

Sintesi

L'esigenza di rendere conto dei risultati raggiunti e, più in generale del proprio mandato, insieme alle nuove indicazioni in materia di informazione e comunicazione dettate dalla recente normativa, obbligano l'Ente locale ad essere più attento al *modo di comunicare*: la chiarezza, l'accessibilità del messaggio, le modalità di trasmissione divengono fondamentali.

Di fronte a tali esigenze, gli Enti si trovano spesso impreparati a comprendere e a scegliere tra gli strumenti di comunicazione e rendicontazione pubblica esistenti, questo perché, essendo per la maggior parte strumenti nuovi, esiste ancora attorno ad essi una sorta di confusione concettuale.

Questo lavoro è stato svolto nel tentativo di aiutare l'Ente a sciogliere la matassa della confusione e di sottoporgli uno strumento di comunicazione pubblica adeguato alla sua realtà.

Il punto di partenza è il problema dell'Ente, il quale si manifesta come *bisogno* di ovviare ad una inefficacia, in riferimento alla comunicazione verso l'esterno ritenuta troppo poco incisiva e poco "compresa", e ad una carenza in riferimento alla comunicazione interna tra i dipendenti stessi dell'Ente, ritenuta insufficiente.

La richiesta del committente è stata quella di studiare uno strumento innovativo che fosse in grado di trasmettere e di far realmente comprendere all'esterno i suoi obiettivi e le sue iniziative, nonché le conseguenze delle politiche messe in atto, e che, all'interno, fosse in grado di favorire un maggiore scambio di conoscenza e collaborazione.

L'*analisi preliminare* si è svolta in due fasi:

- la prima è dedicata interamente all'analisi del problema, lo definisce e, analizzato lo stato dell'arte dell'Ente, lo contestualizza focalizzando l'obiettivo del lavoro; il metodo di ricerca usato è quello dei colloqui e delle interviste aperte;
- la seconda si concentra prima sulla comprensione dei riferimenti normativi e dei fondamenti concettuali in materia di comunicazione pubblica al fine di costruire delle classificazioni terminologiche e degli schemi di riferimento; successivamente si concentra sugli strumenti di comunicazione pubblica esistenti e attraverso un confronto tra essi, identifica lo strumento che maggiormente si avvicina alle richieste dell'Ente: il bilancio sociale.

L'*analisi conclusiva* approfondisce la conoscenza di tale strumento attraverso l'analisi ed il confronto tra cinque bilanci sociali adottati da altri enti locali che ci ha permesso di individuarne peculiarità e criticità.

Si sono individuate in fine delle linee guida a supporto di una eventuale redazione di un bilancio sociale della provincia di Asti.

Gli strumenti di comunicazione e rendicontazione pubblica negli enti locali. Proposte operative per la Provincia di Asti.

INDICE

INTRODUZIONE	p.3
PRIMA PARTE: la definizione del problema	
1. Il problema	p.3
1.1. La definizione del problema	p.3
1.2. Il contesto di riferimento e l'obiettivo del lavoro	p.4
SECONDA PARTE: la "cassetta degli attrezzi"	
2. Un quadro ragionato della recente normativa in materia di comunicazione pubblica	p.4
2.1. Premessa	p.4.
2.2. La Legge 150 del 2000: breve approfondimento	p.4.
2.3. La direttiva <u>P.C.M.</u> del 7 febbraio 2002: breve approfondimento	p.7
2.4. Lo stato dell'arte nella Provincia di Asti	p.8
3. Comunicazione pubblica e "modalità d'uso": una <u>classificazione terminologica</u>	p.9
3.1. Comunicazione e rendicontazione pubblica: differenze ed analogie di significato	p.13
3.2. I "tempi" della comunicazione pubblica: il caso della Provincia di Asti	p.14
3.3. Gli strumenti di comunicazione pubblica: una classificazione	p.15
TERZA PARTE : la proposta operativa	
4. Il bilancio sociale quale strumento di <i>rendicontazione comunicativa</i>	p.19
4.1. Come fare un bilancio sociale: i principi di redazione del bilancio sociale del <u>I.B.S</u>	p.20
4.2. I bilanci sociali	p.22
4.2.1. La rassegna: una breve descrizione	p.22
4.2.2. Il confronto	p.24
4.2.3. Il commento	p.25
5. Linee e guida per un bilancio sociale della Provincia di Asti	p.25
CONCLUSIONI	p.26
Allegato	p.28
BIBLIOGRAFIA	p.29

Introduzione

Il mutamento di ruolo della comunicazione pubblica, che abbandona quello secondario e residuale che rivestiva negli anni passati per divenire parte integrante dell'azione amministrativa, è il punto di partenza di questo lavoro.

Gli Enti, i quali per legge devono obbligatoriamente assicurare la comunicazione pubblica sia all'esterno che all'interno, si trovano di fronte ad una nuova incombenza della quale spesso non conoscono bene gli strumenti e i mezzi disponibili per farvi fronte.

La Provincia di Asti chiede di “vederci più chiaro” e di essere informata sui mezzi e gli strumenti più diffusi ed innovativi.

Il lavoro che segue, nel tentativo di dare risposta alla richiesta del committente, si suddivide in **tre parti**.

Le prime due svolgono una sorte di *analisi preliminare* in quanto:

- **la prima** studia il contesto di riferimento e analizza il problema;
- **la seconda** approfondisce i riferimenti normativi e tenta di mettere un pò d'ordine tra i vari riferimenti concettuali attraverso l'uso di schematizzazioni e classificazioni; in un secondo momento studia gli strumenti di comunicazione pubblica esistenti e, attraverso un confronto, individua il bilancio sociale quale strumento che maggiormente viene incontro alle esigenze dell'Ente.

La terza, che conclude l'analisi

- approfondisce la conoscenza dello strumento individuato;
- svolge un confronto con altri cinque bilanci sociali adottati da altri enti locali, che permette di individuarne peculiarità e criticità;
- individua delle linee guida a supporto di una eventuale redazione di un bilancio sociale della provincia di Asti

PRIMA PARTE: *l'analisi del problema*

1. Il problema

1.1. La definizione del problema

La fase di *definizione del problema* è stata la più lunga e complessa dell'intero lavoro. Nel comprendere lo stato dell'arte dell'Ente si sono svolti svariati colloqui e interviste¹, dai quali è emerso che la comunicazione pubblica fosse un *bisogno* da *soddisfare*. Tale *bisogno* ha due percezioni: bisogno di ovviare ad una inefficacia e ad una carezza.

Si parla di inefficacia in riferimento alla comunicazione verso i cittadini. L'Ente manifesta un elevato bisogno di una comunicazione più accessibile ed incisiva verso i cittadini, e più in generale verso l'esterno dell'Ente, che sia in grado non solo di trasmettere ma anche di far comprendere gli obiettivi e le iniziative dell'Ente, nonché le conseguenze delle politiche messe in atto.

¹ Sono stati intervistati: il direttore generale, il responsabile ufficio controllo di gestione, l'assessore lavori pubblici, il consulente legale ai lavori pubblici, il responsabile URP e il responsabile Ufficio Stampa.

Si parla di carenza in riferimento alla comunicazione tra i dipendenti stessi dell'Ente. Si manifesta il bisogno di uno scambio che non sia solamente di pratiche ed obblighi burocratici ma che sia uno scambio di conoscenza e collaborazione.

Tra queste la Provincia ha mostrato di avere più interesse verso la prima ed ha richiesto di iniziare ad approfondire mezzi e strumenti della comunicazione esterna.

1.2. Il contesto di riferimento e l'obiettivo del lavoro

La richiesta dell'Ente, andata strutturandosi contestualmente al procedere del lavoro, è perfettamente in linea con il processo di riforma in materia di attività di informazione e di comunicazione che ha coinvolto le amministrazioni negli ultimi anni.

Tale processo, che ha mutato completamente il ruolo della "comunicazione pubblica", porta con sé la necessità di individuare **strumenti** in grado di garantire sia la partecipazione ed il legame Ente-cittadino che il coinvolgimento dei dipendenti .

Questo lavoro ha proprio questo obiettivo: studiare tali strumenti ed informare la Provincia di Asti individuando/proponendo quello più adeguato alla sua realtà.

SECONDA PARTE: *la cassetta degli attrezzi*

2. Un quadro ragionato della recente normativa in materia di comunicazione pubblica

2.1. Premessa

Il fondamento giuridico ed istituzionale della *comunicazione pubblica* intesa non solo come obbligo generale dell'amministrazione ma anche come **risorsa strategica**, in grado di mobilitare altre risorse e di dare effettività ai diritti dei cittadini è da leggersi nel percorso normativo che inizia con la legge n.142/1990 e che attraverso varie ed importanti tappe², giunge alla L. n.150/2000³.

Il momento storico è quello della crisi di visibilità e di immagine della politica degli anni Novanta in Italia: è in quegli anni, infatti, che nasce l'esigenza e la coscienza del diritto alla comunicazione. Il cittadino viene proiettato al centro dell'agire amministrativo e ne diviene termine di riferimento con i suoi bisogni e con le sue capacità propositive e partecipative.

