CREAP

# LA COMUNICAZIONE NELLA GOVERNANCE DEI COMUNI ITALIANI

CREAP - Centro di studio e di ricerca
sull'economia delle amministrazioni
e delle aziende di pubblici servizi

Dipartimento di Economia Aziendale
dell'Università degli Studi di Brescia

FrancoAngeli

CENTRO DI STUDIO E DI RICERCA SULL'ECONOMIA DELLE AMMINISTRAZIONI E DELLE AZIENDE DI PUBBLICI SERVIZI

COMITATO SCIENTIFICO

Presidente: Daniela Salvioni
Direttore: Giuseppina Gandini
Membri: Cristina Alessi, Giuseppe Bertoli, Maurizio Carpita, Alberto Falini, Francesco Falasco, Simona Franzoni, Rosella Levaggi, Sergio Onger, Vera Parisio, Innocenzo Sala.

**CREAP**

# LA COMUNICAZIONE NELLA GOVERNANCE DEI COMUNI ITALIANI

CREAP - Centro di studio e di ricerca
sull'economia delle amministrazioni
e delle aziende di pubblici servizi

Dipartimento di Economia Aziendale
dell'Università degli Studi di Brescia

**FrancoAngeli**

Il Centro di studio e ricerca sull'economia delle amministrazioni e delle aziende di pubblici servizi (CREAP) afferisce al Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi di Brescia. Il Centro, nell'ambito di un'attività volta a privilegiare anche le problematiche del territorio, si propone: lo sviluppo di ricerche sui processi di rinnovamento nella governance e nella gestione delle amministrazioni e delle aziende di pubblici servizi; lo svolgimento di studi sulle relazioni con gli stakeholder e sulle condizioni di efficacia aziendale; il sostegno dell'interrelazione tra attività scientifica e formativa nell'ambito dell'economia d'azienda; lo sviluppo di rapporti con enti, istituzioni, amministrazioni ed aziende per la realizzazione di progetti volti all'individuazione di interrelazioni strategiche e di best practice su temi di rilievo per le amministrazioni e le aziende di pubblici servizi.

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.*

# INDICE

**Autori** pag. 9

Parte prima
LA COMUNICAZIONE DEI COMUNI E L'EVOLUZIONE TELEMATICA DEI FLUSSI INFORMATIVI

**1. Comunicazione e trasparenza nella governance dei comuni,** *di Daniela M. Salvioni* » 13

1.1. La comunicazione negli enti locali » 13
1.2. L'efficacia della comunicazione » 15
1.3. Internet e comunicazione » 19
1.4. La ricerca sviluppata » 21

**2. L'evoluzione normativa e la trasparenza dell'ente locale,** *di Simona Franzoni* » 25

2.1. L'evoluzione delle norme sulla comunicazione » 25
2.2. La comunicazione sulla governance » 29
2.3. La comunicazione economico-finanziaria » 36
2.4. La comunicazione sui servizi, socio-ambientale e di tipo turistico » 40
2.5. Gli strumenti per la veicolazione delle informazioni » 46

**3. Internet e comunicazione nei comuni,** *di Raffaella Cassano* » 54

3.1. L'accessibilità e l'impiego di Internet » 54
3.2. La struttura della Home Page » 56
3.3. Le aree di miglioramento dei requisiti di accesso al sito » 64

Parte seconda

LA COMUNICAZIONE SULLE PERFORMANCE DEI COMUNI


**4. La comunicazione sulla governance,** *di Francesca Gennari e Riccardo Astori* » 69

4.1. La governance dell'ente locale » 69
4.2. Le informazioni sulla composizione dell'organo politico » 72
4.3. Le informazioni sulla composizione dell'organo amministrativo » 79
4.4. Le informazioni sul funzionamento e l'attività degli organi di governance » 88
4.5. Le informazioni sui rapporti con aziende partecipate e a gestione associata » 104

**5. La comunicazione economico-finanziaria,** *di Alex Almici* » 111

5.1. Il sistema di comunicazione economico-finanziaria dell'ente locale » 111
5.2. Il sistema di comunicazione di carattere preventivo » 118
5.2.1. La pianificazione » 118
5.2.2. La programmazione » 125
5.3. Le informazioni di carattere consuntivo » 137
5.4. La comunicazione tramite indici di bilancio » 147
5.5. Il riferimento temporale della comunicazione economico-finanziaria » 153

