

## Comunicazione e innovazione nell'amministrazione gattopardo. I *social media* per un nuovo rapporto cittadino-pa: nulla di fatto?

Paola Piras

SOMMARIO: 1. Premessa. Un'amministrazione al passo con la società dell'informazione. – 2. L'amministrazione tra *comunicare* e *informare*. – 3. L'organizzazione e il suo rilievo per una "buona" comunicazione. – 4. *Change management*, ICT e gestione dei flussi comunicativi. – 5. Innovazione digitale, comunicazione e *social media*. Indicatori di *technology acceptance*. – 6. La comunicazione digitale e la sua efficacia come strumento per il cambiamento dell'amministrazione pubblica. Guardare al futuro.

### 1. *Premessa. Un'amministrazione al passo con la società dell'informazione*

Gli anni recenti sono stati caratterizzati dalla costante evoluzione dei rapporti cittadino amministrazione, dal superamento di una visione strettamente gerarchica a favore della partecipazione e della condivisione. Riflettere sul cambiamento, sulle dinamiche che ne sono alla base, comporta leggere il processo di modernizzazione dell'amministrazione guardando alla Società dell'Informazione e, dunque, anche all'incidenza che sul cambiamento in atto ha avuto lo sviluppo della funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, suscita interesse il processo di "apertura" delle amministrazioni quale sintomo del cambiamento del rapporto cittadino amministrazione; espressione di quel tassello di affermazione della democrazia già rilevato alla fine degli anni '80 da Bobbio<sup>1</sup> che la qualificava «governo del potere visibile» e Rodotà<sup>2</sup> che ha analizzato l'interdipendenza tra democrazia e comunicazione sottolineando

<sup>1</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984; Id., *Democrazia e segreto*, Torino, 2011.

<sup>2</sup> S. Rodotà, *Informazione e rapporti Stato cittadino*, in M. Cammelli, M.P. Guerra (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997; Id., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari, 2004.

ando l'incidenza della circolazione delle informazioni rispetto alla prima<sup>3</sup>. Tema ripreso a seguire, già negli anni '90, da Vignudelli e oramai all'attenzione dell'intera dottrina giuspubblicistica consapevole del fatto che l'attività di comunicazione è «strumento a disposizione del pubblico potere per adempiere la propria funzione in coerenza con il principio democratico»<sup>4</sup>.

Il tema stimola riflessioni sul ruolo assunto dall'innovazione digitale rispetto alla comunicazione, sia attraverso l'analisi dell'evoluzione normativa, che del dibattito multidisciplinare in dottrina, valutato anche il livello di consapevolezza delle amministrazioni in merito alla funzione di comunicazione e la loro capacità di individuare gli aspetti organizzativi interni ottimali e l'utilizzo della tecnologia per contribuire al cambiamento<sup>5</sup>.

Il percorso impone particolare attenzione al Vademecum *Pubblica amministrazione e social media* contenuto nelle *Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni* adottate dal Dipartimento per la funzione pubblica nel dicembre del 2011, primo caso di linee d'indirizzo rivolte a tutte le amministrazioni riguardanti l'utilizzo concreto di una nuova tecnologia: i *social media*.

Suo obiettivo fondamentale era, innanzitutto, spiegare alle amministrazioni la nuova cornice comunicativa creata con l'avvento dei *social media* all'interno della quale le amministrazioni si stavano muovendo con enormi difficoltà di adattamento, in particolare nello svolgimento della funzione di comunicazione istituzionale con questi nuovi strumenti<sup>6</sup>. Il Vademecum ha avuto la positiva intuizione non solo di descrivere l'ambiente nel quale le amministrazioni erano chiamate a svolgere la loro funzione, i nuovi bisogni dei cittadini, ma anche di spiegare le caratteristiche tecniche dei diversi *social media* (in particolare *Twitter*, *Facebook* e *Youtube*), evidenziando vantaggi, rischi e metodi per un corretto approccio delle amministrazioni a questi nuovi strumenti di comunicazione<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Tema oggi ripreso con riferimento ai *social media* da Kent, nel loro essere strumento funzionale a favorire l'attuazione dei principi democratici e di partecipazione: M.L. Kent, *Using social media dialogically: Public relations in the reviving democracy*, *Public Relations review* 39, 4, 337-345, DOI: 10.1016/j.pubrev.2013.07.024.

<sup>4</sup> F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. Merloni (a cura di), *La Trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; nonché M. Castells, *Comunicazione e potere*, Milano, 2014 che, muovendo dall'idea del potere come capacità relazionale, sottolinea come la «costruzione di senso nella società avviene tramite un processo di azione comunicativa» che tende alla ricerca del dialogo e della condivisione attraverso il contenuto della comunicazione, vero e proprio snodo centrale più del messaggio trasmesso in sé.

<sup>5</sup> In merito al valore aggiunto della tecnologia si rinvia a G. Ducci, *La comunicazione pubblica digitale per la trasparenza, l'accountability e il dialogo con i cittadini: verso una PA open e condivisa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Bologna, 2013, 461 ss.

<sup>6</sup> Per un approfondimento su *social* e pubblica amministrazione in Italia si rinvia diffusamente a E. Gola, *La comunicazione social(e) e gli ambienti digitali*, in *Comunicare la salute. Metodi e buone pratiche per le amministrazioni pubbliche*, Roma, 2018, 63 ss.

<sup>7</sup> Sulla partecipazione interattiva e sulle sue diverse modalità si rinvia a A. Haro de Rosario, A. Saez-Martin, M. Caba Perez, *Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook? New media & Society* 20(1), May 2016 DOI: 10.1177/1461444816645652.

Il contenuto e l'impostazione operativa del Vademecum è finalizzato alla definizione di indirizzi. Individua gli elementi essenziali della tecnologia che devono essere presi in considerazione dalle amministrazioni pubbliche e attorno ai quali deve essere costruita una strategia di inserimento della tecnologia nelle attività amministrative, divenendo oggi, a distanza di qualche anno, spunto per ragionare sui progressi compiuti dall'amministrazione in punto di comunicazione e sulla sua reale capacità di aprirsi, andando oltre l'informazione, e stare al passo con le dinamiche della società dell'informazione<sup>8</sup>.

In particolare, sulla reale capacità delle amministrazioni di transitare, in modo sostanziale e non formale, dalla comunicazione statica per il tramite dei siti istituzionali a quella globale e dinamica attraverso i *social media*. Ciò impone una riflessione sul percorso seguito, sull'esistenza di una buona organizzazione per l'esercizio della funzione, sulla presenza o meno di risorse qualificate con competenze a tal fine mirate e sul grado di accettazione della tecnologia.

## 2. *L'amministrazione tra comunicare e informare*

L'analisi della via perseguita sul punto dall'amministrazione evidenzia un *gap* tra ambizioni e risultati, la crescente centralità assunta dai dati per favorire le attività, ma la parallela e persistente difficoltà delle amministrazioni nel guidare il cambiamento e l'organizzazione della comunicazione in linea con l'evoluzione di una società moderna e al fine di indurre un circuito virtuoso tra amministrazione e amministrati che fosse portatore di idee e cambiamenti<sup>9</sup>.

Il processo di istituzionalizzazione della comunicazione nelle amministrazioni pubbliche, necessario perché essa assumesse lo *status* di una vera e propria funzione, come quelle tradizionalmente ascritte alle amministrazioni, è stato lento e graduale e oggetto di grande interesse da parte della dottrina<sup>10</sup>.

Momento cardine di tale percorso è la legge 7 giugno 2000, n. 150, "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" e il relativo regolamento di attuazione<sup>11</sup> che ne formalizzano la rilevan-

---

<sup>8</sup> Interessanti le riflessioni proposte già agli inizi degli anni 2000, da P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, 241 ss. su amministrazione e comunicazione.

<sup>9</sup> Sul punto G. Arena, *Comunicare per co-amministrare, Amministrare* 1997, Bologna, 337 ss.

