, comma 2)</p> |
| <p>Dlgs 77/1995</p> | <p>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 (articolo 4, comma 7)</p> |
| <p>Tuel</p> | <p>Gli enti assicurano ai cittadini e agli organismi di partecipazione, di cui all'articolo 8, la conoscenza dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e dei suoi allegati con le modalità previste dallo statuto e dai regolamenti (articolo 162, comma 7)</p> |
| <p>Finalità e postulati dei principi contabili degli Enti locali</p> | <p>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 (Punto 20)</p> <p>Più in dettaglio, il sistema di bilancio deve assolvere molteplici funzioni</p> <p>(a) una funzione politico-amministrativa (b) una funzione economico-finanziaria (c) una generale funzione informativa (Punto 21)</p> <p>Il sistema di bilancio preparato a tali scopi soddisfa le esigenze comuni della gran parte degli utilizzatori e assolve quindi a una più generale funzione informativa. Per altro, il sistema di bilancio non fornisce tutte le informazioni di cui gli utilizzatori potrebbero aver bisogno per prendere decisioni poiché l'informativa è ridotta a:</p> <p>(a) informazioni finanziarie, attraverso il bilancio pluriennale (b) informazioni di carattere finanziario e quali-quantitativo attraverso la relazione previsionale e programmatica (Punto 25)</p> <p>Il sistema di bilancio assolve una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili. È compito dell'ente rendere effettiva tale funzione assicurando ai cittadini e agli organismi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e dei suoi allegati, anche integrando le pubblicazioni obbligatorie (Punto 54)</p> <p>L'articolo 162, comma 7 del Tuel, dà agli Enti locali la possibilità di precisare il diritto all'informazione attraverso lo statuto e i regolamenti (Punto 55)</p> |

nico-contabile di difficile comprensione per i non addetti ai lavori;

- riporta i dati finanziari del bilancio senza alcun riferimento ai servizi erogati e agli indirizzi della politica amministrativa;
- espone esclusivamente i valori riferiti alla previsione e non informa sui risultati che emergono dai rendiconti.

I DATI

Nella stessa direzione si era posta la normativa successiva (Dlgs 77/1995, articolo 4, comma 7 recepito dall'articolo 162, comma 7

del Dlgs 267/2000), che ha ribadito la necessità di portare a conoscenza dei cittadini e degli organismi di partecipazione i contenuti significativi del bilancio, stabilendo una maggiore autonomia per gli enti che possono individuare, nei propri regolamenti e negli statuti, modalità di comunicazione più efficaci.

L'Osservatorio, pur evidenziando come il bilancio non esaurisca tutte le informazioni di cui gli utilizzatori potrebbero avere bisogno, informazioni che dovrebbero venire integrate anche da elementi relativi

alla situazione patrimoniale-finanziaria, ha valorizzato il ruolo della Rpp e della programmazione triennale, individuando la diversa tipologia di informazioni esposte nei documenti:

- informazioni finanziarie, attraverso il bilancio annuale e pluriennale;
- informazioni di carattere finanziario e quali-quantitativo attraverso la relazione previsionale e programmatica (Finalità e postulati dei principi contabili degli Enti locali, Punto 25).

Ha, inoltre sollecitato gli enti a rendere effettiva la funzione informativa che il bilancio deve assolvere «anche integrando le pubblicazioni obbligatorie» (Finalità e postulati dei principi contabili degli Enti locali, Punto 54). È in effetti il «corredo contabile» dei documenti di pianificazione e di programmazione (relazione previsionale e programmatica, bilancio pluriennale e annuale, piano esecutivo di gestione) che rappresenta l'espressione delle politiche e delle attività dell'ente pubblico.

PROGRAMMA

Questo insieme documentale dovrebbe essere il risultato di un percorso che deriva dal programma amministrativo del candidato sindaco/presidente e dalle linee programmatiche per azioni e progetti presentate all'organo consiliare, e in quanto tale riassume in sé quella concentrazione di informazioni utili a soddisfare le diverse esigenze informative dei molteplici utilizzatori del sistema.

L'informazione è completa con la valutazione dell'impatto delle politiche finan-



ziarie sulla comunità locale e con la rendicontazione dei risultati in relazione ai valori, alle finalità e agli obiettivi che caratterizzano il patto siglato con il programma di mandato del sindaco/presidente. Tra gli utilizzatori l'Osservatorio individua: gli organi di indirizzo, di governo e di controllo dell'ente, altri enti pubblici, i cittadini, i dipendenti, i finanziatori, i fornitori, altri creditori, evidenziando così la necessità di segmentare i destinatari dell'informazione in categorie strutturate di portatori di interesse. (Punto 19, Finalità e postulati dei principi contabili degli Enti locali).

Essi rappresentano pubblici con caratteristiche differenziate ed eterogenee per quanto riguarda le aspettative e gli interessi nei confronti dell'ente, ma anche con riferimento al livello di competenza sulle diverse tematiche.