»

**6. La comunicazione socio-ambientale,** *di Raffaella Cassano e Giovanni Alibrandi* » 158

6.1. L'informativa socio-ambientale » 158
6.2. Le linee di sviluppo dell'attività » 159
6.3. I rapporti con i cittadini » 166
6.4. L'impegno in ambito sociale e ambientale » 173

**7. La comunicazione turistica e la promozione del territorio,** *di Francesco Rillosi e Tiziana Tagliaferri* » 183

7.1. Gli effetti di Internet sul turismo » 183
7.2. Informazioni turistiche sui siti comunali: facilità d'accesso e organizzazione » 186

7.3. Informazioni turistiche sui siti comunali: completezza di contenuti pag. 195
7.3.1. Le informazioni turistiche in senso stretto » 195
7.3.2. Le informazioni utili all'organizzazione del viaggio e del soggiorno » 204
7.4. La completezza delle informazioni turistiche reperibili sui siti dei comuni » 211
7.4.1. L'informazione turistica in relazione alla tipologia del comune » 212

**8. La qualità della comunicazione nei comuni,** *di Giuseppina Gandini* » 219
8.1. L'evoluzione qualitativa della comunicazione telematica » 219
8.2. Gli orientamenti dominanti la comunicazione sulla governance » 222
8.3. L'efficacia della comunicazione sulle performance dei comuni » 224

**Bibliografia** » 231

# AUTORI

*Giovanni Alibrandi*. Cultore di Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia. Consulente di direzione.

*Alex Almici.* Dottore di ricerca in Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia.

*Riccardo Astori.* Dottore di ricerca in Determinazione e comunicazione del valore nelle aziende. Cultore e Assegnista di ricerca in Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia.

*Raffaella Cassano.* Dottore di ricerca in Economia delle istituzioni e dei sistemi aziendali. Cultore e Assegnista di Ricerca in Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia.

*Simona Franzoni.* Ricercatore confermato di Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia.

*Giuseppina Gandini.* Professore ordinario di Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia e membro del nucleo di valutazione del medesimo Ateneo.

*Francesca Gennari.* Ricercatore confermato di Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia degli Studi di Brescia.

*Francesco Rillosi.* Cultore di Scienze Economiche presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia.

*Daniela M. Salvioni.* Professore ordinario di Economia Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia e Presidente del nucleo di valutazione del medesimo Ateneo.

*Tiziana Tagliaferri.* Ricercatore confermato di Scienze Economiche presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia.

# PARTE PRIMA

# LA COMUNICAZIONE DEI COMUNI E L'EVOLUZIONE TELEMATICA DEI FLUSSI INFORMATIVI

# 1. COMUNICAZIONE E TRASPARENZA NELLA GOVERNANCE DEI COMUNI

di *Daniela M. Salvioni*

## 1.1. La comunicazione negli enti locali

A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, i comuni italiani hanno dovuto affrontare un complesso processo di cambiamento, accompagnato da significative modificazioni nella governance, nei sistemi informativi, nei contenuti e nelle modalità di diffusione delle informazioni.

I numerosi interventi normativi – con funzione di regolamentazione, di stimolo al miglioramento e di uniformazione dei cambiamenti essenziali – e la crescente consapevolezza dell'importanza di attivazione di durevoli relazioni positive tra ente locale, cittadini, altre strutture della pubblica amministrazione e imprese, hanno imposto un processo di modernizzazione della gestione dei comuni.

In effetti, l'inserimento delle aziende pubbliche italiane nelle più moderne realtà socio-economiche internazionali e le esigenze di ottimizzazione delle condizioni essenziali di sviluppo sostenibile, hanno consigliato numerosi interventi migliorativi nelle linee di condotta degli organi politici e amministrativi, in primo luogo diretti: da una parte, alla razionalizzazione dei processi gestionali, per il recupero dei presupposti aziendali di efficacia, efficienza ed economicità; dall'altra parte, alla valorizzazione della formazione di rapporti fiduciari e di facilitazione delle relazioni con i diversi interlocutori sociali, secondo logiche di equità e di trasparenza comportamentale ed informativa.