<sup>10</sup> Id., *La funzione pubblica di comunicazione*, in *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2004; G. Azzariti, *La comunicazione come funzione*, in G. Arena, *op.cit.*; B.G. Mattarella, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pub.*, Milano, 2005, Vol. 1.

<sup>11</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 422 «Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi».

za giuridica in accordo con la costruzione Gianniniana secondo cui la rilevanza giuridica della funzione è da intendersi in senso globale e, considerata la sua essenza di espressione del potere amministrativo, impone che i modi nei quali ne è fissata la rilevanza giuridica siano dettati dall'ordinamento<sup>12</sup>.

Può affermarsi che, a partire da quel momento, la comunicazione è al servizio del pubblico e si svolge nell'interesse generale assumendo i connotati di «elemento determinante [...] per il perseguimento del fine dell'amministrazione»<sup>13</sup>. Emergono, dunque, due facce della comunicazione: quella propria, della funzione in sé considerata, autonoma, e quella strumentale, necessaria per l'attuazione di alcuni principi fatti propri dal diritto positivo, come quelli di trasparenza e di partecipazione, che connotano l'amministrazione moderna e che per realizzarsi non possono prescindere dalla comunicazione; anche considerato che qualunque aspetto dell'attività amministrativa ha, se pure in diversa misura, ricadute sul piano comunicativo<sup>14</sup>.

Per tale ragione, il tema ha catturato l'interesse non solo della scienza giuridica, ma anche di quella sociologica e psicologica, alla quale si deve la «Teoria della pragmatica della comunicazione»<sup>15</sup> secondo cui non è possibile non comunicare in ragione dell'assunto per il quale, in una situazione di interazione, l'intero comportamento, attivo o omissivo, è comunicazione.

Principio applicabile non solo nei rapporti tra privati, ma anche in quello tra cittadino e Pubblica Amministrazione e confermato dal fatto che, giuridicamente, in questo contesto, anche i silenzi costituiscono una forma di comunicazione.

Questa caratteristica contraddistingue la comunicazione rispetto alle altre funzioni amministrative in rapporto non solo alla sua rilevanza esterna all'amministrazione, in considerazione dell'interesse generale cui è preordinata, ma anche in riferimento al rapporto con l'organizzazione,<sup>16</sup> che, pertanto, ha subito anch'essa una trasformazione per effetto dell'affermarsi delle pratiche comunicative interne.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> M.S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo, Dispense anni 64-65*, Milano, 1965, 84.

<sup>13</sup> Cfr. G. Azzariti, *op. cit.*, 2004, 18: «si vengono a legare strettamente comunicazione, fine dell'amministrazione (perseguimento dello scopo delle pubbliche amministrazioni), pubblico interesse (nella forma dell'interesse generale)».

<sup>14</sup> Ancora P. Marsocci, *Poteri e pubblicità*, cit., 241 ss.

<sup>15</sup> Cfr. P. Watzlawick, J. Helmick Beavin e Don D. Jackson, *Pragmatics of Human Communication. A Study of Interactional Patterns, Pathologies, and Paradoxes*, 1967 trad. it. *Pragmatica della comunicazione umana*, Roma, 1971.

<sup>16</sup> Sul ruolo della comunicazione nell'organizzazione amministrativa, come strumento per realizzare, ad un tempo il principio democratico ed il principio di buon andamento, si veda, A. Vignudelli, *Diritto ad essere informati e comunicazione pubblica*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, 621 ss.

<sup>17</sup> «L'organizzazione amministrativa si connota ormai sempre più come un'organizzazione a rete, in cui i vincoli di dipendenza fra le varie parti sono meno rigidi che in quella tradizionale di tipo gerarchico, e soprattutto non sono più direzionati univocamente in senso verticale, dall'alto verso il basso della struttura, ma assumono in modo sempre più evidente le caratteristiche di nesi di mutua interdipendenza, sul piano orizzonta-

La comunicazione interviene, infatti, per migliorare i rapporti e i flussi di lavoro all'interno dell'amministrazione e facilitare il dialogo con le altre amministrazioni, ragione per cui il cambiamento e l'approccio globale alla comunicazione ha indotto l'esigenza di semplificare il linguaggio amministrativo<sup>18</sup>.

La funzione di comunicazione e gli assetti organizzativi al suo esercizio preordinati, implicano però l'attenzione anche alla distinzione dei due risvolti nei quali, notoriamente, essa si articola: comunicare e informare.

Infatti, la legge n. 150 del 2000 prevede un'organizzazione del sistema di attività operando una differenziazione concettuale e operativa delle due dimensioni<sup>19</sup> ma, da un punto di vista più strettamente pragmatico, la distinzione tra le due è molto labile in ragione dell'intima connessione dei due tipi di attività, del fatto che le relative competenze sono spesso attribuite agli stessi uffici e dell'indistinto ricorso ai due termini, anche negli stessi regolamenti di organizzazione. È vero, infatti, che sia nel linguaggio comune che in ambito giuridico, l'atto del comunicare, viene inscindibilmente associato all'informare. Le due sfere, infatti, pur rappresentando due momenti differenti della gestione del flusso informativo, con specificità e soggetti distinti, sono legate da una linea comune, che le rende integrate e complementari l'una all'altra: due varianti di uno stesso fenomeno<sup>20</sup>.

Conseguentemente, nonostante i ripetuti tentativi di fare ordine tra le due attività, la difficoltà permane e la dottrina ha osservato che, preso atto della posizione del legislatore, una separazione netta non è sempre realizzabile, al punto che nella maggior parte dei casi prevale la relazione di continuità tra le due. «Due

---

le, fra i diversi nodi della rete organizzativa.» M. Bombardelli, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in G. Arena, 2004, *op. cit.*, 89-90. Per un approfondimento sul valore aggiunto della comunicazione rispetto alla buona amministrazione indotta dalla creazione di un clima di partecipazione e collaborazione organizzativa e dunque, al tempo stesso, per cogliere come la comunicazione possa conseguire i risultati voluti solo se esercitata attraverso un'organizzazione efficiente, si rinvia a D. Graber, *The Power of communication: Managing Information in Public Organizations*, Washington, DC, Congressional Quarterly Inc., 2003, DOI: 10.4135/9781483329949.

<sup>18</sup> Si rinvia al *Codice di Stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche* voluto da S. Cassese nel 1993, allora Ministro della Funzione pubblica, Aa.Vv., *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle Amministrazioni pubbliche*, Roma, 1993, nonché al *Manuale di Stile* A. Fioritto (a cura di), Bologna, 1997; P. Tirkkonen, V. Luoma-aho, *Authority Crisis communications vs. Discussion Forums: Swine Flu*, in *Ethical Practice of Social Media in Public Relation* edited by Marcia Di Staso and Denise Bortee, 192-204, N.Y., 2014.

<sup>19</sup> L'art.1, 4° comma, afferma che «sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero [...] volte a conseguire: a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.»

<sup>20</sup> Sul punto diffusamente A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1993 e F. Merloni, *L'informazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002.

polarità di un *continuum*»<sup>21</sup> che si sposta dalla dimensione unilaterale dell'informazione a quella bilaterale della comunicazione.

L'apparente "modernità" del termine comunicazione sembrerebbe, nel suo uso più recente, prevalere sull'informazione, fino a riassorbirla e connotare le attività che, con qualunque mezzo, finalità e destinatari, sono rivolte a trasmettere informazioni pubbliche verso l'esterno dell'amministrazione<sup>22</sup>.

Interessante al fine delle nostre riflessioni, anche per le implicazioni sui profili organizzativi, la posizione di B.G. Mattarella che distingue la "macro-informazione", riferendola all'attività di informazione, dalla "micro-informazione" ascritta, invece, a quella di comunicazione<sup>23</sup>. Alla prima, la dimensione macro, l'Autore ascrive «l'informazione d'interesse generale, rivolta al pubblico e operata dalle amministrazioni di propria iniziativa ricorrendo a mezzi di comunicazione di massa il cui flusso di informazioni è unidirezionale e gestito solo dall'amministrazione. I destinatari rimangono passivi e non hanno rapporti con gli uffici che svolgono queste attività, principalmente il portavoce e l'ufficio stampa. »<sup>24</sup> Alla seconda, quella micro, invece, riconduce l'informazione offerta dalle varie amministrazioni agli interessati, avente a oggetto essenzialmente la propria attività e le informazioni in proprio possesso. In questo caso i cittadini hanno un ruolo attivo, il rapporto è bidirezionale.<sup>25</sup>

La distinzione stimola e favorisce la lettura dello stato dell'arte, ossia l'analisi del se e quanto le amministrazioni siano state capaci di organizzarsi in funzione della micro comunicazione per alimentare il fondamentale filo rosso tra comunicazione e collaborazione con i cittadini, indispensabile per il cambiamento, per la lettura dei bisogni e la personalizzazione dei servizi.

