

Social media e pubblica amministrazione tra diritti e doveri: una prospettiva sociologica

Alessandro Lovari

L'articolo analizza il tema dell'impatto dei social media nelle attività delle amministrazioni pubbliche italiane evidenziando, attraverso uno sguardo sociologico, i principali cambiamenti e le trasformazioni che queste piattaforme digitali stanno apportando al comparto pubblico del nostro Paese nella relazione con i cittadini e il sistema dei media. La lente di osservazione è quella della comunicazione istituzionale, tramite la quale sono analizzati criticamente i modelli e le pratiche della comunicazione pubblica alla sfida del digitale, in un percorso analitico che si dipana tra diritti e doveri di essere social da parte della PA e nella prospettiva dei cittadini. Attraverso alcune parole chiave (qualità, responsabilità, ascolto, partecipazione) sono inoltre affrontate le sfide per la comunicazione dell'istituzione pubblica. Sfide che devono passare da percorsi di assemblaggio di componenti tecniche, giuridiche e istituzionali, così come trovare il giusto allineamento di dimensioni organizzative, tecnologiche e soprattutto culturali all'interno delle amministrazioni pubbliche. In questo contesto il presente contributo evidenzia la necessità da parte della PA di sviluppare una vocalità visibile per abitare con competenza, consapevolezza e abilità negoziale questi ambienti comunicativi digitali. Per fare ciò occorre ripartire da un investimento strategico in formazione per migliorare la qualità della presenza istituzionale sui social media, per evitare forme di resistenza interna al cambiamento e per non reiterare forme di retorica dell'innovazione tecnologica che possano aumentare la sfiducia dei cittadini.

Comunicazione pubblica – Social media – Amministrazioni pubbliche – Diritti – Tecnologie digitali

SOMMARIO: 1. *Diritti e doveri di essere social* – 2. *Le sfide dei social media per la comunicazione istituzionale* – 2.1. *Oltre le retoriche, verso la qualità della presenza social*

1. Diritti e doveri di essere social

Il presente contributo analizza il tema “social media e diritti” all'interno del settore pubblico italiano dalla prospettiva della comunicazione pubblica e istituzionale¹ al fine di integrare una prospettiva sociologica alle letture e interpretazioni fornite da altre discipline come la giurisprudenza, il management o le scienze dell'amministrazione².

Le riflessioni si concentreranno principalmente sull'impatto dei social media sui modelli e le pratiche comunicative tra amministrazioni pubbliche (PA),

cittadini e sistema dei media, e si svilupperanno attorno ad alcune parole chiave quali responsabilità, efficienza, partecipazione, ascolto, qualità. Occorre precisare che si tratta di dimensioni che saranno affrontate in modo distinto dal punto di vista analitico all'interno dell'articolo, ma che sono strettamente collegate tra di loro e spesso interdipendenti nei loro effetti. Per il taglio dato a questo contributo non saranno affrontate le questioni relative al dibattito in materia giuridica come le criticità legate ai *terms of service* delle piattaforme, alla normativa italiana

L'A. è ricercatore di Sociologia dei Processi Culturali e Comunicativi presso l'Università degli studi di Cagliari. Da oltre dieci anni studia l'impatto dei social media nella pubblica amministrazione e nelle pratiche comunicative dei cittadini, collaborando con centri di ricerca italiani e internazionali.



ed europea sulla privacy (anche rispetto alla recente approvazione del GDPR), o al codice di comportamento dei dipendenti pubblici³ che influenzano anche la dimensione della comunicazione istituzionale legata ai social media, ma al cui approfondimento rimandiamo ad altri contributi e autori⁴.

Partiamo da una prima domanda che rappresenta uno snodo chiave della nostra riflessione. Stare sui social media è un diritto o un dovere della pubblica amministrazione?

Sappiamo dall'analisi del ricco dettato normativo del nostro Paese che non si tratta di un obbligo di legge, come avviene invece per i siti web delle pubbliche amministrazioni⁵, legati alla complessa e articolata materia relativa alla trasparenza delle amministrazioni. Se la letteratura di settore ha chiaramente evidenziato questo fattore discriminante ormai da alcuni anni⁶, collocandolo nel più generale contesto della così detta "nuova pubblica amministrazione digitale"⁷, capita ancora molto spesso di leggere su portali online o su pagine social informazioni contrastanti che alimentano la confusione a livello operativo tra il dover fare, il fare e il poter fare innovazione comunicativa attraverso i social media. Queste informazioni sono spesso pubblicate da soggetti che cercano visibilità negli ambienti digitali – magari alla ricerca di consulenze in materia – e contribuiscono a influenzare lo scenario decisionale delle amministrazioni pubbliche che si trovano oggi di fronte a sfide che non sono squisitamente tecnologiche, ma anche di tipo comunicativo, organizzativo oltre che giuridico.