I PRINCIPI CONTABILI

Si può concludere che l'utile ed efficace informazione di bilancio dovrebbe:

- muovere da una chiara identificazione degli interlocutori ai quali intende rivolgersi;
- rappresentare i programmi e le finalità dell'azione di governo, derivandoli dalle linee programmatiche per azioni e progetti e dalla Rpp;
- esporre i dati finanziari e quali-quantitativi in modo chiaro, comprensibile, sistematico, attendibile e coerente;
- coniugare i dati finanziari con le finalità e gli obiettivi di gestione;
- consentire una lettura trasversale che permetta di in-

Finalità e postulati del sistema di bilancio

| Publici | <i>Esigenze informative del sistema di bilancio</i> |
|--|--|
| Cittadini | I cittadini hanno il diritto di disporre di un documento che permetta loro di comprendere quali sono i concreti indirizzi dell'amministrazione (in termini di servizi, della loro efficacia e dei loro costi), i livelli di pressione fiscale programmati e realizzati dall'Ente locale, i risultati delle politiche pubbliche del territorio |
| Consiglieri e amministratori | Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ed ha competenza in relazione agli atti fondamentali, tra cui «programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali ed elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto...» (art. 42, c. 2, Tuel). È chiaro che questa attribuzione può essere pienamente esercitata solo se il sistema di bilancio è predisposto in modo tale da fornire una rappresentazione veritiera e corretta dei programmi e dei risultati dell'azione amministrativa dell'ente |
| Organi di controllo e altri enti pubblici | Il sistema di bilancio rappresenta un documento essenziale per la comprensione del funzionamento dell'amministrazione. Gli enti pubblici e così pure gli organi di controllo devono poter disporre di una informazione che permetta loro di comprendere quale sia l'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'ente, così da poter assumere in modo consapevole i propri comportamenti in relazione a ciò |
| Dipendenti | I dipendenti e i loro gruppi di rappresentanza hanno interesse ad avere informazioni in merito ai programmi e all'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'ente locale. In particolare i responsabili di servizio hanno la necessità di disporre di uno strumento che consenta loro di comprendere e quindi realizzare gli indirizzi programmatici dell'ente e verificarne i risultati |
| Finanziatori | I finanziatori sono interessati alle informazioni che possano metterli in grado di capire se i loro finanziamenti e i relativi interessi saranno pagati alle scadenze stabilite. L'istituto del dissesto, di cui al titolo VIII del T.U., rende particolarmente pressante l'interesse dei finanziatori in merito all'andamento finanziario dell'ente |
| Fornitori | I fornitori e gli altri creditori commerciali sono interessati alle informazioni che possono metterli in grado di valutare la solvibilità dell'ente. Anche per fornitori e altri creditori l'istituto del dissesto rende indispensabile avere notizia dell'andamento dell'ente |

crociare la visione delle aree di rendicontazione sociale, articolate per programmi, per ogni categoria di stakeholder individuata;

- fornire una rendicontazione dei risultati in coerenza con la mission e i valori dell'ente, con le finalità e gli obiettivi programmati e con le aspettative dei portatori di interesse;
- essere diversificata nell'utilizzo dei canali e degli strumenti più adatti a raggiungere i diversi interlocutori.

La redazione del bilancio sociale può rappresentare la soluzione per realizzare un'informazione caratterizzata dai requisiti richiamati. Dal momento che, per lo sviluppo di adeguati percorsi di rendicontazione sociale occorrerà un periodo di tempo consistente è possibile iniziare ad avviare la co-

municazione con la collettività attraverso l'informazione sul bilancio di previsione.

L'ESPERIENZA

Riferiamo, come esempio di informazione "virtuosa", l'esperienza del Comune di Livorno, che nel 2005 ha diffuso tra gli abitanti della città un documento di 30 pagine intitolato "Guida al Bilancio di previsione 2005", per far conoscere i dati del bilancio attraverso uno strumento chiaro e facilmente consultabile.

La pubblicazione si struttura come una mappa che guida il lettore, tra cifre e grafici, programmi e obiettivi, con escursioni nella programmazione triennale, a trovare il suo percorso per comprendere ciò che l'amministrazione ha approvato con il bilancio annuale.