Nonostante l'apparente attenzione agli assetti organizzativi della comunicazione, merita, infatti, un approfondimento, l'approccio critico di quanti, giusta-

<sup>21</sup> G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in Idem, *La funzione di comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni*, cit., 48-49.

<sup>22</sup> Il riferimento anche qui è a Merloni il cui contributo al tentativo di ordinare e separare l'informazione dalla comunicazione è stato tra i più autorevoli. Doveroso richiamare la sottolineatura generalizzata da parte della dottrina, non solo italiana, in merito al valore della comunicazione al fine della collaborazione cittadino amministrazione nel percorso teso alla costruzione di un'amministrazione partecipata. Particolare interesse riveste l'analisi dei 36 casi svolta per suggerire buone pratiche per la creazione di un'organizzazione capace di ascoltare e comunicare in funzione di un vero dialogo con i cittadini da J. Macnamara, *Creating an "architecture of listening" in organizations: The basis of engagement, trust, healthy democracy, social equity, and business sustainability*, N.Y. 2015.

<sup>23</sup> B.G. Mattarella, *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, IV, 3126 ss.

<sup>24</sup> B.G. Mattarella, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pub.*, Giuffrè, Milano, 2005. 1 ss, specie 4, *op. cit.*, 4. Sul ruolo dell'ufficio stampa A. Lovari, A. Mazzei, *When the press office goes social. The role of social media policies for media relations strategies in PSOs*, 22nd International Public Relations Research Symposium Conference Proceedings (90-97), Bled Slovenia, luglio 2015.

<sup>25</sup> Id., *op. loc. cit.*

mente, rilevano l'ancora non perfetta dinamica istituzionale nell'organizzazione sostanziale della comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche, tuttora non ancora capaci di adeguarsi al cambiamento, con particolare riferimento all'utilizzo degli strumenti propri dell'innovazione tecnologica e all'uso della comunicazione attraverso i *social*.

La dottrina, infatti, con una posizione alla quale si aderisce, evidenzia come spesso emerga un *gap* tra l'approccio teorico, dunque meramente formale, alla comunicazione e all'uso della tecnologia e quello pratico, sostanziale, che invece, per dirla con Zavattaro e Sementelli, riflette la cosiddetta «retorica dell'innovazione tecnologica»<sup>26</sup>.

Aspetto questo da non sottovalutare e sul quale interrogarsi, considerato il valore aggiunto rappresentato dalle ICT in tema di comunicazione e il bisogno crescente delle amministrazioni di «aprirsi», collaborare e condividere con i cittadini al fine di acquisire i dati indispensabili per attuare il principio di buona amministrazione.

### 3. *L'organizzazione e il suo rilievo per una "buona" comunicazione*

Fotografare in premessa lo stato dell'arte in tema di comunicazione pubblica è importante per una riflessione sulla sua dimensione organizzativa, sulle pratiche tese al miglioramento dei flussi comunicativi e sulla valutazione dell'efficacia della comunicazione e/o dei necessari interventi a tal fine.

Se ci soffermiamo, pertanto, sul quadro normativo dell'organizzazione funzionale alla comunicazione, osserviamo che le caratteristiche tipiche della funzione amministrativa trovano riscontro nella funzione di comunicazione anche in rapporto ad altri aspetti, quali la dimensione organizzativa, ossia nella presenza di strutture specializzate, gli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP) in cui operano, utilizzando procedure e mezzi dedicati specificamente alla realizzazione di tale funzione, dipendenti pubblici (che «dovrebbero» essere) dotati di una specifica e trasversale qualificazione professionale.

In via preliminare, si ritiene di dover ricordare come, ben prima della legge istitutiva degli URP, l'informazione abbia assunto un ruolo fondamentale per la creazione del consenso popolare (si pensi al controllo dei mezzi di comunicazione durante il Fascismo e all'uso della comunicazione al fine della propaganda). Fin dagli anni '50 De Gasperi ascriveva allo Stato, prima che al diritto, il dovere di informare i cittadini, e rimarcava «la gravità» dell'assenza all'interno degli appa-

---

<sup>26</sup> S.M. Zavattaro, A.J. Sementelli, *A critical examination of social media adoption in government. Introducing omnipresence*, *Government Information Quarterly* 31(2), 2014, 257-264.

rati statali di «strumenti di comunicazione con la pubblica opinione»<sup>27</sup>. Nonostante ciò, per anni, l'unico presidio della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni è stato costituito dagli addetti stampa, deputati, però, tradizionalmente a gestire principalmente la comunicazione politica.

Solo negli anni 1990, su impulso dell'allora Ministro della funzione pubblica, M.S. Giannini, vennero creati i presupposti per un vero e proprio sistema di comunicazione pubblica, articolato nella comunicazione politica, istituzionale e sociale. Un approccio nuovo, che presupponeva un'organizzazione mirata a rendere note le attività dell'amministrazione pubblica e, nel caso della comunicazione politica<sup>28</sup>, individuava i destinatari nei cittadini in quanto elettori. Nel caso di quella istituzionale valorizzava le attività poste in essere dall'amministrazione (sia interne, riferite alle relazioni tra le strutture del singolo ente, che esterne, verso i cittadini, o i *mass media*) e disegnava quella sociale come orientata a sensibilizzare l'opinione pubblica su temi di interesse generale al fine di favorire la transizione dalla conoscenza all'adozione di comportamenti virtuosi.

Nel decennio 1990-2000, avviato il complessivo percorso di cambiamento e modernizzazione dell'amministrazione con una particolare attenzione al tema della trasparenza e dell'apertura verso i cittadini, il Parlamento italiano ha varato numerose leggi che, direttamente o indirettamente, si occupano di comunicazione e informazione<sup>29</sup>.

La legge n. 142/1990, di riordino degli Enti locali, che affermava il diritto/dovere delle istituzioni di comunicare; la legge n. 241/1990, sul procedimento amministrativo, che pone la comunicazione al servizio dei principi di trasparenza e di accesso; il D.lgs. n. 29/1993 con il quale nascono gli Uffici per la trasparenza, gli Urp (già l'art. 6 del DPR n. 352 del 1992 prevedeva che le Amministrazioni potessero istituire URP per garantire la piena attuazione del diritto di accesso); la legge n. 59/1997 che collega comunicazione e processi di semplificazione; la legge n. 127/1997 che nuovamente collega comunicazione e semplificazione amministrativa. Infine, la legge quadro n. 150/2000 (epilogo di un tormentato percorso) che rappresenta il primo tentativo di normativa organizzata e univoca in materia d'informazione e comunicazione della pubblica amministrazione.

<sup>27</sup> A. De Gasperi, *Presentazione*, in *Documenti di vita italiana*, n. 1, 1951, 3.

<sup>28</sup> Su quest'ultima, per un quadro attuale, si rinvia a F. Donati, *Internet e campagne elettorali*, *Federalismi.it*, 7 agosto 2019.

<sup>29</sup> Proprio in ragione della consapevolezza del ruolo strategico assunto nel tempo dalla comunicazione al fine del cambiamento. Sul punto si segnala e si condivide, A. Lovari and C. Valentini (2019), Chap. 4.4: *Public Sector Communication and Social Media: Opportunities and Limits of Current Policies, Activities and Practices*. In V. Luoma-aho & M. José Canel (Eds.), *The Handbook of Public Sector Communication*, MA, Wiley Blackwell, 2019 dove si definisce la comunicazione «cruciale per l'efficienza dell'amministrazione pubblica» in ragione del fatto che contribuisce all'armonizzazione e al coordinamento delle azioni e favorisce azioni sinergiche.