Nel nuovo contesto con cui i comuni si confrontano, la comunicazione è andata assumendo crescente rilievo per l'efficacia delle relazioni con i diversi gruppi di stakeholder, qualificandosi sempre più quale componente emergente per la gestione del consenso, per la qualificazione dell'immagine politica e amministrativa, per la promozione del territorio.

La comunicazione istituzionale nell'ente locale assume dunque funzioni ampie, che superano il mero rispetto delle disposizioni legislative, in favore di un processo evolutivo fondato sul costante miglioramento del ruolo ricoperto nell'ambiente. In tal senso, il comune è chiamato all'attivazione di un insieme complesso di flussi di comunicazione volti a fornire risposte complete alle istanze conoscitive espresse dai diversi interlocutori rilevanti, siano esse collegate alla valutazione della governance dell'ente, ovvero alla fruizione dei servizi e del territorio e alla creazione di benessere economico.

Compatibilmente con le limitate risorse disponibili, ogni comune dovrebbe, dunque, adottare un insieme di comunicazioni idonee a garantire la trasparenza sulla propria governance, sulle modalità di impiego dei mezzi economici disponibili, sui risultati raggiunti in favore della collettività di riferimento, ma altresì rivolte all'opportuna promozione dei flussi turistici ed all'incremento della capacità di attrazione di risorse.

La natura pubblica e territoriale dei comuni sottolinea in particolare la criticità della comunicazione istituzionale, quale elemento di promozione di rapporti fiduciari con i diversi interlocutori, per l'ottenimento di consensi duraturi sulle scelte attuate in favore della collettività.

L'attuale importanza della comunicazione per l'ente locale si correla peraltro a: la progressivamente maggiore esposizione e permeabilità all'informazione da parte dei diversi utenti; la frequente autonoma diffusione esterna (ad esempio, articoli sulla stampa, messaggi diffusi tramite web da persone e organismi esterni ecc.) di informazioni riguardanti l'ente medesimo finalizzate alla manipolazione dell'opinione pubblica, e/o a contrastare la gestione del consenso.

Il comune subisce pertanto una crescente esigenza di dare risposte chiare ed esaustive alle attese conoscitive espresse dall'ambiente, adattando i contenuti dell'informazione e le scelte di diffusione delle stesse ai cambiamenti socioculturali e tecnologici intervenuti.

L'ente locale è sempre più chiamato a confrontarsi positivamente con le attese conoscitive espresse dai propri interlocutori, cercando di predisporre flussi informativi efficaci, trasparenti, convergenti e con caratterizzazioni tali da poter essere facilmente raggiungibili, economicamente convenienti e significativamente utili per l'emittente e per il destinatario.

Nel contesto delineato, il rapido sviluppo subito in questi ultimi anni dalle tecnologie dell'informatica, nonché il progressivo passaggio dalla comunicazione analogica a quella digitale, hanno ampliato le potenzialità di trasferimento veloce delle informazioni e di confronto diffuso, provocando la caduta delle barriere di spazio e di tempo precedentemente esistenti. Di qui l'importanza di una ricerca focalizzata sulla comunicazione esterna dei comuni attuata per via telematica, volta a verificarne le potenzialità, il grado di

diffusione e l'efficacia, anche mediante una comparazione tra enti, tenuto conto dei differenziali esistenti in termini di risorse, dimensioni e complessità gestionale.

## 1.2. L'efficacia della comunicazione

L'evoluzione della governance e l'affermazione di un concetto integrato di responsabilità (amministrativa, economica, sociale e ambientale) hanno comportato l'ampliamento selettivo delle comunicazioni esterne dei comuni. Alla comunicazione strettamente incentrata sulla fruizione dei servizi, si affiancano la comunicazione sulla governance, la comunicazione economico-finanziaria, la comunicazione socio-ambientale e quella turistica.

In particolare, negli ultimi anni, le informazioni necessarie per una governance comunale trasparente si sono ampliate e hanno acquisito crescente rilievo. In contemporanea, la selezione delle modalità di trasferimento delle informazioni ha potuto avvalersi di strumenti sempre più idonei ad agevolare l'accesso all'informazione e la tempestività di trasferimento, con costi e tempi di predisposizione decisamente contenuti.