2.2. La Legge 150 del 2000: breve approfondimento

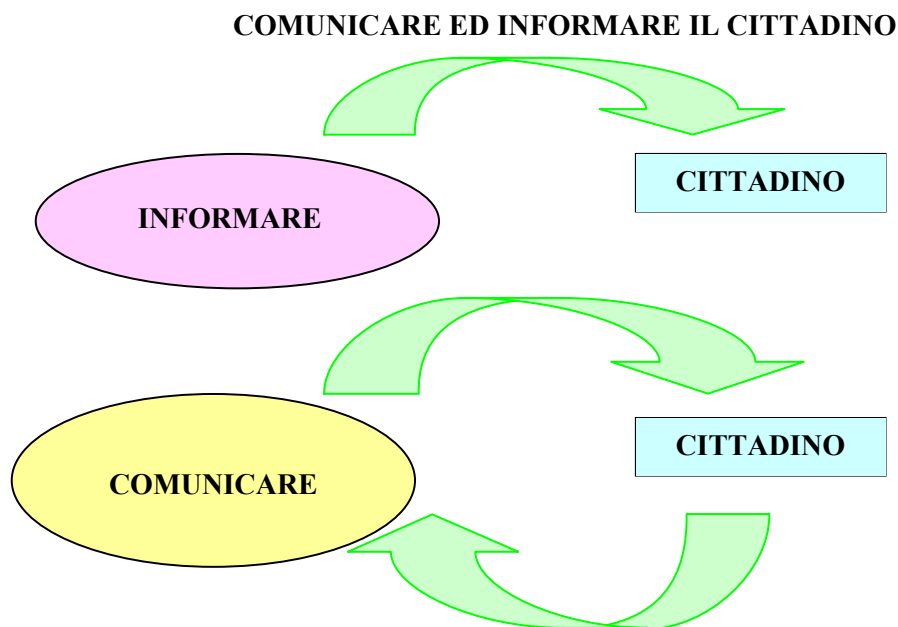
Nella comunicazione pubblica si individua lo **strumento fondamentale** per garantire qualità di servizi e coinvolgimento dei cittadini.

La legge 150 del 2000, che disciplina le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, è lo strumento normativo più importante poiché attribuisce alla comunicazione pubblica legittimazione e riconoscimento al pari delle altre attività dell'agire amministrativo.

² Tra esse è da ricordare la L. n.241/1990 in materia di diritto d'accesso e di informazione.

³ La riforma amministrativa, abbandonando il vecchio modello di organizzazione legalistico-burocratico, si muove verso un modello di organizzazione che opera in chiave di efficienza e produttività attento al rapporto col cittadino e gli altri soggetti amministrati.

Essa distingue tra attività di INFORMAZIONE e COMUNICAZIONE conferendo a ciascuna distinti centri di gestione e distinte finalità. E' opportuno qui chiarire che informare e comunicare non sono esattamente la stessa cosa. Informare significa produrre un flusso di messaggi ad una sola direzione, "dare informazione" senza attendersi un ritorno. Comunicare, invece, significa non solo produrre informazione ma anche ricevere informazione; presuppone ossia l'esistenza di un *feedback* comunicativo⁴ [A. Rovinetti, (1994)]. Ad una comunicazione segue dunque un ritorno, il fine è quello di acquisire conoscenza che permetta di produrre un cambiamento.



La normativa evidenzia la necessità di impostare e disegnare strutture/figure che si occupino professionalmente di comunicazione, e che siano anche in grado di rilevare bisogni comunicativi ed analizzare la realtà territoriale di ciascun ente, progettare attività di valutazione e controllo sugli obiettivi.

Tali strutture sono:

- gli Uffici relazioni con il pubblico (URP)
- gli Uffici stampa
- la figura del Portavoce:

La normativa sembra affidare l'attività di comunicazione in particolare agli uffici relazioni con il pubblico (URP) finalizzandola a:

- garantire l'esercizio dei diritti di informazione, accesso e partecipazione;
- agevolare l'utilizzo dei servizi offerti ai cittadini;
- attuare mediante l'*ascolto dei cittadini* e la *comunicazione interna* i processi di verifica della qualità e di gradimento dei servizi;
- garantire la reciproca informazione fra le strutture operanti all'interno dell'amministrazione;
- favorire processi interni di semplificazione delle procedure, di modernizzazione degli apparati e di circolazione dell'informazione;

⁴ Per feedback intendo un segnale di ritorno dal ricevente del messaggio all'emittente che consente a quest'ultimo di verificare se il suo messaggio è arrivato.

➤essere il legame tra i bisogni dei cittadini (attraverso apposite indagini) e l'organizzazione dei servizi, che li deve soddisfare (comunicazione interna) [C.Facchini (2001)].

L'attività di comunicazione sembra essere indirizzata ai cittadini singoli ed associati, alle imprese, ai mass media oltre che ovviamente ai dipendenti dell'ente stesso e di altri enti.

L'attività di informazione, rivolta invece soprattutto ai mass media, sembra essere affidata agli uffici stampa e al portavoce, ed è diretta ad illustrare le attività dell'amministrazione ed il loro funzionamento assicurando il massimo grado di chiarezza e tempestività delle informazioni.

Si riportano a tal proposito i risultati del secondo monitoraggio nazionale sullo stato di attuazione della Legge 150, promosso dalla Associazione Italiana di Comunicazione Pubblica e Istituzionale COM.PA⁵, i quali rivelano un quadro nel complesso positivo per quel che riguarda il recepimento della normativa: l'ostacolo principale è da leggersi nella carenza di personale per oltre il 45% degli Enti che hanno risposto al questionario⁶.

LA LEGGE n.150/2000 in breve

ATTIVITA'	DESTINATARI	FINALITA'	STRUMENTI
COMUNICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> ❑ CITTADINI SINGOLI ED ASSOCIATI ❑ DIPENDENTI DELL'ENTE ❑ IMPRESE ❑ ALTRI ENTI 	<ul style="list-style-type: none"> ➤garantire l'esercizio dei diritti di informazione, accesso e partecipazione ➤agevolare l'utilizzo dei servizi offerti ai cittadini favorendone l'accesso e la conoscenza ➤attuare mediante l'<i>ascolto dei cittadini</i> e la <i>comunicazione interna</i> i processi di verifica della qualità e di gradimento dei servizi ➤garantire la reciproca informazione fra le strutture operanti all'interno dell'amministrazione ➤favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati 	URP

⁵ Tutti i risultati dell'indagine sono reperibili al sito: www.compa.it

⁶ Hanno risposto al questionario 40 Province, 730 Comuni, 14 Regioni, 6 Ministeri, 70 Asl, 2 Aziende Ospedaliere 33 Camere di Commercio.

ATTIVITA'	DESTINATARI	FINALITA'	STRUMENTI
INFORMAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> ❑ CITTADINI SINGOLI ED ASSOCIATI ❑ DIPENDENTI DELL'ENTE ❑ IMPRESE ❑ ALTRI ENTI ❑ MASS MEDIA 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ illustrare le attività dell'amministrazione ed il loro funzionamento attraverso comunicati, conferenze ed eventi stampa ➤ realizzare la newsletter istituzionale 	UFFICIO STAMPA PORTAVOCE

2.3. La direttiva P.C.M. del 07/02/2002: breve approfondimento

Altro importante strumento normativo da ricordare è la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 Febbraio 2002 la quale richiama ed impegna la responsabilità dei vertici delle amministrazioni pubbliche all'applicazione della L.150/2000.

Nello schema che segue riassumo i tratti essenziali della norma:

OBIETTIVI	<p>Definire strutture e risorse necessarie per:</p> <ul style="list-style-type: none"> – progettare e realizzare attività di informazione e comunicazione destinate ai cittadini e alle imprese – procedere ad una rinnovata ingegneria dei processi di comunicazione interna ed adeguare i flussi di informazione a supporto degli uffici che svolgono attività di informazione e comunicazione – produrre e fornire informazioni, promuovere eventi che, tenendo conto dei tempi e dei criteri che regolamentano il sistema dei media, possano tradursi in notizie di interesse pubblico <p>al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none"> – garantire un'informazione trasparente ed esauriente – consentire l'accesso ai servizi
TIPOLOGIE di COMUNICAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> – comunicazione interna – comunicazione esterna <p>quali <u>momenti differenti della stessa funzione di informazione e comunicazione</u> e pertanto richiedono un coordinamento che ne governi le interazioni e le sinergie</p>
ASPETTI INNOVATIVI	<ul style="list-style-type: none"> – la comunicazione interna quale fattore strategico per dare senso di appartenenza e dignità professionale agli operatori del settore pubblico – il coordinamento, tra le due tipologie di comunicazione, attraverso i segmenti di comunicazione attivati come strumento indispensabile per attuare iniziative di comunicazione efficaci.

2.4. Lo stato dell'arte nella Provincia di Asti

Lo stato dell'arte dell'Ente è stato rilevato attraverso due interviste: una al responsabile URP e l'altra responsabile Ufficio stampa.

La Provincia di Asti è dotata dal 1987 di un Ufficio stampa e dal 2001 di un Ufficio Relazioni con il Pubblico mentre non esiste ufficialmente la figura del Portavoce.

L'ufficio Stampa, il cui responsabile è una giornalista pubblicista iscritta all'albo, cura l'informazione volta soprattutto ad illustrare le attività dell'amministrazione attraverso i comunicati stampa sul sito internet dell'Ente e sui giornali locali e cura la comunicazione all'interno dell'Ente favorendo la corrispondenza tra dipendenti e amministratori. L'ufficio stampa si rivolge dunque all'esterno (cittadini) facendo informazione mentre si rivolge all'interno facendo comunicazione.

L'URP si distingue in *Front Office* e *Back Office*. Il primo si occupa non solo di rispondere ai quesiti dell'utenza, semplificando l'accesso e l'utilizzo dei servizi dell'amministrazione, ma anche di attuare mediante l'ascolto diretto dei cittadini processi di verifica del funzionamento/gradimento dell'attività dell'amministrazione; informazione e comunicazione qui dunque si intrecciano; il secondo svolge attività un po' differenti, oltre all'organizzazione dell'ufficio stesso e all'aggiornamento di alcune parti del sito dell'Ente, ricerca nuovi strumenti in grado di allargare il target di riferimento dell'ufficio; in questo caso parlerei soprattutto di informazione.