Con essa, accanto agli URP (responsabili delle attività di comunicazione ai cittadini) sono stati istituiti: il Portavoce, che rappresenta direttamente l'organo politico, e l'Ufficio stampa, le cui funzioni, secondo la Corte dei Conti, seconda sezione giurisdizionale centrale, pronuncia n. 641/1996, sono «necessariamente organiche all'ente pubblico». Tale posizione introduce l'idea della necessità della previsione organica di un ufficio stampa in ogni ente pubblico che individui per tale ufficio le funzioni «tipiche». A queste due strutture sono affidati i compiti di informazione (al Portavoce nei confronti degli organi di informazione, all'Ufficio stampa nei confronti dei mezzi di comunicazione di massa).

La filosofia dell'intervento normativo era dare vita ad un vero e proprio assetto organizzativo della comunicazione e garantire un unico interlocutore, un referente istituzionalizzato che rappresenti il *front office* della pubblica amministrazione nella materia informazione, dove gli URP sono disegnati come specialisti della comunicazione da riorganizzare con l'adozione di sistemi telematici. Uffici titolari della «funzione di ascolto per l'innovazione», nel loro essere unità organizzative interne all'amministrazione capaci di cogliere, nell'interazione con il cittadino, l'emersione di bisogni sui quali dimensionare organizzazione e attività dell'amministrazione.

Ecco che, quindi, emerge la fragilità del sistema e delle competenze richieste al personale impegnato all'URP. Teoricamente abilità comunicative, giuridiche, gestionali, digitali. Competenze trasversali, frutto di un percorso formativo mirato; ad oggi non ancora esistente, con ricadute negative sul modello di amministrazione aperta e trasparente da realizzare; dunque sulla «buona» comunicazione che potrebbe conseguirsi se si desse attuazione al principio costituzionale che vede l'organizzazione dei pubblici uffici funzionale all'interesse pubblico che i medesimi devono perseguire.<sup>30</sup>

#### 4. Change management, ICT e gestione dei flussi comunicativi

Come procedere dunque? È innegabile che nell'ultimo ventennio gli studi sull'Amministrazione e le relative riforme abbiano avuto come obiettivo l'avvio di un processo di modernizzazione teso a conseguire un cambiamento dell'amministrazione adeguato e coerente con quello sociale, del Paese. Un percorso che pro-

---

<sup>30</sup> Interessanti le considerazioni di S.M. Brondoni sulla comunicazione nel suo essere «fattore critico ad altissima sensibilità» e sul paradigma dell'efficacia e dell'efficienza, se pure riferite in particolare alle aziende pubbliche, in Idem (a cura di) *La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficienza ed efficacia*, Torino, 1999.

cedeva intorno ad un filo rosso: l'aspirazione all'efficienza e all'economicità anche per il tramite della collaborazione e interazione tra cittadini e amministrazione.

Ciò ha fatto sì che l'attenzione del legislatore si concentrasse sull'amministrazione digitale e sul valore aggiunto costituito dall'utilizzo delle tecnologie al fine di conseguire una modernizzazione dell'apparato amministrativo grazie ad una sua riorganizzazione nella logica del coordinamento collaborativo. In sintesi, si è gradualmente individuata nell'applicazione sistemica delle tecnologie digitali alla pubblica amministrazione la via per comunicare e conseguire semplificazioni, trasparenza, sicurezza, *accountability*<sup>31</sup>.

Ciò, naturalmente, ha avuto ripercussioni anche sulla gestione dei flussi comunicativi considerato che l'attuale assetto, derivante dall'applicazione della legge n. 150/2000, era stato a suo tempo pensato a prescindere dall'web (che ha determinato innovazioni profonde cambiando ogni cosa) e aveva istituito tre uffici distinti che non lavoravano in modo integrato nell'ambito di un unico sistema della comunicazione<sup>32</sup>.

Parallelamente deve aggiungersi il graduale affermarsi delle logiche di un'amministrazione aperta, nell'ambito della quale la trasparenza amministrativa non si limita a consentire la conoscenza e la conoscibilità delle attività della pubblica amministrazione, ma costituisce strumento vero e proprio di partecipazione dei cittadini alle sue decisioni; utile al controllo e alla valutazione dell'amministrazione, funzionale all'*accountability* del soggetto pubblico<sup>33</sup>.

Ecco che, dunque, la comunicazione diviene fondamento per la partecipazione del cittadino al funzionamento delle istituzioni, in una dimensione che va oltre la trasparenza, per arrivare all'*open government*, dove la funzione di comunicazione è essenziale per il perseguimento dell'interesse generale alla conoscenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa<sup>34</sup>.

Pilastro dell'*open government* le ICT che consentono una trasparenza molto ampia, nella misura in cui permettono al cittadino non solo di partecipare ai processi decisionali, ma anche di fruire di una consistente mole di dati, oggetto

<sup>31</sup> R. Heeks, *Reinventing Government in the Information Age*, New York, 1999; D. Osborn, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is transforming the Public Sector*, New York, 1992

<sup>32</sup> T. Krasna (a cura di), *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge n. 150/2000*, IPSZ, Roma, 2003.

<sup>33</sup> D.A. Graber, *The Power of Communications: Managing Information in Public Organizations*, Washington, DC, Congressional Quarterly Inc., 2003; A. Lovari and C. Valentini (2019), cit., chap. 4.4, 6.

<sup>34</sup> Diffusamente M.J. Canel, V. Luoma-aho V., *Public sector communication. Closing gaps between citizens and public organizations*, Hooboken, US, 2018 spec. parte I, cap. 1 e 3 e parte II cap. 5 dove approfondiscono i profili legati all'Amministrazione pubblica e a come favorire dialogo e vicinanza tra soggetto pubblico erogatore delle prestazioni e cittadini fruitori dei servizi; B.C. Han, *The transparency Society*, Stanford, CA, 2015; D. Lathrop, L. Ruma, *Open government Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, Sebastopol, CA, 2010.

del patrimonio informativo pubblico, che entrano a pieno titolo nell'attuazione della trasparenza<sup>35</sup>.

In questo quadro, la funzione di comunicazione ha subito una trasformazione parallela all'innovazione tecnologica alla quale ha contribuito anche l'utilizzo dei *social media* da parte delle amministrazioni<sup>36</sup>. Le continue e veloci trasformazioni indotte proprio dall'innovazione tecnologica hanno alimentato un percorso costante di adeguamento delle modalità di comunicazione dell'amministrazione digitale, sia a livello di comunicazione esterna, che interna<sup>37</sup>. Funzionale, quest'ultima, al miglioramento dell'apparato organizzativo, a coinvolgere e motivare le persone, a promuovere atteggiamenti propositivi e costruttivi e mitigare la resistenza al cambiamento.

Anche in punto di comunicazione, però, si osserva come l'amministrazione non sia stata proattiva nell'uso del digitale, non abbia saputo cogliere il valore della relazione dinamica e, invece, abbia in qualche modo rincorso la tecnologia, quasi subendola e, conseguentemente, non utilizzandola sapientemente al pieno delle sue potenzialità.

Nell'attuale fase di riforma dell'amministrazione, incentrata sul *digital first* di cui all'art. 1 della legge n. 124/2015, si palesano, infatti, le criticità conseguenti alla diversa velocità tra l'innovazione tecnologica, il disegno normativo e la gestione del cambiamento della struttura organizzativa dell'amministrazione. Percorso rallentato anche per l'insufficiente presenza di figure in possesso delle nuove competenze richieste per migliorare i flussi comunicativi, predisporre un piano strategico della comunicazione attraverso piani di comunicazione interna ed esterna, valorizzare le attività e i servizi attraverso il web, definire le strategie della comunicazione attraverso i *social network*, effettuare attività di analisi e monitoraggio del web e dei *social media*, gestire le piattaforme online per la diffusione delle notizie, attuare la rendicontazione sociale.