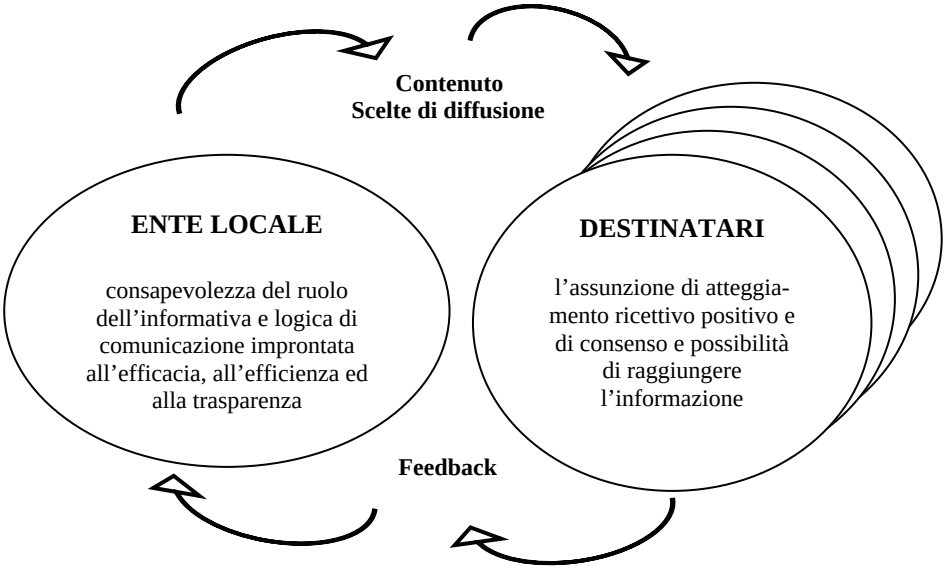
I comuni risultano, pertanto, attualmente agevolati nella predisposizione dei propri processi di comunicazione esterna, mentre le possibilità di confronto dei comportanti assunti dai diversi enti locali si ampliano e la popolazione acquisisce significative capacità di ricerca delle informazioni e di valutazione.

L'ottimizzazione delle risorse impiegate trova una condizione essenziale nell'efficacia della comunicazione, cioè nell'esistenza di presupposti idonei a giustificarne il costo in rapporto alle potenzialità di istituzione di relazioni positive tra emittente e destinatario, anche rispetto ai vantaggi operativi ed economici che il comune può ottenere.

Le variabili rilevanti per l'apprezzamento dell'efficacia della comunicazione sono essenzialmente riconducibili a (Fig. 1.1):

- da parte dell'ente locale, la consapevolezza del ruolo dell'informativa e il relativo recepimento in una complessiva logica comunicazionale improntata all'efficacia, all'efficienza ed alla trasparenza;
- da parte dei diversi gruppi di destinatari, l'assunzione di un positivo atteggiamento ricettivo e di consenso e la possibilità di raggiungimento dell'informazione.

*Fig. 1.1 – Condizioni di efficacia della comunicazione*




Il corretto orientamento delle scelte di comunicazione implica, innanzi tutto, che l'ente valorizzi l'importanza delle relazioni con i propri stakeholder, recepisca e condivida gli obiettivi raggiungibili con la comunicazione, disponga di una cultura volta al costante miglioramento qualitativo dell'informativa e di strumenti di diffusione dell'informazione coerenti con i fabbisogni.

Specificamente, la selezione degli elementi di contenuto e di diffusione qualificanti la comunicazione presuppone la considerazione delle relazioni rilevanti, delle attese e delle capacità conoscitive esterne, degli obiettivi raggiungibili con la diffusione delle informazioni e del relativo impatto sull'amministrazione pubblica.

Ogni azione di comunicazione attivata dovrebbe fondarsi su rigorose analisi finalizzate all'ottimizzazione dei risultati conseguibili, necessariamente fondate su un processo sequenziale che pone in relazione i destinatari principali dei messaggi, le attese conoscitive rilevanti, gli obiettivi e i vantaggi che il comune potrebbe raggiungere con la diffusione di informazioni.