Le interviste con i responsabili degli uffici evidenziano la difficoltà diffusa di separare con nettezza le due attività che spesso si intrecciano.

LA SITUAZIONE IN PROVINCIA DI ASTI

STRUMENTI ATTIVATI	ATTIVITA' di	CARATTERISTICHE GENERALI		
		Anno istituzione	Personale addetto	Finalità
URP	INFORMAZIONE COMUNICAZIONE	1999	1 funz. di back office responsabile	–trovare nuovi strumenti per distribuire in modo più veloce e diversificato l'informazione
		2001 apertura al pubblico	1 funz. di front office	–coordinare i contatti tra gli uffici –curare parte del sito della provincia
UFFICIO STAMPA	INFORMAZIONE COMUNICAZIONE	1987	1 funz. capo ufficio stampa iscritto all'ordine dei giornalisti 1 Co.co.co addetto stampa	–comunicati stampa – messa in rete sul sito della Provincia del notiziario –redazione delle pagine provinciali su Televideo Rai

3. Comunicazione pubblica e “modalità d’uso”: una classificazione terminologica

Quando si parla di comunicazione in generale viene in mente *uno scambio di messaggi tra due stazioni, emittente e ricevente, che condividono un codice* [E. Menduni, (2003)] comune. Questa sorta di definizione pare essere valida per ogni tipologia di comunicazione sia essa anche quella pubblica.

La *comunicazione pubblica* esiste con lo scopo di garantire non solo il rispetto e l’attuazione del principio di trasparenza⁷ ma anche la partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Ma cosa si intende esattamente quando si parla di comunicazione pubblica? Quali sfaccettature possono essere ricomprese nel concetto più generale di comunicazione pubblica?

Da questi interrogativi non risolti derivano spesso confusioni e sovrapposizioni di significato. Per questo nasce il tentativo di creare una classificazione terminologica che sia di riferimento per il lavoro che seguirà.

Una delle definizioni più conosciute è quella proposta dal Formez⁸ che intende la comunicazione pubblica come *l’insieme delle attività di comunicazione ed informazione [...] che fanno capo ad un soggetto pubblico e che si avvalgono di strumenti differenti e di strutture dedicate.*

Tale definizione tuttavia non ci chiarifica del tutto le idee, anzi fa confusione tra le due tipologie di attività; leggendola viene inoltre da pensare che, a seconda che l'**area di interesse** specifico cambi, cambino non solo le *attività di comunicazione ed informazione* ma anche i *destinatari* cui tali attività sono rivolte. Inoltre non distingue le due tipologie di attività continuando a considerarle come una unica.

Per questo abbiamo fatto delle distinzioni chiarificatorie che ci serviranno come riferimento per il lavoro che seguirà.

A seconda che cambi il destinatario si parla diversamente di:

- comunicazione *pubblica-esterna*
- comunicazione *pubblica-interna*

nel caso in cui a cambiare sia l’area di interesse specifico si parla di:

- comunicazione *pubblica-istituzionale*
- comunicazione *pubblica-politica*
- comunicazione *pubblica-sociale*

⁷ Il principio di trasparenza è introdotto nel nostro ordinamento con la Legge n.241/1990 come diritto sancito a favore dei cittadini che abbiano un interesse a conoscere il contenuto di alcuni documenti in possesso dell’amministrazione pubblica. Il principio di trasparenza dell’azione amministrativa insieme al principio di semplicità, di autonomia/responsabilità e di sussidiarietà sono le basi su cui si fondano le riforme dell’attività amministrativa.

⁸ Corso multimediale di introduzione alla comunicazione pubblica: «La comunicazione nella pubblica amministrazione» distribuito dal Formez. Per ulteriori notizie sulla divulgazione del Cd rom cfr. la pagina <http://comunicazione.formez.it/>.

	COMUNICAZIONE	
	INTERNA	ESTERNA
COS'E'?	Scambio bidirezionale di informazioni e conoscenze tra i dipendenti all'interno dell'amministrazione	Scambio bidirezionale di informazioni e conoscenze tra l'amministrazione e "l'esterno": cittadini singoli ed associati, altri enti, imprese, mass media
DESTINATARI	<ul style="list-style-type: none"> - Dipendenti dell'Ente 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cittadini ➤ Imprese ➤ Altri enti ➤ Mass media
PERCHE'?	<ul style="list-style-type: none"> - per coinvolgere e motivare i dipendenti attraverso una migliore percezione delle strategie e degli obiettivi - per attenuare le resistenze al cambiamento - per diffondere un atteggiamento costruttivo - per costruire una cultura comune 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ per colmare l'asimmetria informativa che sta alla base del rapporto-delega ➤ per favorire la partecipazione ➤ per rafforzare la credibilità ➤ per recepire input di miglioramento attraverso la "voce" dell'utenza ➤ per migliorare l'immagine dell'Ente

Le modalità di comunicazione articolate a seconda dell'interesse specifico sono:

		INTERESSE SPECIFICO					
		ISTITUZIONALE		POLITICO		SOCIALE	
DESTINATARI ESTERNI	CITTADINI/ IMPRESE/ ALTRI ENTI/ MASS MEDIA	Comunicazione <i>ISTITUZIONALE</i>	<i>Ex ante</i>	Comunicazione <i>POLITICA</i>	<i>Ex ante</i>	Comunicazione <i>SOCIALE</i>	<i>Ex ante</i>
			<i>In itinere</i>		<i>In itinere</i>		<i>In itinere</i>
			<i>Ex post</i>		<i>Ex post</i>		<i>Ex post</i>
DESTINATARI INTERNI	DIPENDENTI DIRIGENTI AMMINISTRATORI DELL'ENTE	Comunicazione <i>ISTITUZIONALE</i>	<i>Ex ante</i>	Comunicazione <i>POLITICA</i>	<i>Ex ante</i>	Comunicazione <i>SOCIALE</i>	<i>Ex ante</i>
			<i>In itinere</i>		<i>In itinere</i>		<i>In itinere</i>
			<i>Ex post</i>		<i>Ex post</i>		<i>Ex post</i>

Se cosa viene trasmesso attraverso la comunicazione politica appare chiaro, qualche dubbio da risolvere resta per le altre due accezioni. Si riportano in maniera più dettagliata, nella tabella che segue, le caratteristiche peculiari di ciascuna modalità di comunicazione evidenziandone le differenze attraverso alcuni elementi quali:

- Finalità
- Destinatari
- Soggetti promotori
- Presupposto d'esistenza

Tali elementi, se pur non catalogati dalla normativa, sembrano essere i più adeguati a rilevarne le peculiarità. La natura del tipo di comunicazione in esame varia, infatti, radicalmente in seguito a variazioni di fine, destinatario, soggetti promotori e presupposti d'esistenza.

COMUNICAZIONE PUBBLICA			
	Istituzionale	Politica	Sociale
Finalità <i>Ex ante</i>	Divulgazione di notizie e informazioni circa l'organizzazione dell'amministrazione attraverso la socializzazione di normative, iter procedurali, regolamentazioni, progetti istituzionali e amministrativi	Divulgazione di idee e posizioni politiche volte alla promozione elettorale	Divulgazione delle intenzioni degli effetti sociali che ci si aspetta che derivino dalle politiche
Finalità <i>Ex post</i>		Dare visibilità all'operato politico dell'amministrazione	Divulgazione delle conseguenze delle politiche non quantificate e non ricomprese nel bilancio d'esercizio
Destinatari	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Altre amministrazioni ➤ Cittadini singoli ed associati attraverso i media ➤ Imprese 	<ul style="list-style-type: none"> – Elettori – Organi di informazione 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> La collettività <input type="checkbox"/> I dipendenti interni
Soggetti promotori	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Teoricamente: tutti i Servizi dell'Ente ➤ Più realisticamente: URP e Ufficio stampa 	<ul style="list-style-type: none"> – Movimenti politici – Partiti politici – Gruppi organizzati 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Istituzioni e pubbliche amministrazioni <input type="checkbox"/> Imprese
Presupposti per l'esistenza	Esistenza di regole e regolamenti e meccanismi incentivanti che guidino e organizzino la vita dell'Ente	<ul style="list-style-type: none"> – Democrazia – Libertà d'opinione 	<input type="checkbox"/> Riconoscimento della responsabilità sociale dell'impresa

E' tuttavia opportuno ricordare che spesso i confini tra le tre modalita' d'uso sono molto sfumati. Spesso, infatti, l'unico tratto distintivo e' da leggersi nel **canale** utilizzato per trasmettere il messaggio. Ricorriamo ad un esempio per comprendere meglio quanto detto.

