

I *networked citizens* sono cittadini che si attivano all'interno di frame civici, utilizzando la Rete e i media sociali non solo come fonti per reperire informazioni,

ma come strumenti per

abilitare nuove forme di relazionalità,

partecipazione e public voice nei confronti dell'amministrazione.

Il web sociale ha prodotto un'accelerazione che sta spingendo la PA a limitare l'uso di modelli top-down dell'informazione, per sperimentare nuove modalità di comunicazione pubblica conversazionale nelle quali le relazioni con i cittadini rappresentano il vero motore di apertura e trasparenza.

**Alessandro
Lovari**

Networked citizens

Comunicazione pubblica
e amministrazioni digitali

FrancoAngeli

MediaCultura

Indice

Prefazione , di <i>Franca Faccioli</i>	pag.	9
Introduzione	»	13
1. La sfida dell'amministrazione digitale. Percorsi normativi, soluzioni tecnologiche e retorica dell'innovazione	»	19
1.1. PA e tecnologie: un percorso normativo in lenta evoluzione	»	22
1.2. Le politiche italiane di e-government ed e-democracy: accelerazioni e ritardi nello sviluppo dell'amministrazione digitale	»	36
1.3. Le politiche comunitarie della Società dell'Informazione: progetti e linee guida per un'Europa digitale	»	43
1.4. Ritardi e retoriche di un'innovazione tradita	»	51
2. L'Amministrazione digitale alla prova del web 2.0 e degli open data	»	57
2.1. Verso l'e-gov 2.0 per i cittadini e con i cittadini	»	61
2.2. Web 2.0: innovare con i cittadini	»	62
2.3. Liberare i dati pubblici: una priorità per lo sviluppo cooperativo	»	70
2.4. Lo sviluppo dell'Open Government	»	75
2.5. Limiti e nuove retoriche del web 2.0	»	77
3. Fare comunicazione pubblica al tempo della Rete	»	81
3.1. Strutture e uffici per comunicare: gestire l'informazione e la comunicazione	»	83

3.2. L'evoluzione dei mix in una logica di comunicazione strategica e integrata	pag.	88
3.3. Verso una comunicazione pubblica multicanale	»	93
3.4. Comunicare online: tecnologie e strumenti interattivi al servizio della PA	»	94
4. Welcome to social media: come cambiano le amministrazioni e la comunicazione pubblica	»	103
4.1. I media sociali: definizioni, contesti e applicazioni	»	106
4.2. A prova di social: ritardi e opportunità per la comunicazione pubblica	»	114
4.3. Be my friend: perché le amministrazioni pubbliche scelgono i social network sites	»	120
4.4. Social media e PA: quali usi per queste piattaforme?	»	123
4.5. Le orme della PA sui social media: cosa ci dicono le ricerche	»	128
4.6. Come cambia la comunicazione pubblica	»	133
5. Networked citizens: la voce ai cittadini connessi	»	143
5.1. Media sociali e prove di <i>engagement</i> : come cambia il rapporto tra amministrazioni e cittadini	»	147
5.2. Pubblici connessi e spazi digitali: l'emergere dei <i>networked citizens</i>	»	150
5.3. Una ricerca empirica: sulle tracce dei <i>networked citizens</i>	»	153
5.4. La voce ai <i>networked citizens</i>	»	157
Conclusioni	»	173
Bibliografia di riferimento	»	179

Prefazione

di *Franca Faccioli*

I percorsi della comunicazione pubblica sono stati segnati, soprattutto in Italia, da un'ambiguità: da una parte, la ricerca della trasparenza dell'azione istituzionale ha comportato la valorizzazione di servizi basati sulla comunicazione, su modalità di ascolto e di partecipazione dei cittadini e, dall'altra, la ricerca della promozione dell'immagine dell'amministrazione o, meglio, del vertice politico che la governa, ha prodotto forme di "pubblicità" molto legate alle logiche del marketing politico e basate sull'annuncio di processi di innovazione e di coinvolgimento dei cittadini, senza che a questo corrisponda, necessariamente, l'attivazione di servizi in grado di garantire tali processi. Alessandro Lovari riprende questa tesi nell'analisi che sviluppa in merito al rapporto che si viene ad instaurare tra amministrazioni digitali e itinerari della comunicazione pubblica. L'autore arricchisce questa prospettiva attraverso la ricostruzione del dibattito internazionale e la realizzazione di una ricerca che vede lo sviluppo della comunicazione pubblica attraverso la percezione che ne hanno i cittadini.