Il comune interagisce costantemente con un vasto numero di utenti, che ne costituiscono il sistema di riferimento. In proposito, la comunicazione rappresenta un fattore critico ad elevata sensibilità, elemento primario di validazione diffusa dell'attività dell'azienda pubblica e di acquisizione di consenso.

Gli obiettivi caratterizzanti la comunicazione nei comuni sono, in primo luogo, riconducibili a: l'istituzione di relazioni trasparenti e responsabili tra

cittadini e amministrazione; il contenimento dei costi di erogazione e di fruizione dei servizi; l'agevolazione dello sviluppo delle professionalità e di una cultura di responsabile partecipazione all'interno degli Enti; la promozione del territorio e delle iniziative rivolte ai cittadini; la creazione di consenso sulle scelte gestionali operate; la semplificazione e l'agevolazione dei rapporti tra le diverse amministrazioni, per la razionalizzazione dei servizi e la modernizzazione degli apparati.

Nel suesposto ambito, i valori di trasparenza configurano un requisito essenziale per il continuo affinamento della convergenza tra gestione e contenuto dell'informazione e per la formazione di rapporti collaborativi e di consenso potenzialmente destinati a durare.

La diffusione della cultura della trasparenza nell'ente locale rappresenta, ad evidenza, un passaggio obbligato per l'efficacia della comunicazione. Si tratta di un significativo fattore di coordinamento interno e di ottenimento di coerenza tra le informazioni formalmente diffuse e le comunicazioni implicite nei comportamenti dei dipendenti che interfacciano direttamente con il cittadino-utente, ma anche di un elemento di orientamento nella selezione dei contenuti informativi e delle modalità di trasferimento delle informazioni ai diversi interlocutori.

La cultura della trasparenza tende, in effetti, ad influenzare la selettività delle informazioni diffuse in relazione alla numerosità potenziale delle stesse, la scelta delle modalità di rappresentazione e dei canali di diffusione.

In particolare, l'apertura di siti Internet comunali e l'inserimento negli stessi di informazioni di carattere istituzionale agevolano il rispetto dei requisiti di trasparenza, di tempestività e di equità informativa per i diversi interlocutori sociali. L'uso del web si presta inoltre alla promozione turistica (diretta o mediante l'evidenziazione di specifici link), volta a favorire la formazione di condizioni di benessere locale.

L'assunzione di una positiva logica comunicazionale da parte dell'Ente, rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente a garantire l'efficacia della comunicazione. In proposito, risulta altresì essenziale l'affermazione di un atteggiamento ricettivo e di consenso presso i diversi destinatari esterni, accompagnata dalla possibilità di agevole raggiungimento dell'informazione.

L'effettiva importanza della comunicazione per la formazione di relazioni positive tra comune e propri interlocutori, risulta influenzata da numerose variabili, tra cui assumono specifico rilievo: i fattori socio-culturali dominanti l'ambiente e le valenze associate alla comunicazione; la coerenza delle informazioni alle attese e la connessa chiarezza e attendibilità percepita; i rapporti

fiduciari preesistenti e formatisi per effetto dell'evoluzione delle modalità interattive e dei comportamenti percepibili all'esterno[1].

Dal lato dei destinatari, l'efficacia della comunicazione si collega pertanto a condizioni di carattere generale (i fattori socio-culturali dominanti l'ambiente e le valenze associate all'informativa) e a variabili correlate alle relazioni tra comune e diversi interlocutori (attendibilità e coerenza delle informazioni alle attese, rapporti fiduciari in essere ecc.).

In termini generali, la ricerca di informazioni sulle diverse aziende (pubbliche e private) è andata assumendo crescente rilievo, anche in considerazione dell'ormai diffusa abitudine a ricercare nel web le informazioni ogni qual volta lo si ritenga utile. A tale fenomeno, si accompagna però spesso un atteggiamento di sfiducia dei destinatari, riconducibile alle difficoltà di ottenimento di informazioni soddisfacenti, alla scarsa trasparenza di chi comunica, alla discontinuità ed alla parzialità dei contenuti.