Esempio

MESSAGGIO DA TRASMETTERE:

introduzione di una nuova politica a favore dell'imprenditoria giovanile

MODALITA'	MESSAGGIO TRASMESSO	CANALE UTILIZZATO	TIPO di LINGUAGGIO	DESTINATARI
COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE	<i>Ex ante</i> Disponibile il nuovo bando di gara per accedere ai finanziamenti a favore dell'imprenditoria giovanile	Internet Sito ufficiale	Piuttosto conciso per essere chiaro ed immediato	I "giovani": la categoria cui la politica si rivolge
	<i>Ex post</i> Disponibili gli esiti del bando di gara (...)			
COMUNICAZIONE POLITICA	<i>Ex ante</i> Impiegheremo 350mila Euro a sostegno di progetti di giovani imprenditori	Comunicati stampa Mass media	Linguaggio piuttosto prolisso ed enfaticizzato. Attenzione alle cifre e ai meriti dell'azione	Tutti i possibili elettori
	<i>Ex post</i> Grazie ai nostri finanziamenti hanno preso avvio ben 150 nuove attività guidate da giovani imprenditori	Conferenze stampa		
COMUNICAZIONE SOCIALE	<i>Ex ante</i> Saranno finanziati nuovi progetti il cui obiettivo è quello di far diminuire il tasso di disoccupazione giovanile	Mass media Bilanci sociali	Linguaggio semplificato per far comprendere il messaggio	Tutti indipendentemente dall'età e/o dalla categoria sociale
	<i>Ex post</i> L'impiego dei finanziamenti ha reso possibile un aumento dell'occupazione giovanile			

3.1. Comunicazione e rendicontazione pubblica: differenze ed analogie di significato

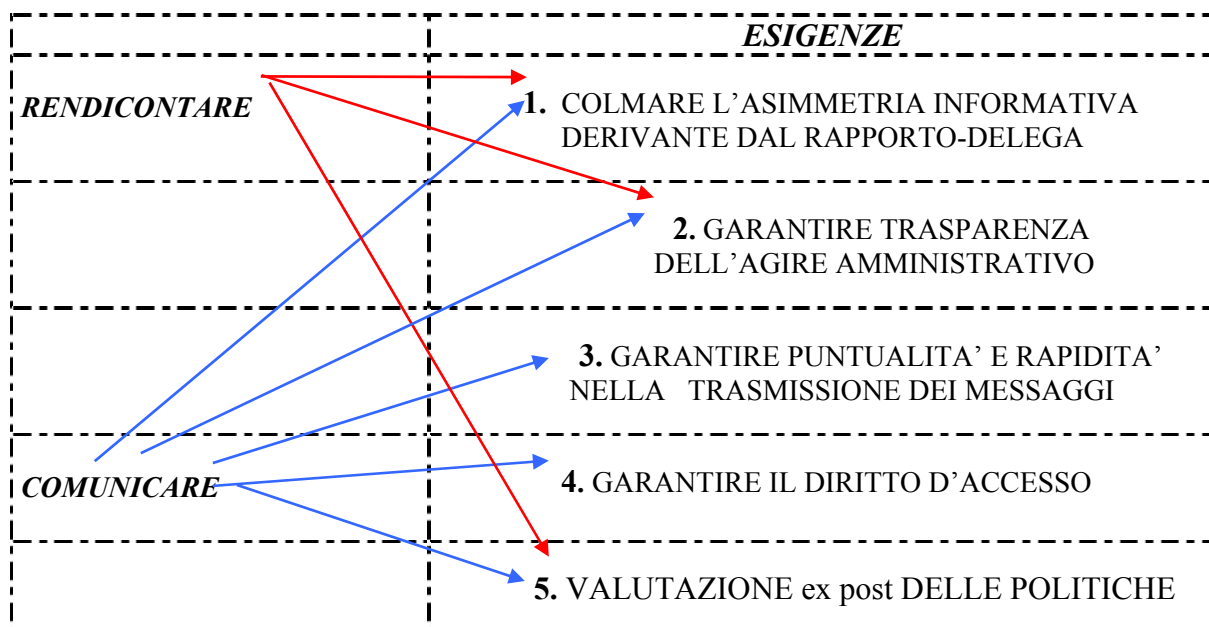
Chiarite le tre modalità d'uso della comunicazione pubblica resta un altro dubbio terminologico e concettuale: *c'è differenza tra comunicazione e rendicontazione pubblica?*

Rendicontare, dall'inglese *to account*, significa rendere conto. Negli enti pubblici, quali organizzazioni che erogano pubblici servizi e utilizzano risorse collettive, si ha il dovere di rendere conto della gestione organizzativa a coloro che usufruiscono dei servizi dall'organizzazione. La *rendicontazione (accountability)* è dunque strumento attraverso il quale si colma l'**asimmetria informativa** che esiste tra coloro che hanno ricevuto per **delega** il compito di gestire le istituzioni (*amministratori*) e coloro che ne detengono la legittima proprietà (*cittadini*) [Martini-Cais (1999); C Rogate (2002)]. Essa rappresenta cioè il **momento della verifica** di ciò che è stato fatto.

Comunicare, come si è già accennato, significa trasmettere un messaggio da una fonte emittente ad un'altra ricevente le quali condividano un codice comune. Con la Legge 150 del 2000 esiste un dovere di comunicare da parte delle amministrazioni. Tale dovere risponde all'esigenza normativa di dare trasparenza all'agire amministrativo. L'esigenza di trasparenza esiste certamente perché chi gestisce la cosa pubblica lo fa per delega: per questo la sua **gestione deve essere trasparente** agli occhi di coloro i quali di quella delega sono i titolari.

Ci siamo chiesti se la differenza tra le due attività stia unicamente nel presupposto che le genera⁹ oppure se esistano altre sostanziali differenze.

Per rispondere a questo interrogativo abbiamo messo a confronto le due attività associandole rispettivamente alle esigenze, rilevate dalla normativa, cui ci sembrano direttamente collegate:



⁹ Chi rendiconta lo fa perchè deve “giustificare” ciò che ha fatto; chi comunica lo fa perchè deve garantire trasparenza nel suo agire i destinatari sono gli stessi: coloro che delegano ad amministrare.

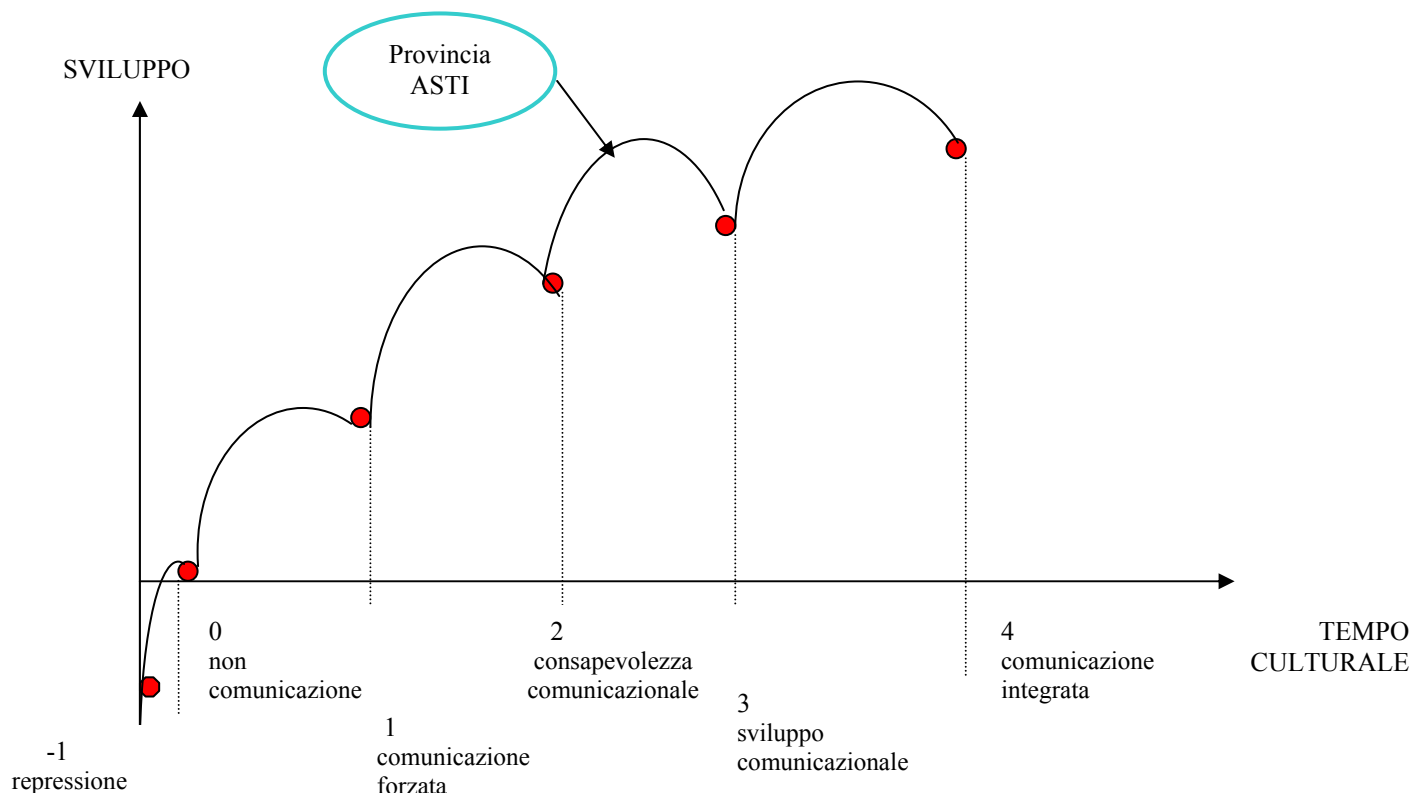
Notiamo che entrambe le attività sembrano essere legate allo stesso modo alle esigenze 1;2 e 5. E' plausibile infatti che esista un "momento" entro il quale le due attività tendano ad avvicinarsi fino a sovrapporsi, nel tentativo di giungere ai destinatari, soprattutto quelli esterni. Tale momento è quello in cui l'*accountability* si spoglia dei tecnicismi e, utilizzando i canali propri della comunicazione, si veste di un linguaggio più accessibile. Affinchè le informazioni su ciò che è stato fatto arrivino e siano davvero comprese all'esterno dai "non addetti ai lavori" è, infatti, necessario che le *informazioni prodotte per l'accountanility* siano [...] *sintetiche e selettive*, [...], *colgano gli aspetti cruciali della performance dell'organizzazione*, e siano *comunicate in modo da «parlare» all'interlocutore esterno, pena perdere gran parte della loro utilità* [Martini-Cais (1999)].

In questo lavoro si parlerà di *rendicontazione comunicativa* in riferimento proprio a questo "momento" ossia a quel particolare tipo di rendicontazione che per giungere ai suoi destinatari si spoglia dei tecnicismi e si veste di un linguaggio più accessibile.