Il volume prende in esame come internet e le piattaforme social nate in seguito allo sviluppo del web 2.0, stiano cambiando l'organizzazione delle amministrazioni, l'erogazione dei servizi e le linee di intervento della comunicazione pubblica. È un tema complesso che ha visto spesso punti di vista contrapposti in un dibattito sterile tra gli scettici e gli entusiasti. Come ci ricorda Castells, le tecnologie non sono né buone né cattive, ma assumono significato a seconda di come vengono utilizzate, e sono una grande opportunità per la massima circolazione delle informazioni. Lovari, attraverso una lettura attenta, che ne mette in luce punti di forza e criticità, ricostruisce le fasi principali che portano all'affermazione delle tecnologie di rete nelle pubbliche amministrazioni, a partire dai primi provvedimenti legislativi degli anni Novanta, passando in rassegna provvedimenti chiave per la digitalizzazione delle amministrazioni (Codice Amministrazione Digitale, Legge Stanca, Riforma Brunetta, e oltre), fino all'approvazione del "Decreto Crescita 2.0" del 2012. L'analisi si sofferma in particolare sulla fase che ha permesso l'introduzione del 2.0 nelle amministrazioni pubbliche, sulla base di tecnologie che promettono lo sviluppo di amministrazioni aperte e parte-

cipative, nella prospettiva di attivare forme di co-produzione e *citizens sourcing*, come illustrano i numerosi esempi riportati nel volume. È un processo non semplice che si confronta e spesso si scontra con ritardi e, a volte, pigrizia delle amministrazioni che faticano a rompere la cultura organizzativa incentrata su routine quotidiane. Ma è anche un processo che si innesta e si intreccia con i percorsi di innovazione che la comunicazione pubblica aveva costruito a partire dagli anni novanta, attraverso strutture e persone, inserendosi in una linea di continuità con contesti nei quali l'innovazione si è da tempo radicata. Il quadro che Lovari ricostruisce vede insieme situazioni avanzate nelle quali le nuove tecnologie hanno contribuito a valorizzare servizi innovativi e hanno promosso spazi di relazionalità e di confronto con i cittadini, e situazioni nelle quali i processi di digitalizzazione si sono sovrapposti ad una realtà bloccata, senza riuscire ad incidere sui processi di innovazione.

La seconda parte del volume evidenzia i cambiamenti che il web 2.0 e i social media stanno apportando allo scenario della comunicazione pubblica. L'argomento è affrontato da due prospettive: le amministrazioni e i cittadini. Le amministrazioni stanno rinnovando il modo di fare comunicazione estendendo il proprio communication mix, attraverso quella che Lovari chiama la colonizzazione degli spazi del web sociale. È evidente, e lo mostrano le ricerche riportate nel volume, come le pubbliche amministrazioni abbiano cominciato ad aprire pagine e profili sui principali social network sites come Facebook e Twitter, con lo scopo di avere nuovi spazi di dialogo, comunicazione e relazionalità con i cittadini e con i pubblici di riferimento. Si tende così a limitare l'uso di modelli informativi *top down*, per sperimentare strategie di comunicazione pubblica conversazionale, abilitate dalle tecnologie di rete e social. Il libro evidenzia, inoltre, quali funzioni possano avere oggi i social media per le amministrazioni pubbliche, delineando un nuovo spettro d'uso di questi mezzi: comunicazione interna, *crisis management*, ascolto, customer satisfaction, sono alcuni degli usi innovativi che abilitano questi media digitali.