La pubblica amministrazione italiana non ha l'obbligo di stare sui social media, almeno quello formale stabilito dalle norme, anche se "l'uso dei social network da parte della pubblica amministrazione è legittimato da più di una norma del nostro ordinamento"⁸, a partire dalla legge quadro sulla comunicazione pubblica del nostro Paese, la Legge n. 150 del 2000⁹, che prevede che le attività di comunicazione e informazione della PA possano essere svolte con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la trasmissione dei messaggi (art. 2¹⁰). Sappiamo che ci sono numerose norme e regolamenti che hanno approcciato o affrontato tangenzialmente il tema dei social media nel settore pubblico: dal *Codice dell'Amministrazione Digitale* (d.lgs. n. 82 del 2005) e sue successive revisioni, alle "Linee Guida per i siti web della PA"¹¹, (in particolare modo all'articolo 6.3 relativo alla partecipazione), passando per la "riforma Madia" (Legge n. 124 del 2015¹²) che mette al centro il tema della cittadinanza digitale legandolo alla semplificazione dell'accesso ai dati e servizi della PA, fino all'esplicito uso della parola 'social media' contenuto nella Circolare n. 2 del 2017 di "Attuazio-

ne delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)" nel quale si indica l'uso dei social media al fine "della valorizzazione del dialogo con le comunità di utenti dei social media" e prevede che le amministrazioni pubbliche dialoghino con i giornalisti e i media che fanno richieste per quello che viene definito "social watchdog" (cfr. art. 8.1), che di fatto legittima la pratica di utilizzare il web sociale come fonte giornalistica.

Perciò, "l'assenza di precisi obblighi comporta che per l'amministrazione pubblica utilizzare strumenti 2.0, essere presenti e attivi sui social media resti una scelta, che è da perseguire, [...] e altresì, [...] che invita a un proficuo utilizzo e all'implementazione di questi strumenti per dare forma ai principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione"¹³.

La maggior parte degli autori, come traspare anche dagli studi sul tema¹⁴, spinge per il dovere della PA di essere sui social media, per un insieme di fattori. Ad esempio, a causa del fatto che i cittadini sono presenti e abitano ormai da molti anni queste piattaforme digitali non solo per relazionarsi con il proprio gruppo di pari, ma anche per ricercare informazioni di ogni genere, incluse quelle relative alla pubblica amministrazione e ai temi di interesse generale e di pubblica utilità¹⁵. Inoltre, i cittadini connessi tendono ad aspettarsi dal settore pubblico pratiche comunicative e relazionali che già sono state sviluppate nel settore privato e commerciale, come ad esempio usufruire di servizi online o dialogare con i brand in rete. Tutto ciò sta spingendo le amministrazioni ad aprire presidi ufficiali sui social media per gestire l'interfaccia comunicativa con i pubblici digitali. I cittadini italiani tendono infatti oggi ad informarsi sempre più attraverso canali online, come i portali online e i siti di social network. Se fino a qualche anno fa il cittadino sceglieva televisione e giornali quotidiani come principali fonti informative, oggi le notizie tende a cercarle in modalità multicanale e crossmediale, attingendo sempre più dal web e dalle timeline di Facebook, Instagram o Twitter. Infatti, i tassi di uso di queste piattaforme digitali sono molto alti e trasversali rispetto alle diverse fasce d'età della popolazione, come mettono in luce i risultati delle ricerche sia a livello italiano che internazionale¹⁶.

Spesso le esigenze informative dei cittadini vengono così soddisfatte da un bouquet variegato di media, attualizzando un vero e proprio *patchwork mediale*¹⁷, attingendo cioè i contenuti da una fonte o da più fonti, e riversandoli e condividendoli su di un'altra piattaforma. Questo processo è favorito dalle opportunità offerte dalla digitalizzazione dell'informazione e dal grande sviluppo dei canali social che abilitano i cittadini a divenire produttori di messaggi (i così det-



ti *producer*) o comunque snodi per la condivisione di temi di interesse generale¹⁸.