Figure che siano in grado di plasmare la funzione di comunicazione non solo sull'interesse generale alla conoscenza, ma anche, e soprattutto, in modo mirato sulla partecipazione, sulla collaborazione, sulla qualità del servizio e sulla responsabilità istituzionale. Elementi tutti imprescindibili se il risultato al quale si tende è la comprensione dei bisogni e l'adozione di azioni conseguenti.

---

<sup>35</sup> G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2018

<sup>36</sup> I. Mergel, *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration, and Transparency in the Networked World*, San Francisco, CA, 2012; C. Valentini, *Social media*, *International Encyclopedia of Strategic communication*, 1378-1390, Boston, MA.

<sup>37</sup> I. Mergel, *A framework for interpreting social media interactions in the public sector*, *Government Information Quarterly* 30, 2013, 4, 327-334, DOI: 10.1016/j.giq.2013.05.015; T.A. Bryer, S.M. Zavattaro, *Social media and Public Administration: Theoretical dimension and introduction to the Symposium, Administration Theory and Praxis*, 33(3), 2011, 325-340.

## 5. *Innovazione digitale, comunicazione e social media. Indicatori di technology acceptance*

Se fotografiamo l'evoluzione recente dell'amministrazione pubblica, osserviamo come negli ultimi anni, grazie alle tecnologie digitali e alle potenzialità della rete, essa abbia avuto la possibilità di utilizzare diversi canali di informazione diretta, non mediata. Un ruolo particolare è stato assunto dai siti istituzionali, progettati in linea con quanto disposto dal CAD all'art. 54 e confluiti nell'art. 34 del codice della trasparenza (D.lgs n. 33/2013), oltre che disciplinati nella Direttiva EU 2016/ 2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici; nelle Linee guida per l'amministrazione digitale, riprese, poi, nelle Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni e nelle Linee guida di *design* per i siti web delle pubbliche amministrazioni. Documento, quest'ultimo, che interviene prevalentemente sull'architettura funzionale e sulle esigenze di omogeneizzazione grafica dei siti.

In ragione degli adempimenti di pubblicazione obbligatori nei portali istituzionali disposti dalla normativa, i siti web sono gradualmente divenuti strumenti strategici di comunicazione, come anche i *social network*, ad oggi, gestiti sulla base di Linee guida dettate nel vademecum pubblica amministrazione e *social media* del Dipartimento per la Funzione Pubblica, ma, purtroppo, raramente oggetto di un'esplicita *social media policy*, nonostante l'indirizzo in tal senso nel vademecum.

Anche se deve considerarsi che la comunicazione tramite *social network*, pur coerente con le finalità della legge n. 150/2000, art. 1, comma 4, nonché con i principi di cui all'art. 3 del CAD, non può essere sostitutiva di quella contenuta nel sito istituzionale.

In sintesi, la valutazione complessiva dei nuovi sistemi di comunicazione e informazione mediante le tecnologie digitali evidenzia il loro ruolo fondamentale a supporto della trasparenza e la loro piena integrazione nel processo di digitalizzazione dell'amministrazione; ma, al tempo stesso, ci riporta alle valutazioni critiche già formulate in precedenza e stimola un interrogativo sull'evoluzione della funzione di comunicazione rispetto a quanto disposto nella legge n. 150/2000.

È vero, infatti, che la dimensione organizzativa della comunicazione manifesta ancora alcune criticità, legate sia alle professionalità impiegate, che alla capacità di governare il cambiamento, o meglio di organizzarsi per modificare o riformare le strutture organizzative deputate all'informazione e alla comunicazione, in particolare, in linea con l'innovazione tecnologica<sup>38</sup> attraverso scelte sapienti frutto di politiche di comunicazione mirate.

---

<sup>38</sup> S. M. Zavattaro, A.J. Sementelli, *A critical examination of social media adoption in government*, cit.

La premessa essenziale per comprendere a pieno gli usi e le conseguenze dei sistemi di informazione nelle amministrazioni pubbliche è l'analisi delle interazioni dinamiche tra i funzionari e le organizzazioni e le tecnologie che questi utilizzano. Utile a tal fine il ricorso a modelli di *technology acceptance* (TAM), in uso fin dagli anni '80, quale metodologia per comprendere accettazione e utilizzo delle ICT<sup>39</sup>. Negli anni più recenti utilizzato al fine di conoscere il livello di utilizzo dell'web e dei *social media* anche da parte delle Amministrazioni pubbliche.

Il modello è basato prevalentemente sul monitoraggio di indicatori quali la percezione di utilità delle ICT e la semplicità del loro utilizzo: due fattori che spingono normalmente l'utente verso le tecnologie.

Nel caso della Pubblica amministrazione non può non rilevarsi, però, il forte ruolo svolto dalla mediazione del legislatore che impone alle amministrazioni il ricorso all'uso della tecnologia a prescindere dalle scelte personali dei dipendenti. Pertanto l'indicatore di riferimento potrebbe essere quello dell'impulso interno verso l'informatizzazione, delle scelte strategiche innovative a prescindere dal mero adempimento e non invece dell'utilizzo obbligato quale adempimento normativo, non scelta.

Da non trascurare, in proposito, il disposto di cui all'art. 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale e il ruolo del Responsabile della Transizione Digitale, nonché lo sguardo a molteplici indicatori, quali ad esempio le diverse tipologie di attività per le quali si fa ricorso al web.

La letteratura<sup>40</sup> ha suggerito un utilizzo prudente e realistico del modello di accettazione tecnologica con riferimento alle pubbliche amministrazioni, rispetto al quale si evidenzia come l'analisi degli indicatori non rifletta pienamente l'accettazione convinta del nuovo paradigma che deve caratterizzare l'amministrazione digitale, anche in ragione del fatto che l'informatizzazione è in qualche modo "subita", piuttosto che conseguenza del ruolo proattivo della medesima amministrazione.

*Change management* e *technology acceptance* rappresentano, dunque, due fenomeni speculari. Entrambi riguardano l'aspetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche, l'influenza che l'innovazione tecnologica può avere sull'agire

---

<sup>39</sup> F.D. Davis, *A technology acceptance model for empirically testing new-end user information systems: Theory and results*, MA Massachusetts Institute of Technology, <https://dispace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/15192/14927.137> MIT pdf sequence 2; N. Marangunic, A. Granic, *Technology acceptance model: a literature review from 1986 to 2013*, *Universal Access in the Information Society*, 14 (1), 81-95, <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0348-1>; J. Schepers, M. Wetzels, *A meta-analysis of the technology acceptance model: Investigating subjective norm and moderation effects*, *Information and Management*, 44 (1), 90-103 <https://doi.org/10.11016/j.im.2006.10.007>.

<sup>40</sup> Diffusamente, V. Venkatesh, *Determinants of perceived ease of use: Integrating control, intrinsic motivation and emotion into the technology acceptance model*, *Information systems research*, 11, 2000, 4; J. Moon and Y. Kim, *Extending the TAM for the world wide web context*, *Information and Management*, 2001, 38, 217-230; G. Hackbarth V. Grover and M.Y. Yi, *Computer playfulness and anxiety: positive and negative mediators of the system experience effect on perceived ease of use*, *Information and Management*, 2003, 40, 221-232.

delle amministrazioni, la duttilità delle medesime a recepire l'innovazione, facendola propria per esaltare le funzioni assegnate. In particolare, la capacità di vedere la digitalizzazione come un punto di forza della comunicazione esterna, utile alla trasformazione del rapporto amministrazione e cittadini; e di quella interna, finalizzata a favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati (art. 1, c. 4, lett. c L. n. 150/2000) e a incidere sul benessere organizzativo.