Con riferimento ad ogni specifica relazione, la formazione di rapporti fiduciari trova significative determinanti nell'evoluzione delle modalità interattive e dei comportamenti amministrativi percepibili all'esterno, ma anche nell'insieme delle informazioni ottenibili da altre fonti, nella relativa coerenza con le informazioni diffuse dal comune oggetto di osservazione e nella complessiva capacità di soddisfare le singole attese conoscitive.

Quanto sopra rimarca come la comunicazione stia sempre più assumendo valenze peculiari per l'istituzione di relazioni positive tra comuni e cittadini. L'efficacia della comunicazione presuppone però l'affermazione di un orientamento culturale volto a: il continuo miglioramento qualitativo dell'informativa, secondo percorsi incentrati sulla predefinizione di validi modelli di gestione del consenso, improntati alla trasparenza, alla selettività e alla completezza dei contenuti rispetto alle attese; la selezione dei canali di veicolazione delle informazioni idonei ad agevolarne l'aggiornamento e la fruizione da parte di tutti gli utenti potenziali.

In sintesi, i comuni sono chiamati ad assumere un'apertura verso l'esterno ampia, basata su una stretta coerenza tra comportamenti, dati e notizie divulgati, in grado di facilitare il raggiungimento delle informazioni, di soddisfare i fabbisogni conoscitivi e di generare feedback significativi in termini di istituzione di relazioni positive con tutti gli stakeholder rilevanti.

[1] Salvioni D.M. (2003), "La comunicazione economico-finanziaria nell'evoluzione telematica dei flussi informativi", in Salvioni D.M., Teodori C., *Internet e comunicazione economico-finanziaria d'impresa*, Milano, FrancoAngeli.

## 1.3. Internet e comunicazione

La sensibilità alla comunicazione effettuata dai comuni è indubbiamente aumentata in parallelo con la diffusione di Internet e della conoscenza di tale strumento telematico da parte di gruppi sempre più ampi di popolazione. Con il ricorso alla rete è, infatti, possibile ottenere informazioni nel medesimo tempo e allo stesso costo, indipendentemente dalla distanza della fonte e dall'orario di richiesta dell'informazione. In tal senso, i cittadini risultano agevolati nella fruizione delle informazioni e al contempo tendono a sviluppare fabbisogni conoscitivi sempre più ampi e mirati, nonché significative capacità di confronto e di valutazione.

La web communication agevola l'attuazione di taluni fenomeni di interattività tra Ente emittente e destinatari del messaggio, permette una telepresenza universale dei contenuti e dei soggetti, semplifica l'immagazzinaggio degli elementi conoscitivi e i processi di confronto ragionato tra situazioni e alternative.

La diffusione della rete telematica e degli strumenti di supporto per l'accesso alla stessa, hanno determinato l'utilità di apertura di un proprio sito da parte dei comuni, con il conseguente aumento delle potenzialità di attivazione di messaggi sempre più rispondenti alle istanze conoscitive espresse dall'ambiente.

Internet rappresenta uno strumento di comunicazioni decisamente potente ed efficace, atto ad agevolare le relazioni istituzionali con i diversi interlocutori esterni. I confini spaziali di riferimento per la divulgazione delle informazioni via web sono decisamente ampi, limitati esclusivamente dall'esistenza di barriere culturali e di diffusione della tecnologia informatica.

L'impiego del canale telematico per la diffusione delle informazioni da parte dei comuni, trova fattori di vincolo e condizioni di efficacia in (Fig. 1.2):

- l'esistenza di un sito Internet e la scelta anche di tale canale per diffondere le informazioni idonee a soddisfare le attese conoscitive dei propri interlocutori esterni;
- la determinazione delle modalità di regolamentazione dell'accesso, di collegamento e di download dei contenuti;
- la possibilità di accesso al sito da parte dei potenziali destinatari;
- le modalità di consultazione delle informazioni, la semplicità e l'efficienza di raggiungimento delle stesse.

L'utilizzatore della comunicazione telematica deve possedere un'adeguata cultura ed usufruire di un'idonea strumentazione, assumere un atteggiamento attivo, saper selezionare ed aprire l'indirizzo di riferimento, anche ricorrendo ad agenti informativi (directories, motori di ricerca ecc.) con funzioni di agevolazione della ricerca.