Dal punto di vista dei cittadini, invece, i nuovi media sociali offrono l'opportunità di nuove possibilità di dialogo e di scambio con le amministrazioni pubbliche, ma anche la possibilità di attivare nuove forme di relazionalità e di partecipazione alla vita civica. È tramite i media sociali, e in particolare i siti di social network che i cittadini fanno sentire la propria voce nei confronti delle amministrazioni, attivando percorsi di partecipazione, condivisione di istanze, ed impegno civico. È in questo contesto che Lovari introduce il concetto di *networked citizens*, una particolare tipologia di cittadini che si attivano all'interno di frame civici, utilizzando la rete e i media sociali non solo come fonti per reperire informazioni, ma anche come strumenti per abilitare nuove forme di relazionalità, partecipazione e *public voice* nei confronti dell'amministrazione. Per approfondire le caratteristiche

e le pratiche comunicative di questi cittadini l'ultima parte del volume riporta i risultati di una ricerca svolta dall'autore a Siena, sulle dinamiche informative e conversazionali tra l'amministrazione comunale e i cittadini, abilitate da internet e dai media sociali. Lovari evidenzia le motivazioni, gli usi e le modalità legate a quello che l'autore definisce *civic posting*, cioè l'attività di produzione di messaggi di interesse civico all'interno di blog e social network sites. Attraverso il *civic posting* i cittadini commentano i propri rapporti con l'amministrazione, e rendono visibili, attraverso la rete, *issues* civiche delle quali avevano avuto notizia tramite altri mezzi di comunicazione o attraverso la propria rete di relazioni. L'interazione che si crea quando i contenuti sono postati online non assume la forma di un semplice dialogo tra cittadini e amministrazioni pubbliche ma segnala, invece, la ricerca di una *networked communication* che coinvolge cittadini, media e istituzioni.

Il volume ricostruisce un percorso *in progress* della comunicazione pubblica digitale arricchendo il dibattito con i risultati di una ricerca che, pur se riferita ad un contesto locale, intercetta la voce dei cittadini in un processo che è stato prevalentemente analizzato dal coté delle istituzioni. Molti gli spunti di riflessione che questo libro può suggerire, dalle sfide vecchie e nuove che i processi di comunicazione pubblica possono affrontare e, forse, vincere con l'aiuto dei media digitali, alle tante possibilità offerte dalla rete per attivare nuove forme di relazionalità tra cittadini e istituzioni. Nuovi interrogativi si pongono per un dibattito futuro: sono i "media civici" di cui parla, tra gli altri, Rodotà una possibilità per valorizzare i legami sociali e la partecipazione dei cittadini alla costruzione delle politiche pubbliche? Quali i rischi che questa attenzione al rafforzamento dell'impegno civico e della voce dei cittadini non produca quella "retorica della trasparenza" che, secondo Rosanvallon, può sostituire l'esercizio della responsabilità e la tensione verso l'interesse generale?

Introduzione

A partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, le pubbliche amministrazioni italiane (PA) sono state interessate da un profondo e complesso processo di cambiamento che le ha coinvolte al loro interno e nelle modalità di relazione con i cittadini. Questo processo è stato caratterizzato da un ricco corpus legislativo¹ che ha accompagnato il processo di modernizzazione del sistema pubblico italiano fino ai nostri giorni: trasparenza, ascolto, partecipazione, valutazione e correzione, efficienza, efficacia e semplificazione sono state le parole chiave dell'innovazione (Faccioli 2000) che hanno guidato il cambiamento delle amministrazioni, in uno scenario caratterizzato principalmente da tre aspetti (Mancini 2003): l'ampliamento dei compiti dello Stato, da inquadrare nei più generali processi di ri-definizione del *Welfare State* e nell'introduzione dei principi di sussidiarietà (Grandi 2007); l'aumento della consapevolezza dei propri diritti da parte dei cittadini, con l'abbandono della visione del cittadino suddito (Arena 2006; Rolando 2001) e la nascita di iniziative di cittadinanza attiva (Arena 2004; Moro 2005) che affermavano l'esigenza di partecipazione e il diritto ad essere informati (Bobbio 2008; Faccioli, D'Ambrosi, Massoli 2007); la nuova struttura dell'arena pubblica, nella quale assumono sempre più rilevanza i media che da semplici canali, divengono vere e proprie istituzioni (Mancini 2003; McQuail 2000), e l'introduzione e il grande sviluppo delle tecnologie digitali e di internet che consentono nuove forme di contaminazione tra i flussi comunicativi e permettono a nuovi attori di farsi spazio nella sfera pubblica (Sorrentino 2008a; Stella, Morcellini, Lalli 2008).