3.2. I tempi della comunicazione pubblica e il caso della Provincia di Asti

Il differente approccio al tema della Comunicazione Pubblica da parte dei diversi Enti ed istituzioni rende plausibile pensare all'esistenza di una sorta di "ciclo di vita della comunicazione pubblica" [D. Trevisani (2001)] entro il quale la comunicazione sembra svolgere un vero e proprio percorso di crescita.

STADI DI SVILUPPO DELLA COMUNICAZIONE



Fonte: D. Trevisani "Comunicazione Pubblica: tecnica, cultura, tecnologia e Management" in *Punto.Exe- Rivista di comunicazione pubblica e informatica per la pubblica amministrazione*, 2001.

Il ciclo di vita della comunicazione è composto da sei stadi o *tempi* che dipendono dal grado di sviluppo del *tempo culturale*.

Man mano che la variabile “tempo culturale” si evolve, cresce il tempo della comunicazione. Secondo Trevisani, il “tempo culturale” è direttamente proporzionale alla cosiddetta *cultura organizzativa* dell’Ente, ossia a quei principi di fondo sviluppatasi attraverso l’adattamento al contesto esterno e la sperimentazione di soluzioni adeguate alla sopravvivenza dell’organizzazione non ha dunque nulla a che fare con il tempo fisico.

La cultura organizzativa alimenta dunque il sapere organizzativo e si traduce nei "modi giusti" di fare le cose.

Il primo stadio, denominato *repressione della comunicazione*, corrisponde al momento in cui non esiste un diritto all’informazione nè alcun potere di controllo dal basso (*bottom up*). Questo stadio di sviluppo della comunicazione pare essere proprio dei regimi totalitari.

Il secondo stadio, *non comunicazione*, corrisponde al momento in cui l’informazione può essere richiesta ma la trafila burocratica per ottenerla è interminabile e spesso senza esito.

Il terzo stadio, *comunicazione forzata*, è il momento in cui la comunicazione è vista come un inutile fastidio che accresce solamente gli obblighi per l’amministrazione nella quale ancora non esistono competenze adeguate ad espletarla.

Anche questo stadio si avvicina al vecchio modello di amministrazione puramente legalistico-burocratica che collocherai fine anni ‘60.

Il quarto stadio, *consapevolezza della comunicazione*, è il primo passo verso il cambiamento. L’organizzazione inizia a sentire l’esigenza di avere una cultura della comunicazione. Si ci avvicina al cittadino, tuttavia le iniziative e i progetti attuati sono pochi.

Il quinto stadio, *sviluppo della comunicazione*, è il momento in cui la comunicazione inizia ad assumere un ruolo di primaria importanza. Aumentano i budget e gli investimenti ad essa dedicata, le organizzazioni si dotano di nuove competenze e professionalità. Diviene fondamentale l’ascolto del cittadino.

Il sesto stadio, *comunicazione olistica integrata*, è il momento di massimo sviluppo della comunicazione. La cultura della comunicazione diviene parte integrante dell’agire dell’organizzativo e viene interiorizzata da tutti i suoi membri. L’obiettivo principale è ridurre al minimo la distanza con il cittadino, fondamentale a questo fine diviene l’ascolto.

In questo ciclo di vita, la Provincia di Asti sembra essere collocabile a ridosso del penultimo stadio. Dalle interviste si evidenzia, infatti, una crescente consapevolezza dell’importanza della comunicazione. L’Ente è “in cammino” verso il cambiamento: finanziando nuovi progetti, che in qualche modo aiutino l’Ente a sviluppare al suo interno la cultura della comunicazione.

3.3. Gli strumenti di comunicazione pubblica: una classificazione

Gli strumenti attraverso i quali si fa *comunicazione pubblica* sono parecchi e diversificati a seconda della modalità di comunicazione:

COMUNICAZIONE POLITICA				
	<i>Interna</i>		<i>Esterna</i>	
	<i>Obiettivi</i>	<i>Strumenti</i>	<i>Obiettivi</i>	<i>Strumenti</i>
Ex ante	Informare circa il programma delle iniziative di governo	- Programma di mandato	Informare circa il programma delle iniziative di governo	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programma di mandato ○ Conferenza stampa ○ Campagna elettorale
In itinere	Dare aggiornamenti circa le scelte politiche	- Bilancio preventivo	Dare aggiornamenti circa le scelte politiche e lo stato di avanzamento delle iniziative	<ul style="list-style-type: none"> ○ Canali virtuali ○ Comunicati stampa
Ex post	Divulgare la situazione economico-contabile dell'Ente	- Bilancio consuntivo	Informare circa le iniziative previste dal programma di mandato e portate a termine e non	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bilancio di mandato

COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE				
	<i>Interna</i>		<i>Esterna</i>	
	<i>Obiettivi</i>	<i>Strumenti</i>	<i>Obiettivi</i>	<i>Strumenti</i>
Ex ante	Instaurare un dialogo continuo e organico all'interno dell'Ente	<ul style="list-style-type: none"> - Intranet - Regolamenti interni - Comunicati - Circolari 	Farsi conoscere, diffondere le specificità che contraddistinguono l'Ente; divulgare notizie di interesse comune	<ul style="list-style-type: none"> ○ Urp ○ Comunicati stampa ○ Deplinat informativi ○ Internet ○ Bandi di concorso e di gara
In itinere	Mantenere il dialogo all'interno dell'Ente; tarare gli sforzi dei dipendenti verso le priorità delle scelte istituzionali	<ul style="list-style-type: none"> - Carte dei servizi - Intranet 	Conquistare la fiducia e accrescere la propria credibilità	<ul style="list-style-type: none"> ○ Urp ○ Carte dei servizi ○ Televideo ○ Internet: sito ufficiale ○ Depliant informativi
Ex post	Condividere gli sforzi istituzionali	- Intranet	Divulgare informazioni di diverso genere: esiti di bandi di gara e/o concorso; regolamenti cambiati o integrati	<ul style="list-style-type: none"> ○ Deplinat informativi ○ Speciali di approfondimento tematico

COMUNICAZIONE SOCIALE				
	<i>Interna</i>		<i>Esterna</i>	
	<i>Obiettivi</i>	<i>Strumenti</i>	<i>Obiettivi</i>	<i>Strumenti</i>
<i>Ex ante</i>	Informare circa la <i>mission</i> dell'Ente	- Codice etico	Informare circa la <i>mission</i> dell'Ente	○ Codice etico
<i>In itinere</i>	Verificare e/o modificare una politica; avvisare gli addetti ai lavori se una politica va modificata	- Intranet	Fornire aggiornamenti circa le opportunità e lo stato di avanzamento delle politiche	○ Internet ○ Sito ufficiale ○ Comunicazioni attraverso i mass media ○ Rapporto di bilancio sociale
<i>Ex post</i>	Informare circa le conseguenze delle scelte politiche attraverso dati extracontabili e canali comunicativi semplificati	- Bilancio sociale	Informare circa le conseguenze delle scelte politiche attraverso dati extracontabili e canali comunicativi semplificati	○ Bilancio ambientale ○ Bilancio sociale ○ Bilancio partecipativo

Tra gli strumenti di comunicazione “più in voga” ce ne sono diversi di cui si sente parlare solo recentemente, tra essi:

- Bilancio ambientale: Comune di Ferrara; Provincia di Ferrara; Provincia Forlì-Cesena; Provincia di Napoli; Provincia di Torino (progetto *Clear* in via di realizzazione);
- Bilancio di mandato: Comune di Bologna;
- Bilancio sociale: Provincia di Livorno; Provincia di Ravenna; Provincia di Parma; Provincia di Piacenza; Comune di Cesena; Comune di Copparo; Comune di Cesano Maderno; Comune di Milano; Comune di Venezia; Municipio XI di Roma;
- Bilancio partecipativo: Municipio XI di Roma;
- Bilancio sociale di mandato: Comune di Cremona (in avvio per l'anno 2003)

Spesso però c'è confusione tra gli strumenti e gli enti denominano in modo scorretto lo strumento che utilizzano. Il caso più eclatante è quello del bilancio sociale di mandato. Questo strumento così come denominato ha al suo interno una chiara incongruenza. Si unificano sotto la stessa denominazione due strumenti che, come si vedrà facilmente dallo schema che segue, hanno scopo natura e fine differente.

La tabella che segue riassume i tratti essenziali di tali strumenti mettendoli a confronto.

ALCUNI STRUMENTI INNOVATIVI A CONFRONTO				
	<i>Bilancio di mandato</i>	<i>Bilancio sociale</i>	<i>Bilancio partecipativo</i>	<i>Bilancio ambientale</i>
DEFINIZIONE	Strumento volto a verificare se i programmi elettorali si sono tradotti in politiche	Strumento volto a comunicare i risultati delle politiche attraverso il valore sociale prodotto	Strumento attraverso cui i cittadini partecipano alla definizione delle linee d'azione che l'ente deve adottare	Strumento che fornisce dati ed informazioni sullo stato dell'ambiente e sull'impatto ambientale delle politiche
OBIETTIVI	<ul style="list-style-type: none"> – Ricostruzione degli obiettivi del programma di governo – Verifica delle politiche intraprese – Analisi dei risultati raggiunti e non raggiunti rispetto agli obiettivi proposti 	Esaminare come le politiche hanno "creato valore sociale" sul territorio	Attivazione di un processo di discussione in modo da coinvolgere in prima persona il cittadino	<ul style="list-style-type: none"> – Realizzazione di un sistema organizzato di conti ambientali in relazione alle competenze dell'Ente locale – Valutazione degli impatti ambientali delle politiche settoriali sociali e di sviluppo da attuare dall'Ente
TEMPI	Fine legislatura	Cadenza annuale meglio a consuntivo	Cadenza annuale meglio a previsione	Fine legislatura
CRITICITA'	Dovrebbe essere redatto a fine mandato ma pensato portato avanti per quel che riguarda la raccolta delle informazioni durante il mandato	Tendenza a far prevalere la ricerca del consenso e della legittimazione piuttosto che l'obiettivo di creare un filo conduttore comunicativo col cittadino	Talvolta assume la funzione di mero strumento volto a ridurre le conflittualità urbane	E' un po' troppo slegato dagli altri strumenti ordinari del bilancio

Fonte: F. Montemurro «Il bilancio parla chiaro al cittadino» in *Il Sole 24Ore* 27Gennaio 2003, ripresa ed adattata.