Aspetto, quest'ultimo della comunicazione interna, profondamente disatteso; *vulnus* del cambiamento. Come anche, da un punto di vista sostanziale, quello della comunicazione esterna per il tramite dei *social*, utilizzati prevalentemente in assenza di *policy* di comunicazione, a prescindere, pertanto, da obiettivi mirati, strategici, per via del nuovo rapporto che si intende instaurare con i cittadini, funzionali realmente a comunicare nel loro essere strumento bidirezionale e, invece, impropriamente devianti verso l'unidirezionalità<sup>41</sup>. Sviliti rispetto al loro essere strumento cardine per la vera trasparenza, l'incentivazione alla partecipazione, la creazione di un clima collaborativo e democratico, l'instaurazione di un rapporto di fiducia con l'amministrazione, utili a comunicare bisogni e soluzioni per soddisfarli. Vera innovazione.

## 6. *La comunicazione digitale e la sua efficacia come strumento per il cambiamento dell'amministrazione pubblica. Guardare al futuro*

Il nuovo approccio alla funzione di comunicazione pubblica va letto, dunque, nella sua corretta dimensione: nell'ottica dell'amministrazione aperta, che coniuga la trasparenza alla partecipazione e alla collaborazione, in funzione della piena disponibilità delle informazioni ai cittadini per un'amministrazione condivisa. Dove i dati costituiscono elemento centrale per argomentare le scelte e favorire le attività. Comunicazione da intendersi non come mero adempimento formale alla pubblicità degli atti, bensì come espressione consapevole del nuovo rapporto cittadino amministrazione in un quadro di *open government*, dove il cittadino è partecipe delle scelte di governo e al tempo stesso monitora l'operato dell'Amministrazione<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Sulla *social media policy* interna ed esterna, quale strumento «fondamentale e strategico per rafforzare il patto con i cittadini, fissare e illustrare quali sono le condizioni e le regole per partecipare all'agorà pubblica», diffusamente M. Alovisio, C. Borciu, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Informatica e diritto*, 2017, 1-2, 293 ss.

<sup>42</sup> D. Linders, *From e-government to we government: defying a typology for citizen coproduction in the age of social media*, *Government Information Quarterly* 29,4:446-454, 2012 DOI:10.1016.j.giq.2012.06.003.

Quadro, naturalmente, mutato in ragione dell'innovazione tecnologica e della sua influenza anche sulla comunicazione, sulle modalità e sugli strumenti; che vede il cittadino *dominus* rispetto ai vincoli di spazio e tempo e in posizione di indipendenza dagli apparati burocratici.

Innovazione che ha indotto l'applicazione delle ICT a sostegno della partecipazione dei cittadini ai processi democratici attraverso il principio dell'*e-democracy*, di cui all'art. 9 del CAD (principio della partecipazione democratica elettronica) teso in qualche misura al superamento del modello informativo pubblico centralizzato. Ma la trasformazione continua, indotta dal progresso tecnologico, ha imposto alle Amministrazioni di essere al passo con quella sociale in essere e adeguarsi alle nuove tecniche per interagire con i cittadini, rendere conto delle proprie politiche, delle azioni e dei risultati<sup>43</sup>.

Per tale ragione, il contributo delle tecnologie alla rappresentazione esterna degli esiti delle scelte e delle azioni dell'amministrazione, ha contribuito al miglioramento della *performance* amministrativa e all'avvio di una fase di recupero della fiducia tra le istituzioni e i cittadini e le dinamiche informative e comunicative sono divenute motore della partecipazione rinsaldando il rapporto fiduciario tra l'amministrazione e gli amministrati.

Nel 2005, con il D.lgs n. 82, si approvava il Codice dell'amministrazione digitale per mettere a sistema le regole<sup>44</sup>; testo successivamente più volte modificato. Com'è noto, però, la legge, di per sé, non determina l'applicazione dei precetti in essa contenuti. È necessario il protagonismo dell'uomo che deve farla propria e rispettarla, facendo proprio il cambiamento. Pianificando strategicamente le azioni necessarie.

Ecco, dunque, il valore, della social media policy, interna ed esterna, prevista dalle Linee guida per i siti web delle amministrazioni, ancora assente o "inadeguata" nella maggior parte dei casi, da un lato, per far conoscere ai cittadini il ruolo e le regole dei social al fine del trasferimento ai servizi delle informazioni per il loro tramite acquisite<sup>45</sup>; dall'altro per rendere lo stesso ente consapevole sia dell'importanza della comunicazione attraverso i social che delle sue regole.

---

<sup>43</sup> J.C. Bertot, P.T. Jaeger, D. Hansen, *The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations*, *Government Information Quarterly* 29, 2012, I, DOI10.1016/j.giq.2011.04.004. Curiosa e controtendenza la posizione del filosofo B.B. Han, *The Transparency Society*, Stanford, CA, 2015, che considera la trasparenza un falso mito, evidenziando la pericolosità del controllo favorito nel merito dalla tecnologia che assimila ad un panopticon digitale (J. Bentham, *Panopticon, ovvero La casa d'ispezione*, a cura di M. Foucault e M. Perrot, Venezia, 1983).

<sup>44</sup> F. Caio, in *Lo Stato del digitale, Come l'Italia può recuperare la leadership in Europa*, Venezia, 2014, 41 ha definito il CAD «una sorta di Costituzione di come si digitalizza la pubblica amministrazione, ben strutturato, ma spesso ignorato dallo stesso legislatore».

<sup>45</sup> Quale esempio virtuoso si segnala il Ministero dell'economia e delle finanze <http://www.mef.gov.it/policy/index.html>, il cui documento, partecipato con i cittadini, esprime la consapevolezza del nuovo rapporto cittadini amministrazione.

In questo modo i social diventano reale strumento di cambiamento del rapporto con i cittadini, imponendo sia un cambiamento organizzativo che di “mentalità” delle amministrazioni. Ciò presuppone, però, la presenza di figure appositamente formate anche in punto di comunicazione e in grado di svolgere un vero e proprio ruolo di social media manager<sup>46</sup>.

Invece, sotto il profilo dell’attuazione si è creduto che sovrapporre nuovi strumenti a vecchi modelli potesse essere sufficiente per indurre la modernizzazione aprendo a nuovi processi<sup>47</sup> e a nuovi strumenti. Non si è riflettuto sul fatto che il futuro desiderato presuppone competenze e conoscenze, abilità della dirigenza nel leggere i bisogni, pianificare le attività utili al cambiamento e monitorare il conseguimento a breve periodo degli obiettivi funzionali al raggiungimento di quelli di lungo periodo. Sostanzialmente un protagonismo consapevole con un ruolo attivo e propulsivo che, però, ad oggi non si rileva; che presuppone politiche di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e di strategia della comunicazione. Al contrario, si rileva che la distanza tra obiettivi e risultati è ancora considerevole anche in punto di comunicazione.

Oggi ripercorrere l’evoluzione e leggere lo stato dell’arte può indurci a sostenere che, da un punto di vista sostanziale, siamo davanti ad un nulla di fatto e che dobbiamo guardare avanti per costruire e far sì che l’innovazione pervada da un punto di vista sostanziale la funzione di comunicazione dell’amministrazione contribuendo, in tal modo, al cambiamento in senso positivo e orientato concretamente all’amministrazione condivisa. A un’amministrazione capace di pianificare strategie e politiche della comunicazione, di disseminare informazioni in senso costruttivo e comunicare per raggiungere le diverse categorie di utenti delle sue prestazioni, consapevole delle diversità e dei divari, anche digitali, ma non solo; capace di usare i dati per dimensionare i servizi<sup>48</sup>, ma nel rispetto della riservatezza e di fornirli, costruttivamente, non solo massivamente quasi a voler creare un velo che ne offuschi la comprensione.

A tal fine, anche alla luce dell’evoluzione normativa e della dimensione di *open government*, appare necessario un intervento del legislatore che vada oltre la l.n.150/2000 per favorire un nuovo modello di comunicazione (con nuovi ruoli

---

<sup>46</sup> A. Moretti & A. Tuan, *The social media manager as a reputation’s gatekeeper: an analysis from the new institutional theory perspective*, *International Journal of sales, Retailing and marketing*, vol. 4, 2015, 4. Un recente studio del Formez su *Social media e pa, dalla formazione ai consigli per l’uso* (in collaborazione con PA social) a cura di S. Talamo, F. Di Costanzo, R. Crudele, Roma, 2017, parla di una vera e propria riconversione professionale in alcuni casi.