¹ Il processo di riforma prende avvio con le leggi n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" e n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo" del 1990 e si articola fino ai nostri giorni. Numerosi sono stati i provvedimenti normativi che hanno riguardato le amministrazioni pubbliche in questo ventennio, definendo i principi e le linee guida per realizzare il processo di modernizzazione del sistema pubblico italiano. Per un approfondimento della normativa riguardante la pubblica amministrazione si rimanda alla consultazione di alcuni siti internet tra cui www.innovazione.it e www.normeinrete.it.

Questo rinnovamento delle amministrazioni si è intrecciato fin dal suo inizio con lo sviluppo della comunicazione pubblica², all'interno di un percorso spesso discontinuo e problematico nel quale la comunicazione si è affermata come asset strategico dell'agire pubblico oltre che come dovere istituzionale sancito dalle norme (Faccioli 2013a). In particolare è con l'approvazione della legge n. 150 del 2000 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni", che viene riconosciuto il valore strategico della comunicazione che si fa risorsa e strumento per la PA (Rovinetti 2006). Alla comunicazione è affidato il compito di illustrare il funzionamento e i servizi delle amministrazioni pubbliche, identificando e quindi legittimando specifiche strutture, ambiti di intervento e strumenti di comunicazione verso i cittadini e il sistema dei media (Rolando 2010; Rovinetti 2002)³.

Il percorso di rinnovamento delle amministrazioni e l'affermarsi della comunicazione pubblica sono stati accompagnati dal processo di informatizzazione e, successivamente, dallo sviluppo delle *information and communication technologies* (ICT) all'interno della PA. Fin dalla loro introduzione formale, riconosciuta per legge agli inizi degli anni Novanta, le tecnologie sono state considerate un fattore di rinnovamento delle amministrazioni, un acceleratore di innovazione, sviluppo e democrazia. In realtà al di là degli evidenti vantaggi dell'uso delle ICT in ambito pubblico, è opportuno analizzare in profondità le dinamiche che hanno portato alla domesticazione delle tecnologie nelle amministrazioni italiane. In particolare possiamo osservare la presenza delle tecnologie nella PA da due differenti punti di vista: da un lato il punto di vista politico, interessato a mettere in luce il «portato e il potere taumaturgico» delle soluzioni informatiche e di internet

² La comunicazione pubblica si afferma in Italia come una disciplina in progress, al confine tra saperi diversi come la sociologia, la scienza dell'amministrazione, il diritto pubblico e il marketing, e all'incrocio tra teoria e prassi (Faccioli 2000). Numerosi autori hanno cercato, fin dai primi anni Novanta, di identificarne le caratteristiche, tracciando il perimetro di studio e applicazione di questa disciplina. Per Faccioli (2000, p. 43) la comunicazione pubblica «è il contesto e lo strumento che permette ai diversi attori che intervengono nella sfera pubblica di entrare in relazione tra loro, di confrontare punti di vista e valori per concorrere al comune obiettivo di realizzare l'interesse della collettività». Per approfondire le numerose definizioni di comunicazione pubblica e i diversi approcci allo studio di questa disciplina si rimanda ad una ricca letteratura che ne ha analizzato le caratteristiche, le articolazioni e le tassonomie, inquadrandola nel più generale processo di riforma della PA e di evoluzione del sistema dei media. Per approfondimenti cfr. Faccioli (2000); Grandi (2007); Mancini (2003); Rolando (2001); Rovinetti (2000).

³ La legge 150 del 2000 stabilisce anche la distinzione tra la funzione di comunicazione, intesa come flusso di contenuti diretti ai cittadini, e quella di informazione, con la quale si definiscono i flussi di notizie indirizzate al sistema dei media. Questa norma prevede, inoltre, l'istituzione di due nuove strutture – il portavoce e il capo ufficio stampa – oltre a confermare il ruolo strategico e potenziare i compiti dell'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, istituito dal decreto legislativo n. 29 del 1993 (articolo 12).