Dobbiamo specificare che i social media non rappresentano solamente dei canali di trasmissione dei messaggi, ma sono dei veri e propri ambienti comunicativi nei quali si interconnettono diverse tipologie di narrazioni e di voci di differente natura: dagli amici alle istituzioni pubbliche, fino ai mass media che hanno aperto propri profili per amplificare la portata informativa delle testate. In questo spazio ibrido e interconnesso, i cittadini formano le proprie opinioni, ricercano servizi, ma possono anche incorrere in informazioni non veritiere o controverse, rese visibili dalle logiche delle piattaforme e dagli algoritmi che le regolano. Il web social si alimenta infatti di tutte quelle pratiche della cultura convergente che consentono a contenuti di diversa natura di diffondersi in modo capillare in rete e divenire testi produttori¹⁹ cioè in grado di produrre interazioni e nuovi significati per le audience che ve ne se appropriano.

Allo stesso tempo è interessante chiederci se sia diritto dei cittadini di pretendere che la PA sia presente sui social media, considerando l'ampliamento degli usi sociali di questi mezzi da parte della popolazione connessa che ormai li usa quotidianamente anche nel rapporto con le istituzioni pubbliche²⁰. Un diritto all'uso dei social media che può ricollegarsi, ad esempio, al richiedere l'uso delle tecnologie digitali in chiave di trasparenza e *accountability*, oppure per relazionarsi con la PA, estendendo di fatto i tempi e le modalità di interazione con l'amministrazione che spesso però non è pronta o attrezzata a gestire tali forme non convenzionali di relazionalità. Declinata in una prospettiva di ascolto significa richiedere l'apertura di presidi sul web sociale per venire incontro alle esigenze di voce e alle istanze dei cittadini abilitate dal digitale.

Ma occorre anche interrogarci sulla qualità della presenza istituzionale e sulla responsabilità di essere sui social media da parte delle amministrazioni pubbliche che, in qualche modo, si lega alla questione dei diritti stessi dei cittadini.

In prima istanza, dobbiamo dire che la scelta di avere una "PA social" è qualcosa di molto più complesso che aprire tecnicamente una pagina o un canale su piattaforme come Twitter, Instagram o Facebook. Sappiamo che il web 2.0 e i social media permettono di abilitare nuovi comportamenti comunicativi e innovative forme di partecipazione da parte dei loro utilizzatori. Ma l'abilitare di per sé è solamente una condizione sufficiente, non equivale alla realizzazione della partecipazione, della trasparenza, dell'ascolto o dell'engagement da parte dei cittadini. Si realizza quando c'è una comunanza di interessi e so-

no realizzate le condizioni affinché ciò avvenga nello spazio digitale interessato. Quindi significa non solo sfruttare tecnicamente al meglio le *affordance* delle piattaforme digitali, ma gestire queste piattaforme secondo un approccio responsabile e strategico, oltre che curare tali canali in modo continuativo e *citizen oriented*²¹. Declinando questi principi nell'operatività della funzione comunicativa significa selezionare strategicamente i contenuti da inserire nel piano editoriale, definire le regole di ingaggio con i pubblici digitali, stabilire le social media policy²², sia in un'ottica prescrittiva di comportamenti da non tenere, che in una prospettiva di attivazione di un patto conversazionale con i diversi pubblici, interni ed esterni, attraverso Facebook, Twitter o Instagram. Tutto ciò presuppone una responsabilità della PA nel definire al meglio le condizioni abilitanti della partecipazione che altrimenti corre il rischio di divenire un surrogato o un'esclusiva per pochi utenti, acuendo le disegualianze. Così come si richiede un forte investimento per lo sviluppo di un'architettura digitale di ascolto delle esigenze dei cittadini²³. L'ascolto è infatti una funzione chiave nelle amministrazioni pubbliche che viene spesso delegata ai tradizionali strumenti o alle strutture previsti dalle norme (come ad esempio gli Uffici per le relazioni con il pubblico o le indagini di *customer satisfaction*), oppure sovrapposta alla funzione di reclamo come previsto per i diversi comparti del settore pubblico. Usare i social media come piattaforme di raccolta dei feedback dei cittadini significa aumentare e differenziare la capacità di ascolto dell'ente pubblico per venire incontro anche alle mutate esigenze di contatto da parte dei cittadini, dei mass media o delle imprese. Lo scenario in cui viviamo caratterizzato da una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni e della politica²⁴, evidenzia la necessità di investire maggiormente nell'ascolto dei cittadini. Oggi gli ambienti del web sociale se da un lato consentono la visibilità di voci che sarebbero altrimenti rimaste marginali nella sfera pubblica mediatizzata, dall'altro tendono a favorire anche nuove forme di vischiosità e opacità²⁵, a causa della pluralizzazione e dispersione dei messaggi e della cacofonia delle voci pubbliche online. Ascoltare in ottica 2.0, significa ricercare le tracce dei cittadini online, anche attraverso attività di *social media mining*, finalizzate ad elaborare i dati estraibili dai social media "per acquisire le opinioni dei cittadini su determinate scelte, su determinati servizi e, più in generale, sull'azione amministrativa e sui risultati da essa raggiunta"²⁶. Queste attività²⁷ sono in grado di fornire informazioni chiave ai comunicatori pubblici, o in generale al top management amministrativo, al fine di tracciare percorsi di senso relativi alla presenza



della PA nel web sociale, attività che rappresentano un'opportunità strategica di ricostruzione di fiducia e relazionalità con la cittadinanza.