<sup>47</sup> In linea con tale considerazione e con l’approccio critico conseguente, si veda W. Linnefell, A. Hallin e M. Lagergren, *E-government Policy Formation – Understanding the roles of change drivers, veto players and advocacy coalitions*, *Electronic Journal of e-Government*, 2014, Volume 12, Issue 2, 131-141.

<sup>48</sup> Sulla buona amministrazione e la qualità dell’azione dei pubblici poteri si veda M. Nunziata, *Buon andamento e danno da disservizio*, Torino, 2018, specie 10-19 e 293-325.



dei comunicatori e definizione delle competenze) coerente con il più ampio e trasversale contesto dell'amministrazione digitale disegnato dal Codice delle Amministrazioni Digitali e, al tempo stesso, con le aspettative riposte dai cittadini nella funzione di comunicazione, quale canale d'ascolto e rappresentazione dei bisogni funzionale all'erogazione di prestazioni espressione di una buona amministrazione<sup>49</sup> e forse, anch'essa, potenziale «antidoto alla cattiva amministrazione»<sup>50</sup>.

### Bibliografia

- M. Alovisio, C. Borciu, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Informatica e diritto*, 2017, 1-2, 293 ss.
- G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in Arena G., *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2001.
- G. Azzariti, *Introduzione: la comunicazione come funzione*, in Arena G., *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2001.
- J. Bentham, *Panopticon, ovvero La casa d'ispezione*, a cura di Michel Foucault e Michelle Perrot, Marsilio, Venezia, 1983.
- J.C. Bertot, P.T. Jaeger, D. Hansen, *The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges and recommendations*, *Government Information Quarterly* 29, I, 2012 DOI10.1016/j.giq.2011.04.004.
- N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984.
- N. Bobbio, *Democrazia e segreto*, Einaudi, Torino, 2011.
- S.M. Brondoni (a cura di) *La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficienza ed efficacia*, Giappichelli, Torino, 1999.

<sup>49</sup> Sul punto diffusamente, R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi della buona amministrazione*, Rimini 2016, in particolare 100 ss. e 163 ss. Significativo il richiamo alla definizione di norme di buona amministrazione proposto da U. Forti *Diritto amministrativo*, I, Napoli, 1931, 84-85 che le definiva come «quelle regole pratiche di condotta, alle quali si può fare ricorso per accertare la rispondenza dell'attività amministrativa ai fini cui deve corrispondere, agli scopi che si propone di raggiungere» e all'onere di buona amministrazione di cui parla R. Resta, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, II, 105 ss. specie 128-130, secondo il quale essa «esprime un concetto finale: è l'attività amministrativa perfettamente adeguata, nel tempo e nei mezzi, al fine da raggiungere». Sulla buona amministrazione doveroso il richiamo a S. Cassese, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, in Aa.Vv., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme. Atti del Convegno annuale*, Napoli, 2017 tessera del mosaico che disegna la buona amministrazione, dove considera l'alternativa tra buona e cattiva amministrazione «pericolosa e generica» ma precisa che «tuttavia il principio di buona amministrazione è fissato nell'articolo 41 della Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea» e che «quello di buona amministrazione da principio è diventato diritto: non è una norma programmatica, ma disposizione che crea una situazione giuridica soggettiva a cui corrisponde un obbligo della pubblica amministrazione», dai contenuti e dalle declinazioni diverse.

<sup>50</sup> Si mutua l'espressione di F. Merusi, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative*, in Aa.Vv., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme, Atti del Convegno annuale*, Napoli, 2017.

- T.A. Bryer, S.M. Zavattaro, *Social media and Public Administration: Theoretical dimension and introduction to the Symposium, Administration Theory & Praxis*, 33(3), 325-340, 2011.
- F. Caio, *Lo Stato del digitale, Come l'Italia può recuperare la leadership in Europa*, Marsilio, Venezia, 2014.
- M.J. Canel, V. Luoma-aho, *Public sector communication. Closing gaps between citizens and public organizations*, Wiley and Sons, Hoboken, US, 2018.
- G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Collana Procedimenti europei, Giappichelli, Torino, 2017.
- S. Cassese, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, in Aa.Vv., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme. Atti del Convegno annuale*, ESI, Napoli, 2017.
- M. Castells, *Comunicazione e potere*, Egea editore, Milano, 2014.
- P. Citarella, *Social media e Pubblica Amministrazione. La comunicazione istituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2017.
- F. Civelli, V. Piccinni, *Il comunicatore pubblico*, Guerini e Associati, Milano, 2002.
- F.D. Davis, *A technology acceptance model for empirically testing new -end user information systems: Theory and results*, Cambridge, MIT, <https://dispace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/15192/14927/1.137-MIT.pdf>.
- M. De Benedetto, *Comunicazione pubblica*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2001.
- A. De Gasperi, *Presentazione*, in *Documenti di vita italiana*, n. 1, 1951, Centro di documentazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 3.
- P. Desideri, *La comunicazione politica: dinamiche linguistiche e processi discorsivi*, in S. Gensini, *Fare comunicazione*, parte II, 6, Carocci, Roma, 2011.
- F. De Visentini, *Innovazione e comunicazione nell'amministrazione pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2010.
- A. De Vivo, A. Pangallo (a cura di), *Una amministrazione che pensa. Fare comunicazione e informazione istituzionale*, Editore Lupetti, Milano, 2004.
- G. Ducci, *Prove tecniche di interazione. Comunicazione pubblica e contesto organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- G. Ducci, *Pubblica Amministrazione e cittadini una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, Franco Angeli, Milano, 2010.
- G. Ducci, *La comunicazione pubblica digitale per la trasparenza, l'accountability e il dialogo con I cittadini: verso una PA open e condivisa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2013, il Mulino, Bologna, 461 ss.
- G. Ducci, *Relazionalità consapevole. La comunicazione pubblica nella società connessa*, Franco Angeli, Milano, 2017.
- A. Elia, *Tecnologie dell'informazione e della comunicazione*, in S. Gensini, *Manuale della comunicazione*, Carocci, Roma, 2006.
- F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma, 1999.
- F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e media digitali: la prospettiva del public engagement*, *Problemi dell'informazione*, il Mulino, Bologna, n. 1, 2016.

- E. Gola, F. Meloni, R. Porcu, *Social media and health communication: the future of public services*, <http://www.tiikmpublishing.com/data/conferences/doi/medcom/medcom.2018.4106.pdf>, DOI: <https://doi.org/10.17501/medcom.2018.4106>.
- E. Gola, F. Meloni, R. Porcu, *Comunicare la salute, Metodi e buone pratiche per le amministrazioni pubbliche*, Carocci, Roma, 2018.
- S. Gensini, *Manuale di comunicazione*, Carocci, Roma, 2006.
- S. Gensini, *Fare comunicazione*, Carocci, Roma, 2011.
- D. Graber, *The Power of communication: Managing Information in Public Organizations*, Washington, DC: Congressional Quarterly Inc., 2003, DOI: 10.4135/9781483329949.
- G. Hackbarth, V. Grover and M.Y. Yi, *Computer playfulness and anxiety: positive and negative mediators of the system experience effect on perceived ease of use*, *Information and Management*, 40, 2003, 221-232.2003.
- B.C. Han, *The transparency Society*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2015.
- A. Haro de Rosario, A. Saez-Martin, M. Caba Perez, *Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook? New media & Society* 20(1), May 2016, DOI: 10.1177/1461444816645652.
- R. Heeks, *Reinventing Government in the Information Age*, Routledge, New York, NY, 1999.
- M.L. Kent, *Using social media dialogically: Public relations in the reviving democracy*, *Public Relations review* 39,4: 337-345, DOI: 10.1016/j.pubrev.2013.07.024.
- T. Krasna (a cura di), *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge n.150/2000*, IPSZ, Roma, 2003.
- D. Lathrop, L. Ruma, *Open government Collaboration, Transparency and Partecipation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, CA, 2010.
- D. Linders, *From e-government to we government: defying a typology for citizen coproduction in the age of social media*, *Government Information Quarterly* 29, 4, 446-454, 2012 DOI:10.1016/j.giq.2012.06.003.
- W. Linnefell, A. Hallin e M. Lagergren, *E-government Policy Formation – Understanding the roles of change drivers, veto players and advocacy coalitions*, *Electronic Journal of e-Government*, 2014, Volume 12, Issue 2, 131-141.
- L. Lorenzetti, G. Schirru, *La lingua italiana nei nuovi mezzi di comunicazione: SMS, posta elettronica e Internet*, in S. Gensini, *Fare comunicazione*, parte I,3, Carocci, Roma, 2011.
- A. Lovari, A. Piredda, *Comunicazione pubblica digitale*, in *Marketing e comunicazione. Strategie, strumenti casi pratici*, a cura di M. Masini, J. Pasquini, G. Segreto, Hoepli, Milano, 2017, 369-391.
- A. Lovari, *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- A. Lovari, *Social media e comunicazione della salute*, Guerini Scientifica, Milano, 2017.
- A. Lovari, C. Valentini, Chap. 4.4, *Public Sector Communication and Social Meida: Opportunities and Limits of Current Policies, Activities and Practices.*, in V. Luoma-