L'ESPERIENZA/Struttura della guida al bilancio di previsione

| Informazioni di carattere generale | |
|--|--|
| Indice | Contenuto |
| Livorno e il futuro: dire, fare, amministrare | Intervista al sindaco relativa alle politiche di bilancio Iter di approvazione del bilancio, emendamenti, risultati della votazione per l'approvazione "Come leggere la Guida al Bilancio": istruzioni all'uso della pubblicazione |
| Un mandato da condividere: il programma di governo | Sintesi del programma di mandato del sindaco esposto per ambiti di intervento (raccordato con i Programmi Rpp e con le Funzioni di bilancio) |
| Entrate e spese un equilibrio obbligato: il Bilancio in sintesi | Regole degli atti di programmazione di un Comune Programmazione triennale ed annuale del Comune di Livorno Intervista al direttore generale sugli aspetti tecnici delle scelte di politica finanziaria Significato delle diverse voci di entrata e di spesa del bilancio Tabelle e grafici sulle entrate e spese relative al bilancio annuale e pluriennale e confronti con l'esercizio precedente |
| Tasse, il Comune dichiara guerra all'evasione: le politiche per le entrate | Politiche delle entrate e programma di lotta all'evasione fiscale Tabelle e grafici di confronto tra 2004 e 2005 |
| Qualità della vita in pole position: le politiche di spesa corrente | Politiche di spesa e declinazione delle spesa nei diversi ambiti di intervento Tabelle e grafici di confronto tra 2004 e 2005 |

| Informazioni sui Programmi | |
|---|---|
| Indice | Contenuto |
| La sfida della democrazia partecipativa: Amministrazione generale (Programma Amministrazione generale - Funzione 01) | Scheda di Programma Descrizione del Programma e motivazione delle scelte Indicazione dei servizi erogati Indicazione degli interlocutori dei servizi Obiettivi di gestione per il 2005 Grafici di raffronto tra 2004 e 2005, per investimenti e spese correnti |
| Una costante manutenzione: Servizi per la giustizia (Programma Servizi per la giustizia - Funzione 02) | |
| Uno sguardo vigile sulla città: Polizia locale e sicurezza (Programma Polizia locale e sicurezza - Funzione 03) | |
| Il futuro si gioca tra i banchi: Scuola e istruzione (Programma Scuola e istruzione - Funzione 04) | |
| Un'identità da valorizzare: Cultura e beni culturali (Programma Cultura e beni culturali - Funzione 05) | |
| A tempo di sport: Sport e tempo libero (Programma Sport e tempo libero - Funzione 06) | |
| Una città allo specchio: Turismo (Programma Turismo - Funzione 07) | |
| Governare la mobilità: Viabilità e trasporti (Programma Viabilità e trasporti - Funzione 08) | |
| Una città più vivibile: Ambiente, ecologia e territorio (Programma Ambiente, ecologia e territorio - Funzione 09) | |
| Dalla parte dei cittadini: Servizi alla persona (Programma Servizi alla persona - Funzione 10) | |
| Sviluppo in quattro mosse: Sviluppo economico e servizi produttivi (Programma Sviluppo economico e servizi produttivi - Funzioni 11 e 12) | |

| Piano delle opere pubbliche e aziende partecipate | |
|---|--|
| Costruire il domani: il programma delle opere pubbliche | Descrizione degli interventi per opere pubbliche Grafico con le spese per ambiti di intervento |
| Un mare di servizi pubblici: le partecipazioni del comune | Descrizione dei servizi pubblici controllati o partecipati dal Comune Scheda delle aziende partecipate con indicazione della forma giuridica, del rapporto con il Comune (convenzioni, istituzioni ecc.) e delle attività gestite |

L'analisi del bilancio è introdotta da un'intervista al sindaco sulle politiche finanziarie dell'amministrazione e da un'intervista al direttore generale che com-

pleta la spiegazione con una lettura più tecnica. La forma "intervista" si adatta efficacemente all'uso di un linguaggio colloquiale e comprensibile.

Segue la descrizione di alcuni elementi caratteristici della città: il numero di abitanti, i flussi migratori, il tipo di economia insediata sul suo territorio eccetera.

I valori dell'amministrazione, espressi in sintesi ed esposti per ambito di intervento, si richiamano al programma di mandato del Sindaco, al programma della Rpp e, nelle pagine successive, si traducono in obiettivi o azioni da realizzare in termini di opere pubbliche e di iniziative per il funzionamento e/o il miglioramento dei servizi e della città.

Segue una breve spiegazione su come è composto un bilancio comunale e in particolare quello del Comune per l'anno 2005 e per il triennio 2005-2007.

Sono presenti alcune tabelle con gli stanziamenti finanziari, ma si tratta soprattutto di cifre d'insieme, che permettono il "colpo d'occhio" sulle entrate e sulle spese, corredate da grafici che illustrano l'andamento finanziario del triennio ed il confronto con l'anno precedente. Alcune schede completano la guida e illustrano gli obiettivi più significativi per la gestione di competenza. Ricalcano la sequenza delle "funzioni" del bilancio ai sensi del Dpr 194/1996, ma evidenziano:

- la descrizione del programma della Rpp e le motivazioni delle scelte di indirizzo;
- i servizi erogati in ognuno degli ambiti descritti;
- gli utenti più probabili per tipologia di servizi;
- gli obiettivi per l'anno considerato.