Sulla base di quanto detto, il bilancio sociale di mandato nel fare di due strumenti distinti uno strumento unico sembra perdere di vista il proprio fine. Esso non sembra poter essere definito nè uno strumento di rendicontazione nè di rendicontazione comunicativa, esso sembra piuttosto essere solamente uno strumento di comunicazione politica.

Tra tutti gli strumenti di cui abbiamo elencato i tratti essenziali, quello su cui si è concentrata l'attenzione di questo lavoro è il Bilancio sociale. Esso, quale *strumento di comunicazione utilizzato per fornire una rappresentazione sintetica e completa dell'attività dell'amministrazione* [F.De Fabritiis (2003)] appare, infatti, venire maggiormente incontro alle esigenze del Committente.

TERZA PARTE: la proposta operativa

4. Il bilancio sociale quale strumento di rendicontazione comunicativa

La priorità dell'Ente è quella di trovare uno strumento che consenta di comunicare in modo innovativo ed incisivo all'esterno dati qualitativi sulle proprie politiche ed iniziative.

La risposta più in linea con tale richiesta, sulla base di quanto emerso dalla fase di ricognizione concettuale sembra essere lo strumento del ***bilancio sociale***.

Cos'è il bilancio sociale?

E' uno strumento di *rendicontazione comunicativa* rivolto all'esterno dell'Ente che ha l'obiettivo di mostrare i risultati raggiunti, nell'anno di attività, con particolare riferimento agli obiettivi dichiarati. "Viene a sostegno" delle informazioni contenute nel tradizionale bilancio finanziario le quali non sono in grado di informare all'esterno circa i risultati dell'azione amministrativa perché "illeggibili" per la loro ovvia tecnicità.

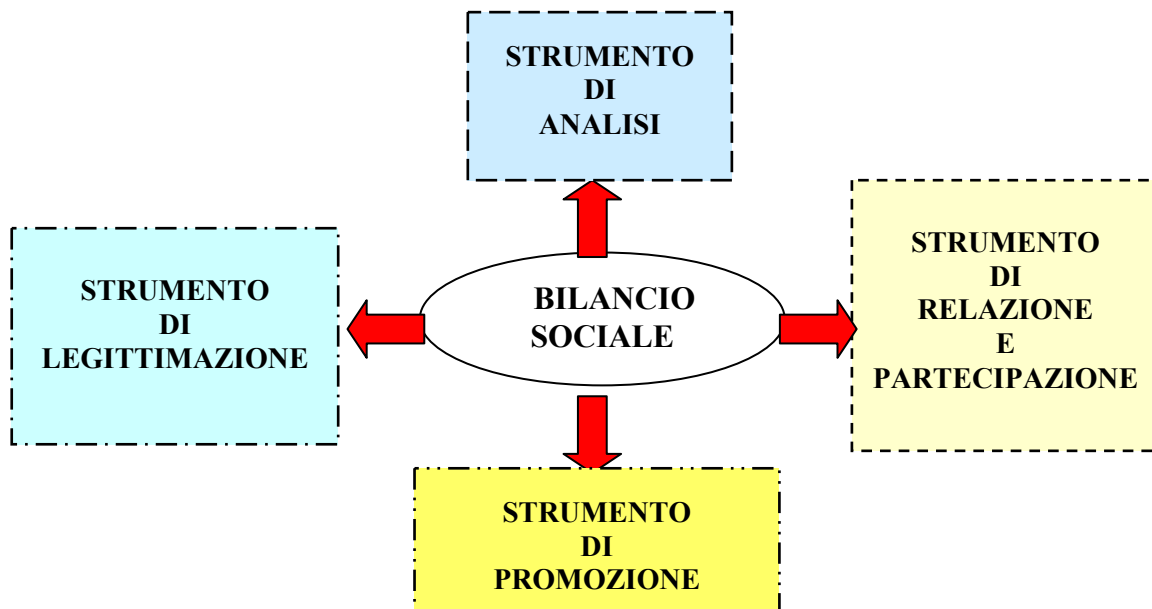
Attraverso questo strumento l'Ente *considera volontariamente* quali "variabili rilevanti" per la rendicontazione gli effetti della propria azione sulla comunità di riferimento" [E. Guarini (2003)].

Il bilancio sociale è dunque uno strumento di descrizione del valore sociale generato dalle scelte politiche che attraverso rilevazioni extracontabili avvicina il cittadino all'autorità rendendolo partecipe delle proprie decisioni e delle iniziative portate a termine e di quelle non portate a termine.

Perché il bilancio sociale negli enti locali?

Per almeno quattro motivi:

- **perché arriva direttamente al cittadino:** utilizzando i canali della comunicazione, lo mette a conoscenza non solo delle scelte e degli obiettivi dell'amministrazione ma anche dell'impiego delle risorse e dei risultati ottenuti;
- perché rende i cittadini veri e propri *interlocutori attivi* dell'amministrazione [M. Suozzo (2003)];
- **per promuovere l'immagine dell'Ente:** essendo uno strumento nuovo e ancora poco utilizzato nelle pubbliche amministrazioni, funziona da buona cassa di risonanza verso l'esterno;
- **per accrescere il consenso:** perché è uno strumento in grado di mostrare come l'organizzazione produce ricchezza e come la distribuisce tra i suoi interlocutori.



Nei casi in cui a prevalere siano le ultime due motivazioni il rischio è che lo strumento si riduca a mero strumento di comunicazione politica. Se il fine è quello di utilizzarlo quale strumento di *rendicontazione comunicativa* è bene tenere presenti tutti e quattro i punti di vista.

4.1. Come fare un bilancio sociale: i principi di redazione dell'IBS

Il bilancio sociale non è obbligatorio: se da una parte la caratteristica della volontarietà dello strumento è essenziale, perché non venga ricondotto a sterile atto burocratico, dall'altra ne consegue la non esistenza di uno standard di compilazione di riferimento uguale per tutti. I bilanci sociali compilati dagli Enti pubblici, che analizzeremo qui di seguito, sono infatti stati redatti ciascuno seguendo linee proprie: per questo esiste una reale difficoltà nel confronto.

Sulla base di quanto detto precedentemente, crediamo che per assolvere a ruolo di documento di *rendicontazione comunicativa* il bilancio sociale debba essere in grado di evidenziare i risultati sociali in riferimento a ciascuna classe di *stakeholder* ma anche evidenziare la coerenza tra risultati effettivi e bisogni [M. Marcuccio (2002)]. Non solo. E' necessario che siano previste anche modalità di raccolta dei ritorni da parte di ciascuna classe di *stakeholder* [D. Gatti (2002)].

Uno dei riferimenti più utilizzati, il quale resta comunque assolutamente non vincolante, è quello proposto dall'Istituto Europeo per il Bilancio Sociale (IBS)¹⁰ nel quale vengono illustrate le indicazioni procedurali ritenute necessarie per redigere un *bilancio sociale*.

Lo schema proposto [R. Marziantonio (2003)] si compone di 7 parti (in allegato la struttura completa dello schema):

- PREMESSA METODOLOGICA = deve contenere le fonti di riferimento e i principi generali del documento;
- IDENTITA' AZIENDALE = in cui si dovrebbero esplicitare l'*identità*, ossia i valori e il contesto di riferimento, la *mission*¹¹ da realizzare, le politiche e le strategie dell'Ente;

¹⁰ L'IBS, fondato e diretto dal Prof. Marziantonio, è un ente di ricerca scientifica e applicata che nasce con lo scopo di fare ricerca sulle tematiche del bilancio sociale.

¹¹ Per *mission* si intendono le principali finalità che l'azienda intende perseguire in campo economico e sociale.

- PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DEL VALORE AGGIUNTO¹²= in cui viene rendicontato, attraverso i dati del conto economico riclassificati, il valore aggiunto creato dalle iniziative dell'Ente, e la sua distribuzione tra tutti coloro che hanno avuto un rapporto di “scambio” con l'azienda [L. Patroni Negri (2003)]. Si ha creazione di valore quando [G. Aries (2003)]:
 - i costi sostenuti sono inferiori rispetto ai proventi conseguiti
 - viene ridotto il livello di imposizione fiscale a carico del cittadino
 - viene migliorata la “qualità della vita” del cittadino in termini:
 - ambientali
 - di riduzione dei tempi
 - di aumento dei servizi direttamente o indirettamente offerti dall'Ente
 - l'Ente è in grado di attrarre “risorse esterne”
 - l'Ente è in grado di aggregare risorse e partecipazione di altre istituzioni ed enti privati per la redazione di programmi specifici e programmi utili allo sviluppo del territorio
- RELAZIONE SOCIALE = dovrebbe esporre sinteticamente i risultati ottenuti in relazione agli impegni assunti attraverso i programmi;
- RILEVAZIONE DEL GRADO DEL CONSENSO = è la verifica, attraverso *focus group* o questionari, del comportamento dell'impresa nei confronti dei singoli *stakeholder* al fine di raccogliere le loro aspettative e conoscere il grado di apprezzamento delle scelte operative;
- PROPOSTA DI MIGLIORAMENTO = raccoglie i propositi che l'azienda si pone per il futuro sulla base di quanto appreso dalla rilevazione del grado del consenso;
- ATTESTAZIONE DI CONFORMITA' = si tratta di una vera e propria certificazione di qualità delle procedure del documento rilasciata da una società esterna.