Un'opportunità quella dell'uso strategico dei social media per la PA spinta dalla grande crescita della comunicazione pubblica digitale²⁸ a discapito di quella tradizionale, stimolata anche da un nuovo modello di *governance* e di amministrazione che si rifà alle discipline dell'*open government*²⁹ nelle quali è chiesto ai cittadini di partecipare attivamente, collaborare alla definizione delle policy pubbliche, così come all'erogazione dei servizi. Un'amministrazione nella quale i cittadini diventano non solo intelligenza collettiva³⁰ per la risoluzione di problemi di interesse generale, ma partner della PA nella co-produzione dei servizi pubblici³¹, portando in dote biografie personali, esperienze e punti di vista differenti nell'interesse della collettività.

2. Le sfide dei social media per la comunicazione istituzionale

In questo quadro le sfide e in parte i diritti (nel senso esteso del termine) si giocano attorno ad altre due parole chiave che sono presenti nella letteratura scientifica sul tema dell'innovazione tecnologica per la pubblica amministrazione. Il primo termine è *assemblaggio*, nella versione inglese *the assembled mix*³². L'*assemblaggio* si collega alle difficoltà da parte delle amministrazioni pubbliche di domesticare le tecnologie digitali e social all'interno della struttura organizzativa degli enti pubblici. Con questo termine ci si riferisce infatti al processo di accorpamento di componenti tecniche, giuridiche e istituzionali che sono il risultato evolutivo e in parte il prodotto di interventi umani, culturali e tecnologici. Si tratta di un processo di adozione di tecnologie all'interno della PA che seppur nel rispetto di principi generali, va declinato nella specificità di ogni singola realtà amministrativa, al fine di dosare le diverse componenti che compongono il mix che sono influenzate dal comparto pubblico (ad es., enti locali, università, sanità, ecc.) ma anche dalla biografia comunicativa dell'ente.

Quello che differenzia questo processo di adozione tecnologica dai precedenti è il livello di trasparenza e osservabilità pubblica nel quale questi cambiamenti stanno avvenendo, cambiamenti che, grazie alla granularità degli ambienti del web sociale³³ e all'attivismo dei cittadini connessi, diventano visibili e notiziabili in rete, entrando a far parte anche delle narrazioni dei media che spesso ne evidenziano i lati positivi ma anche i retroscena³⁴ e le inevitabili impasse burocratiche.

La seconda parola chiave è allineamento (*alignment*)³⁵. Il processo di allineamento legato all'impatto dei social media nel settore pubblico non è solamente un allineamento tecnologico, legato alle conoscenze e alle abilità informatiche, ma si tratta di un processo con implicazioni giuridiche, organizzative e culturali. Fattori che non possono essere isolati, ma devono essere considerati assieme, in modo sincronico.

L'allineamento più scontato, ma allo stesso tempo più complesso, è quello organizzativo perché si scontra contro quella che viene definita "amministrazione di controllo"³⁶, una macchina organizzativa pubblica che resiste al cambiamento e preferisce la coerenza delle carte alla coerenza della realtà. L'adozione di una *social media logic* nella PA impatta infatti con l'agire delle amministrazioni pubbliche che tendono a reiterare prassi di lavoro e principi organizzativi ancora troppo ancorati al modello burocratico weberiano³⁷. L'introduzione delle piattaforme social nella macchina amministrativa mette dunque in crisi i precedenti modelli organizzativi, non solo nell'alveo delle funzioni di comunicazione e informazione. Questo fattore si riverbera sulle resistenze a istituire nuove strutture o uffici, nel timore di disallineare le geometrie di potere degli organigrammi pubblici, senza dover sottostare a specifici obblighi o indicazioni di tipo normativo. Una burocrazia difensiva che rappresenta un freno all'innovazione tecnologica anche nell'ambito dell'istituzionalizzazione dei social media, e che spesso viene sbloccata solamente dall'intervento dei vertici politici, rappresentando, almeno in questo caso, un driver positivo di sviluppo e di superamento delle inerzie amministrative.