- aho & M. José Canel (Eds.), *The Handbook of Public Sector Communication*, Wiley Blackwell, MA, 2019.
- J. Macnamara, 'Creating an "architecture of listening" in organizations: The basis of engagement, trust, healthy democracy, social equity, and business sustainability', University of Technology Sydney, N.Y., 2015.
- F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- N. Marangunic, A. Granic, *Tecnology acceptance model: a literature review from 1986 to 2013. Universal Access in the Information Society*, 14 (1), 81-95, <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0348-1>.
- P. Marsocci, *Informazione e comunicazione istituzionale: la legge n. 150 del 2000 come un nuovo passo della riforma amministrativa*, in *Giurisprudenza di merito*, 2000, 1133 ss.
- P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- M. Masini, A. Lovari A. e S. Bennati, *Dal digital divide ai media sociali. Le nuove sfide della comunicazione pubblica*, Bonanno Editore, Roma, 2012.
- B.G. Mattarella, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pub.*, Giuffrè, Milano, 2005.
- B.G. Mattarella, *L'informazione amministrativa: profili generali*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- B.G. Mattarella, *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, IV, 3126 ss.
- A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1983.
- I. Mergel, *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration, and Transparency in the Networked World*, San Francisco, CA: John Wiley and Sons, 2012.
- I. Mergel, *A framework for interpreting social media interactions in the public sector*, *Government Information Quarterly* 30,4: 327-334, 2013, DOI:10.1016/j.giq.2013.05.015.
- F. Merloni (a cura), *L'informazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002.
- F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. Merloni, a cura di, *La Trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008.
- F. Merusi, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative*, in Aa.Vv., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, Atti del Convegno annuale, ESI, Napoli, 2017.
- J. Moon, Y. Kim, *Extending the TAM for the world wide web context*, *Information and Management*, 38, 2001, 217-230.
- A. Moretti & A. Tuan, *The social media manager as a reputation's gatekeeper: an analysis from the new institutional theory perspective*, *International Journal of sales, Retailing and marketing*, vol. 4., n. 4, 2015.

- M. Nunziata, *Buon andamento e danno da disservizio*, Giappichelli, Torino, 2018.
- D. Osborn, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is transforming the Public Sector*, NY: Penguin Group, New York, 1992.
- M.E. Piemontese, *La comunicazione pubblica e istituzionale. Il punto di vista linguistico*, in S. Gensini, *Manuale della comunicazione*, Carocci, Roma, 2006.
- R. Resta, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, 1940.
- S. Rodotà, *Informazione e rapporti Stato cittadino*, in Cammelli M.-Guerra M.P., a cura di, *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1997.
- S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 2004.
- S. Rolando, *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*, Egea Editore, Milano, 2014.
- S. Rolando, *Economia e gestione della Comunicazione nelle organizzazioni complesse*, Cedam, Padova, 2010.
- S. Rolando (a cura di), *La comunicazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- S. Rolando (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia: realtà e prospettive di un settore strategico*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995.
- A. Rovinetti, *Fare Comunicazione Pubblica*, Comunicazione Italiana, Roma, 2006.
- A. Rovinetti, *La comunicazione online. Urp e uffici stampa in rete*, Editrice Moderna, Bologna, 2005.
- J. Schepers, M. Wetzels, *A meta-analysis of the technology acceptance model: Investigating subjective norm and moderation effects*, *Information & Management*, 44(1), 90-103  
<https://doi.org/10.1016/j.im.2006.10.007>.
- P. Tirkkonen, V. Luoma-aho, *Authority Crisis communications vs. Discussion Forums: Swine Flu*, in *Ethical Practice of Social Media in Public Relation* edited by Marcia Di Staso and Denise Bortee, 192-204, Routledge, N.Y., 2014.
- R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi della buona amministrazione*, Maggioli, Rimini 2016.
- C. Valentini, *Social media*, *International Encyclopedia of Strategic communication*, R.L. Heath-W.johnsen, 1378-1390, Boston, MA: Wiley-Blackwell.
- V. Venkatesh, *Determinants of perceived ease of use: Integrating control, intrinsic motivation and emotion into the technology acceptance model*, *Information systems research*, 11,4, 2000.
- A. Vignudelli, *Diritto ad essere informati e comunicazione pubblica*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffrè, Milano, 1996.
- A. Vignudelli, *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992.
- S.M. Zavattaro, A.J. Sementelli, *A critical examination of social media adoption in government: Introducing omnipresence*, *Government Information Quarterly* 31(2): 257-264, 2014.
- G. Ziccardi, *Internet, controllo e libertà. Trasparenza, sorveglianza e segreto nell'era della tecnologia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015.

- P. Zocchi, *Internet - La democrazia possibile - Come vincere la sfida del digital divide*, Guerini editore, Milano, 2003.
- P. Watzlawick, J. Helmick Beavin e D.D. Jackson, *Pragmatics of Human Communication. A Study of Interactional Patterns, Pathologies, and Paradoxes*, 1967 trad. it. *Pragmatica della comunicazione umana*, Roma, 1971.

*Comunicazione e innovazione nell'amministrazione gattopardo. I social media per un nuovo rapporto cittadino-pa: nulla di fatto?*

Il lavoro propone una riflessione sul rapporto tra comunicazione e innovazione digitale per interrogarsi sulla concreta capacità dell'amministrazione pubblica di essere protagonista del cambiamento e stare al passo con la società dell'informazione, anche attraverso un uso sapiente dei *social media*. In particolare, si esamina lo stato dell'arte del cambiamento prestando attenzione anche agli indicatori di accettazione della tecnologia e al loro uso in funzione della buona comunicazione. La valutazione critica alla quale si perviene, pur nella consapevolezza che le nuove leggi non sono strumento sufficiente al cambiamento, induce a sollecitare un intervento del legislatore che favorisca un nuovo modello di comunicazione, coerente con il quadro normativo che governa l'amministrazione digitale e utile a far maturare il nuovo rapporto pa-cittadino, improntato sul dialogo propositivo, sull'ascolto e sulla conseguente collaborazione funzionale all'erogazione di prestazioni che riflettano il principio buona amministrazione.

*Communication and innovation in 'luddite' administrations. Social media used for a new citizen-public administration relationship: no chance?*

The work proposes a reflection on the relationship between communication and digital innovation to question the concrete capacity of the public administration to be a protagonist of change and to keep up with the information society, also through a skilful use of social media. In particular, it examines the state of the art of change, while also paying attention to indicators of acceptance of technology and their role in good communication. The critical assessment made, while mindful that the new laws are not a sufficient tool for change, leads us to call for an intervention by the legislator that favours a new model of communication, in line with the regulatory framework that governs the digital administration and useful for the development of the new citizen–public administration relationship, based on proactive dialogue, listening and consequent functional collaboration for the provision of services, reflecting the principle of good administration