Questo schema dà delle chiare indicazioni affinché sia redatto un documento che:

- sia in grado di esprimere in maniera coerente i valori e la cultura dell'organizzazione;
- faccia emergere, per poi successivamente soddisfare, le aspettative legittime degli interlocutori;
- trasformi il dialogo con gli interlocutori in un processo di miglioramento.

Il tentativo di fare un confronto fra i diversi bilanci sociali che abbiamo preso in considerazione ha dovuto necessariamente fare i conti con l'inesistenza di standard obbligatori di riferimento. Abbiamo tuttavia ritenuto ugualmente utile fare una sorta di rassegna dei casi esistenti: se non è possibile fare un confronto sulla base di uno standard di riferimento possiamo tuttavia fare un'analisi sulla leggibilità del documento, rilevando come i vari documenti siano stati in grado di comunicare e di rendere all'esterno le notizie.

La domanda cui abbiamo cercato di dare una risposta è stata:

il documento è immediato e leggibile?

L'analisi è stata svolta confrontando i vari documenti sulla base di quattro parametri:

- ⇒ Capacità di sintesi: un lettore inesperto può essere spaventato da un documento fiume, è necessario quindi che le notizie siano il più possibile brevi e concise;
- ⇒ Leggibilità: è bene semplificare e rendere immediati i dati da trasmettere rendendoli in veste schematica e semplificata, affinché le notizie siano leggibili da tutti;

¹² Il valore aggiunto rappresenta la maggior “ricchezza prodotta” dall'Ente nell'esercizio finanziario di riferimento.

- ⇒ Diffusione: è necessario che sia assicurata al documento la massima fruibilità e pubblicità affinché raggiunga il fine di rendere pubbliche le iniziative e le conseguenze derivanti da tali iniziative;
- ⇒ Differenziazione per destinatario: si ritiene che una suddivisione del documento per classi di stakeholder renda il documento stesso più interessante ed invogli il lettore a porvi attenzione.

4.2. I Bilanci Sociali

4.2.1 La rassegna: una breve descrizione

→ **PROVINCIA di PARMA**: bilancio sociale per l'anno 2001 e 2002

La provincia di Parma è la prima provincia a redigere il bilancio sociale: la sua terza esperienza è in via di elaborazione. Per il confronto ci baseremo qui sul bilancio sociale redatto per l'anno 2002. Il documento è redatto, oltre ad una introduzione e alle conclusioni finali, in cinque parti:

- IDENTITA': in cui si introduce l'Ente attraverso *mission* e competenze;
- PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA ECONOMICA E SOCIALE: in cui si presenta il rendiconto e i macro-progetti per ogni area;
- GESTIONE DELLE RETI RELAZIONALI: in cui avviene riclassificato il consuntivo per tipo di spesa e per gruppi di portatori di interesse;
- CREAZIONE DEL VALORE PER I CITTADINI ED IL TERRITORIO: in cui viene riclassificata la spesa per aree;
- RISORSE UMANE E IL CAPITALE INTELLETTUALE: in cui si evidenziano i programmi di ammodernamento della macchina amministrativa.

→ **PROVINCIA di RAVENNA**: bilancio sociale per l'anno 2002

L'Ente redige il documento in cinque parti, seguendo per quel che riguarda le prime due, le indicazioni dell'IBS:

- IDENTITA': in cui si spiega la missione e la cultura dell'Ente;
- DISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA: oltre agli aspetti metodologici del documento si individuano i gruppi portatori di interesse e si spiegano i dati del rendiconto;
- CONTO CONSUNTIVO ALLARGATO: si riportano i dati del conto consuntivo allargato alle risorse attratte e ridistribuite sul territorio dall'azione dell'Ente;
- CREAZIONE DEL VALORE PER I CITTADINI E IL TERRITORIO: si considerano i programmi e i progetti di attività divisi per macro-aree e si spiega come attraverso tali attività e progetti si trasformano in produzione di valore per i cittadini l'organizzazione del territorio e l'ambiente;
- CREAZIONE DEL VALORE INTERNO: si considerati i programmi e i progetti di attività divisi per macro-aree e si spiega come attraverso tali attività e progetti si trasformano in produzione di valore per i dipendenti e le risorse dell'Ente.

→ **COMUNE di ROMA, MUNICIPIO ROMA XI**: bilancio sociale per l'anno 2002

Il documento, che svolge un'analisi di coerenza rispetto al progetto di mandato, è redatto in quattro parti:

- ORGANI ISTITUZIONALI: in cui si descrive l'Ente dal punto di vista dell'organizzazione interna;
- PROGRAMMA DI GOVERNO: in cui si presenta il programma di governo distinguendo tra gli obiettivi raggiunti le opere in corso e quelle ancora da completare;

- IL BILANCIO: in cui si mostrano i centri di costo e le percentuali di spesa per interventi;
- IL VALORE AGGIUNTO: si descrive il valore aggiunto creato dalle iniziative dell'Ente per ciascun servizio, esistono le sezioni *valore aggiunto* per:
 - l'ambiente
 - l'urbanistica
 - i lavori pubblici
 - le politiche sociali
 - la progettazione in ambito Unione Europea
 - lo sport
 - la politica di genere
 - la cultura
 - la scuola
 - la sanità
 - il commercio
 - le piccole e medie imprese

Per ciascuna sezione si distinguono le iniziative fatte-non fatte-in via di realizzazione rispetto al programma di governo.

→ **PROVINCIA di LIVORNO:** bilancio sociale per l'anno 2002

Il documento si compone di quattro parti:

- INTRODUZIONE: nella quale vengono presentati l'Ente, attraverso i suoi organi istituzionali, e lo strumento;
- RICLASSIFICAZIONI DI BILANCIO: in cui si presenta il conto consuntivo riclassificato;
- LA CREAZIONE DI VALORE PER I CITTADINI E IL TERRITORIO: in cui si descrive l'impatto dell'azione amministrativa sui bisogni della collettività suddiviso per macro-aree;
- LA CREAZIONE DI VALORE INTERNO: si descrive il modo con il quale si è modernizzata la macchina amministrativa.

→ **COMUNE di VENEZIA:** bilancio sociale per l'anno 2002

Il documento a differenza di tutti gli altri che abbiamo esaminato è redatto come una sorta di bilancio sociale multiplo, distinguendo un bilancio sociale per ogni classe di destinatari.

Le parti di cui si compone sono le seguenti:

- ORGANIZZAZIONE DEL COMUNE: in cui si presenta l'Ente attraverso la descrizione dell'organigramma e dei Servizi;
- BILANCIO SOCIALE DELLA FAMIGLIA: distinto in bilancio sociale dei bambini, bilancio sociale dei genitori, dei nonni ed dei disabili;
- BILANCIO SOCIALE DELLA SOLIDARIETA': distinto in bilancio sociale dei migranti ed uno dei cittadini invisibili;
- BILANCIO SOCIALE DELLA CONOSCENZA: distinto in bilancio sociale degli studenti e dei docenti degli artisti e degli spettatori;
- BILANCIO SOCIALE DEL TEMPO LIBERO: distinto in bilancio sociale dei senior degli junior e dei turisti;
- BILANCIO DELL'ECONOMIA: distinto in bilancio sociale degli imprenditori, dei lavoratori e dei pendolari;
- BENI COMUNI: parte dedicata ad ambiente territorio infrastrutture e sicurezza;
- QUALCHE NUMERO: in cui si spiegano le spese di bilancio e la destinazione delle entrate nonché gli investimenti.

4.2.2. Il confronto

PARAMETRI				
	ESTENSIONE	LEGGIBILITA'	DIFFUSIONE	DIFFERENZIAZIONE PER DESTINATARIO
PROV. di PARMA	Molto esteso: 117 pagine	La veste grafica è accattivante e dotata di molti raggruppamenti schematici e fotografie che illustrano i risultati in modo piuttosto chiaro ed immediato	Il documento in distribuzione in cartaceo all'URP è disponibile anche su www.provincia.parma.it e www.controllinterni.it	nessuna
PROV. di RAVENNA	Esteso: 77 pagine	Esiste una grande diffusione di grafici, tabelle e mappe le quali se da una parte rispondono ad una esigenza di immediatezza visiva dall'altra peccano di mantenere la loro tecnica e quindi di essere un pò troppo complicati nella lettura	disponibile su: www.racine.ra.it e www.controllinterni.it	nessuna
PROV. di LIVORNO	Molto esteso: 96 pagine	Sono presenti grafici e schemi non sempre chiari esemplificati nella lettura	disponibile su: www.provincia.livorno.it e www.controllinterni.it	nessuna
COMUNE di ROMA	Esteso: 80 pagine	Molto discorsivo, pochi grafici e schemi; linguaggio semplice e chiaro	in distribuzione in cartaceo all'URP e su www.comune.roma.it/ al link municipio 11	nessuna
COMUNE di VENEZIA	Molto esteso: 117 pagine	Molte fotografie e grafici colorati; linguaggio semplice e chiaro	disponibile su www.comune.venezia.it	Differenziazione per ogni classe di stakeholder: non un unico bilancio sociale ma più bilanci sociali

4.2.3. Il commento

Dall'analisi si nota come tutti gli Enti presentino generalmente un documento esteso; spesso ciò è spiegabile con la grande diffusione di grafici e figure tematiche che nelle intenzioni dovrebbero semplificare il messaggio. Questo tuttavia non è sempre verificato. Spesso, infatti, grafici e tabelle sono accompagnate da didascalie che non sono in grado di spiegarne il contenuto in modo chiaro perché utilizzano un linguaggio ancora troppo tecnico.