per la risoluzione dei problemi e delle inefficienze delle amministrazioni, enfatizzando quindi una visione di determinismo tecnologico. Dall'altro lato le difficoltà dell'amministrazione e dei suoi dipendenti a recepire queste continue innovazioni, spesso a causa di un processo di resistenza al cambiamento tipico di tutte le organizzazioni complesse. Su questo secondo aspetto dobbiamo dire che i dipendenti pubblici si sono trovati spesso a fare fronte a leggi e innovazioni imposte dall'alto, senza avere modo e tempo per contaminare profondamente i propri saperi amministrativi e assimilare la portata innovativa delle tecnologie. Se mettiamo insieme queste due prospettive otteniamo che, se da un punto di vista formale di approvazione delle leggi, viene oggi comunicata una realtà amministrativa pronta ad affrontare le sfide dell'amministrazione digitale, da un punto di vista pratico-operativo i ritardi e le contraddizioni sono stati e sono tuttora numerosi. Ritardi strutturali, causa ed effetto di quel "determinismo giuridico" che da sempre caratterizza l'innovazione nel nostro Paese (Cogo 2010; Zocchi 2003).

Lo stesso processo distonico ha attraversato anche la comunicazione pubblica e le sue strutture. I comunicatori pubblici hanno cercato fin dalle prime sperimentazioni di sfruttare le potenzialità delle tecnologie di Rete, non solo per aumentare la trasparenza e per promuovere i servizi pubblici, ma anche per creare strumenti interattivi di comunicazione e costruire nuovi spazi pubblici digitali di confronto, dibattito e partecipazione dei cittadini. Ma ad oggi si è creata una continua rincorsa verso la comunicazione pubblica digitale che sta portando le amministrazioni a interrogarsi sull'opportunità dell'apertura di profili sui social media, quando ancora non viene garantita l'interoperabilità dei dati pubblici e siamo spesso di fronte a siti vetrina, scarsamente aggiornati e non accessibili. Per non parlare poi della chiusura di uffici stampa e del depotenziamento di molti uffici per le relazioni con il pubblico (URP) nell'intero territorio nazionale, fenomeni che mettono in luce un attacco forte alla democrazia e al diritto dei cittadini di essere informati.

Chi sta pagando le conseguenze di questi processi? Sicuramente prima di tutto i cittadini, gli utilizzatori dei servizi, coloro che hanno contribuito con le proprie tasse ad una parte ingente di questa incompiuta rivoluzione tecnologica; una "rivoluzione tradita", per dirla con le parole di Zocchi e Iacono (2005). Le tecnologie sono state considerate e spesso comunicate come la "panacea" per tutti i mali della pubblica amministrazione italiana e non come fattori abilitanti per l'innovazione. Questo determinismo tecnico-giuridico non ha la forza per poter cambiare questa situazione nella nostra società, caratterizzata da fenomeni di individualismo e da una forte sfiducia verso le istituzioni pubbliche e politiche⁴. Come ha recentemente affermato

⁴ Per una rassegna sui temi dell'evoluzione della società contemporanea e sul ruolo

Osimo (2010) non è possibile creare un'amministrazione digitale senza lo sviluppo di una cultura della partecipazione e del senso civico. Il cambiamento deve ripartire allora dai cittadini, da coloro che paradossalmente più di tutti si trovano penalizzati da questo processo.

Internet e le tecnologie di Rete hanno ormai assunto un ruolo chiave nelle attività dei cittadini, sia in quelle legate alla dimensione ludica e di *entertainment*, che in quelle lavorative e di *networking*. Per questo numerosi cittadini, non solo i così detti "nativi digitali" (Prensky 2001), stanno oggi utilizzando le piattaforme web per cercare informazioni sui servizi pubblici e per mettersi in contatto e relazionarsi con le amministrazioni e i suoi uffici (Istat 2011; Masini, Lovari, Benenati 2013; Smith 2010).

Questa dimensione "social" delle tecnologie interessa quindi anche la PA e ne ridisegna i confini relazionali e le connessioni, estendendo i mix comunicativi verso lo sviluppo di un'amministrazione condivisa e colloquiale. I cittadini d'altro canto hanno a disposizione uno strumento strategico di affermazione dei propri diritti e delle proprie esigenze: uno strumento che esce dai limiti e delle dimensioni geografiche del territorio e che consente loro di entrare da protagonisti nell'arena pubblica, facendo sentire la propria voce, i propri diritti e la volontà di essere cittadini attivi. Sono gli ambienti di Rete che facilitano la diffusione delle voci dei cittadini, voci che vanno direttamente a raggiungere le amministrazioni, o che si vanno ad inserire e si diffondono nelle reti di conversazioni e di relazioni di altri cittadini, creando le condizioni per la nascita di quelli che Vanelis (2008) definisce pubblici connessi (*networked publics*).

Questo è lo scenario nel quale si inserisce questo volume che si propone di indagare le relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini mediate dalle tecnologie digitali. L'inquadramento teorico dal quale analizziamo questo fenomeno è quello della comunicazione pubblica. Per redigere questo libro abbiamo attinto non solo dalla letteratura scientifica in tema di comunicazione pubblica, ma ci siamo spinti anche ad analizzare e utilizzare i principali contributi teorici prodotti in tema di tecnologie digitali, studi dei pubblici, *media studies* e diritto amministrativo.

Il volume si struttura in cinque capitoli. Nel primo capitolo abbiamo ripercorso il lungo e complesso percorso di "domesticazione" delle tecnologie all'interno delle pubbliche amministrazioni. Attraverso la ricostruzione dei principali provvedimenti legislativi in materia, sono messe in luce le principali tappe di un percorso tuttora in lenta evoluzione ma dalle grandi potenzialità. La situazione italiana è per certi tratti paradossale: nonostante l'Italia sia uno dei Paesi con la più articolata normativa in materia di digitalizzazione, la nostra nazione sconta ancora moltissimi gap, sia nella messa

dell'individuo nella tarda modernità si rimanda alla lettura di Beck (1986), Bauman (2000), Giddens (1990), Sennett (1997).

in atto delle norme, che nel limitato successo e tasso di utilizzo delle iniziative di governo elettronico. Proprio attraverso la ricostruzione delle principali tappe di sviluppo dell'e-government nel nostro Paese, abbiamo evidenziato le accelerazioni e gli ostacoli alla costruzione dell'amministrazione digitale. Questo percorso è stato anche messo in relazione con i principali programmi realizzati a livello europeo per favorire la lotta al *digital divide* e stimolare la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini in Rete.

Il secondo capitolo approfondisce questo percorso analizzando i potenziali benefici dell'applicazione del web 2.0 alle amministrazioni pubbliche e al loro agire. In questo ambito si inserisce la descrizione dei principali approcci all'e-government 2.0 e al tema degli open data, delineando uno scenario innovativo in cui si afferma l'*open government*, una nuova concezione di amministrazione digitale, aperta e trasparente.

Nel terzo capitolo ci siamo chiesti cosa significhi fare comunicazione pubblica ai nostri giorni. L'analisi ha tracciato i confini dell'evoluzione delle principali strutture deputate all'informazione e alla comunicazione nel settore pubblico, focalizzando l'attenzione sui cambiamenti avvenuti nei mix comunicativi dall'introduzione di internet, e mettendoli in relazione con le complesse modificazioni del sistema dei media a seguito della digitalizzazione dell'informazione. L'analisi della comunicazione pubblica mediata dalle tecnologie di Rete si è articolata partendo dalla nascita delle reti civiche e dei primi siti istituzionali, fino ad arrivare alla creazione di portali che sfruttano le tecnologie e le applicazioni del web sociale.

Il quarto capitolo analizza il grande successo d'uso dei blog e dei social media mettendo in evidenza i cambiamenti nelle modalità di relazione ed erogazione dei servizi pubblici ma soprattutto l'evoluzione della comunicazione pubblica digitale. Dall'analisi delle principali ricerche e studi sul tema emergono innovative modalità di comunicazione con i cittadini e nuove sfide ed opportunità per i comunicatori pubblici.

Il quinto capitolo è invece dedicato ai *networked citizens*, una particolare tipologia di cittadini che si attivano all'interno di frame civici, utilizzando la Rete e i media sociali non solo come fonti per reperire informazioni, ma come strumenti per abilitare nuove forme di relazionalità, partecipazione e *public voice* nei confronti dell'amministrazione. Per identificare le caratteristiche e le pratiche comunicative di questi cittadini sono riportate le evidenze empiriche di una ricerca svolta nella città di Siena riguardante le dinamiche informative e conversazionali tra l'amministrazione comunale e i cittadini, abilitate da internet e dai media sociali.