Il modo più diffuso di rendere pubblico il documento è internet. Questo, per essere davvero efficace ed evitare che una buona fetta di popolazione ne rimanga esclusa, dovrebbe essere accompagnato anche da altri metodi di diffusione: quali ad esempio recapitare direttamente a ciascun nucleo familiare il documento. Non sappiamo se alcuni degli Enti analizzati abbiano realmente adottato metodologie simili.

Dei documenti analizzati solamente uno adotta una struttura differenziata per classe di stakeholder. Questo tuttavia ci sembra il modo migliore per attirare l'attenzione del lettore, per evitare di fargli perdere tempo e per fargli trovare subito le notizie che cerca. E' plausibile, infatti, che un lettore che si accinge ad approcciarsi con uno strumento nuovo quale il bilancio sociale non abbia le idee chiare su cosa vi troverà dentro: dedicare una sezione per ogni classe di *stakeholder* significa guidarlo nella lettura evitandogli di leggere pagine che gli interesserebbero solo relativamente e probabilmente lo annoierebbero.

La generale inclinazione a non seguire, per quel che riguarda la struttura del documento, le indicazioni dell'IBS o quelle del GBS¹³ è spiegabile con la giovane età dello strumento e con la non ancora del tutto assimilata cultura della comunicazione sociale. Per questo possiamo plausibilmente dire che gli enti stanno andando per gradi facendo spesso dei tentativi preliminari e preparatori per trovare la struttura più congeniale. Non è raro, infatti, che gli Enti ripetano l'esperienza cambino struttura iniziale.

L'analisi dei documenti dimostra in generale un grande sforzo da parte degli Enti di "arrivare" davvero al cittadino: lo si può vedere soprattutto dalla grande attenzione dimostrata all'impaginazione, all'introduzione di fotografie, alle scelte cromatiche, al lavoro, purtroppo non sempre riuscito, di semplificazione del messaggio. Tutti questi tentativi sembrano essere volti a rendere il documento non un atto burocratico ma un atto che susciti interesse reale che sia davvero recepito dall'esterno.

5. Linee guida per un bilancio sociale della provincia di Asti

Dall'analisi svolta in questi mesi di stage la mia opinione è che l'Ente sia abbastanza maturo per poter pensare allo strumento del bilancio sociale. Tuttavia credo che ci siano almeno due concetti che dovrebbe assimilare e tenere ben presenti:

⇒ il bilancio sociale è prima di tutto un *fatto culturale* orientato a coinvolgere l'intera struttura dell'Ente compreso il vertice politico e che, per questo motivo, il progetto richiede l'attiva partecipazione di molte risorse umane all'interno dell'Ente. Il primo passo da fare, sarebbe dunque quello di "sondare il terreno", presentare lo strumento

¹³ Il Gruppo Bilancio Sociale nasce nel 1998 ed è gruppo di ricerca in tema di bilancio sociale composto da studiosi di varie discipline e operatori del settore guidato dal prf. Vermiglio dell'Università di Messina.

informare e formare il proprio personale ed infine verificarne interesse e disponibilità alla collaborazione;

- ⇒ uno strumento è considerabile realmente strumento di *rendicontazione comunicativa* quando è imparziale e reiterabile anche da amministrazioni differenti. Ciò significa che, per conquistare valore e credibilità all'esterno, esso debba prevedere indicazioni non solo circa il valore aggiunto derivante dalle iniziative dell'Ente ma deve anche fare riferimento a quelle iniziative che non hanno creato gli effetti desiderati spiegando le motivazioni dell'insuccesso. E' bene ricordare che questo modo di procedere accresce certamente la credibilità dell'Ente all'esterno.

Successivamente i passi da compiere saranno:

- ⇒ definire il campo di riferimento, ossia capire per prima cosa *a chi* si intende rivolgersi e *che cosa* si vuole dire. La comprensione del ricevente è essenziale affinché il documento sia davvero recepito. Per questo il suggerimento è quello di redigere un documento che preveda delle parti distinte a seconda della classe di *stakeholder*, una volta scelto il ricevente si potrà poi individuare quale tipo di valore aggiunto l'Ente ha creato a suo favore e/o quali iniziative "non sono andate in porto"; un buon esempio è quello del Comune di Venezia;

- ⇒ fare grande attenzione al *modo* di dire e di *presentare* le cose. Il contenuto e il linguaggio, essenziali per il buon utilizzo dello strumento, devono essere "tarati" sul ricevente. Se si vuole fare un bilancio sociale delle imprese, ad esempio, il linguaggio potrà essere tecnico e specifico, i grafici potranno essere anche non del tutto semplificati e potranno prevedere dati contabili, perchè ci si aspetta che il lettore non sia del tutto all'oscuro di quanto stia leggendo; se invece si sta redigendo un bilancio sociale per le famiglie il linguaggio dovrà essere necessariamente più emplice e il discorso accompagnato da mappe e figure chiarificatorie.

La presentazione del documento è altrettanto importante. E' bene evitare che sia lunghissimo per scoraggiare il lettore in partenza è bene evitare inoltre il "fiume di parole": meglio inserire fotografie e schemi e introdurre una veste grafica accattivante.

Conclusioni

L'analisi delle pagine precedenti, che ha cercato di dare risposta all'esigenza dell'Ente circa la comprensione delle nuove metodologie di comunicazione diffuse in questi ultimi tempi, ha **prodotto**:

- una sorta di ordine di riferimento, prima normativo poi concettuale, degli strumenti di comunicazione pubblica, con l'obiettivo di porre rimedio alla confusione terminologica diffusa al riguardo attraverso classificazioni terminologiche e schematizzazioni di riferimento;
- un confronto tra gli strumenti più innovativi e diffusi rilevandone le peculiarità oltre che le criticità;

ha **individuato**:

- lo uno strumento che più si avvicina alla richiesta dell'Ente: il bilancio sociale;

ha **approfondito**:

- tale strumento, attraverso l'analisi del suo significato e della struttura di riferimento nonché attraverso una rassegna e un confronto fra cinque bilanci sociali adottati da altri Enti Pubblici;

L'Ente sembra essere pronto ad accogliere questo strumento innovativo, a patto che sia in grado di assimilare alcuni concetti fondamentali quali:

- la necessità di avere dalla sua parte nella scelta molte delle risorse umane dell'Ente;
- la necessità di produrre un documento imparziale e reiterabile;
- la necessità di creare un documento che sia adeguato al ricevente e che per questo risponda alle sue capacità ricettive nel linguaggio, nel contenuto e nella presentazione.

ALLEGATO

Bibliografia essenziale

- G. ARIES “Il controllo di gestione e la creazione di valore per la collettività” in *Azienditalia* n.1 gennaio 2003;
- F. DE FABRITIIS “Cultura dell’ascolto” in *Il Sole24Ore* n.281, 13 Ottobre 2003;
- C. FACCHINI “Fare comunicazione negli Enti locali” in *Azienditalia* n.9, Settembre 2001;
- D. GATTI “Come fare il bilancio sociale: un modello di rendicontazione” in *Prospettive* n.19-20 anno XXXII 1-15 novembre 2002;
- E. GUARINI “Prospettive del bilancio sociale negli enti locali” in *Azienda Pubblica* n.6/2002;
- G. MAINO “Il bilancio sociale: uno strumento per enti pubblici?” in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n.19-20/2002;
- M. MARCUCCIO “Rendicontazione sociale e aziende pubbliche locali: uno strumento di *accountability* e controllo strategico” in *Azienda Pubblica* n.6/2002;
- E. MENDUNI “La Comunicazione di massa: concetti generali ed analisi dei diversi media”,2003, su www.unisi.it;
- M. MIANI “La comunicazione pubblica in Italia tra vecchi e nuovi media” in *Polis* XVII, 1 Aprile 2003;
- F. MONTEMURRO “Il bilancio sociale parla chiaro al cittadino” in *Il Sole24Ore* 27 Gennaio 2003;
- A. MARTINI-CAIS “controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di classificazione concettuale”, 1999, su www.prova.org;
- R. MARZIANTONIO “Contemperamento degli interessi nel processo di gestione responsabile. La qualità della cultura d’impresa nel processo di scambio con gli altri attori sociali” contributo disponibile alla pagina,2003, contributo disponibile alla pagina www.bilanciosociale.it/documenti;
- L. PATRONI NEGRI “Il bilancio sociale: uno strumento di comunicazione”,2003, contributo disponibile alla pagina: www.bilanciosociale.it/documenti;
- E. RANCI ORTIGOSA “Bilancio sociale e dintorni” in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n.19-20 anno XXXII 1-15 novembre 2002;
- C. ROGATE “Esperienze e riflessioni critiche sul bilancio sociale nel settore pubblico” in *Azienda Pubblica* n.6/2002;
- A ROVINETTI “Comunicazione Pubblica, istruzioni per l’uso” ed. Calderini, Roma 1994 p.50 e ss;
- M. SUOZZO “Il bilancio sociale nella Pubblica Amministrazione”, 2003, contributo disponibile alla pagina: www.bilanciosociale.it/documenti;
- D. TREVISANI “Comunicazione Pubblica: tecnica, cultura, tecnologia e Management” in *Punto.Exe- Rivista di comunicazione pubblica e informatica per la pubblica amministrazione*, 2001 anche su www.medialab-research.com/articoli/PA/tempi_culturali.htm;

Per la normativa:

- www.legge150.it
- www.cittadinolex.kataweb.it

Per i riferimenti concettuali:

- www.comunicazione.formez.it
- www.compa.it
- www.compubblica.it