A livello di strutture di comunicazione e informazione, così come previsto dalla legge n. 150 del 2000, occorre anche chiederci chi dovrà gestire i social media per l'amministrazione pubblica. È evidente come tali piattaforme non fossero presenti nel dettato normativo dell'epoca, né successivamente i social media sono stati messi al centro di regolamenti o direttive, se non si esclude la circolare relativa al FOIA precedentemente menzionata. La natura dialogica e partecipativa dei social media fa propendere per un'appartenenza all'alveo delle funzioni di comunicazione e, in particolare, all'ufficio per le relazioni con il pubblico (Urp). Nella prassi però la gestione di queste piattaforme digitali è spesso ad appannaggio dell'ufficio stampa che le usa per dialogare online con i giornalisti e i mass media, quando non diventa leva esclusiva dei portavoce, assumendo così inevitabilmente connotazioni e traiettorie informative di ambito politico-istituzionale, legate ai vertici dell'amministrazione³⁸.



È necessario inoltre che ci sia anche un allineamento di tipo culturale tra due mondi, quello della PA e quello dei cittadini, ancora troppo distanti. In un contesto in cui la parola burocrazia viene immediatamente connotata come fattore negativo da parte dei cittadini e dei mass media, e dove la cultura della comunicazione e della trasparenza non riescono ancora ad affermarsi come centrali nella PA, nascondendosi dietro a retoriche dell'innovazione o a provvedimenti normativi senza potere di sanzione.

Il tema dell'allineamento si lega indissolubilmente ai fattori del linguaggio³⁹, della sincronia dei tempi e delle velocità. Occorre infatti che le amministrazioni pubbliche siano in grado di riconoscere e comprendere le diverse velocità con cui si muovono i flussi comunicativi dei cittadini e dei media, cercando di intercettarli e di operare in modo sincronico con questi. Per fare ciò occorre un'attenta focalizzazione sui tempi della comunicazione e dell'informazione, lavorando attentamente per attivare allineamenti tra le diverse agende e le aspettative dei pubblici, tra i tempi ancora troppo paludati della PA e i tempi liquidi dei cittadini e degli operatori del mondo dell'informazione. Un'operazione non solo di raccordo ma di ascolto dei diversi interlocutori che implica l'uscita dalla *comfort zone* per molti comunicatori e l'apertura verso i processi di normalizzazione⁴⁰ tecnologica degli uffici pubblici.

2.1. Oltre le retoriche, verso la qualità della presenza social

Un ulteriore fattore e necessario allineamento da mettere a fuoco è quello legato alla qualità della presenza della PA sui social media. Una tematica che è influenzata sia da variabili interne alle amministrazioni che da fattori esterni come le aspettative dei cittadini che inevitabilmente tendono a confrontare la performatività e l'efficacia delle aziende private nelle piattaforme digitali con quelle proposte dagli enti pubblici. Dall'analisi della letteratura⁴¹ emerge ancora un gap, uno iato, tra le potenzialità bidirezionali e dialogiche dei social media e l'uso *broadcasting* e unidirezionale implementato da larga parte delle amministrazioni pubbliche non solo a livello italiano. Numerosi studi empirici hanno messo chiaramente in evidenza questo uso *top down* dei social media, e di come l'ottica adottata nella loro gestione sia principalmente *administration centered*. Un'ottica e una prassi secondo la quale non ci si interessa di dare contenuti utili ai cittadini connessi o di rispondere ai loro bisogni online, ma si cerca principalmente di dare lustro ai vertici politico/amministrativi dell'ente per creare consenso, o per sviluppare forme di vi-

sibilità personale per divenire oggetto di copertura mediatica di giornalisti, *blogger* o *digital influencer*. Si tratta della tensione tra la promozione di immagine e la dimensione di servizio relativa alla comunicazione istituzionale⁴², tensione e dialettica che acquisisce maggiore visibilità e controversia proprio negli spazi ibridi del web sociale, sia quelli autoprodotti, nei presidi gestiti direttamente dalla PA, che quelli eteroprodotti dove l'amministrazione è oggetto di conversazione di media, di cittadini e di altri portatori di interesse⁴³. Spazi nei quali le voci politiche tendono spesso a cannibalizzare le voci e i messaggi istituzionali all'interno di presidi ufficiali social che dovrebbero invece veicolare informazioni di interesse generale e rappresentare l'interfaccia non partisan dell'amministrazione pubblica⁴⁴.

Oggi sembra ormai superata la fase di spontaneismo e sperimentazione intraprendente dei social media nel settore pubblico⁴⁵. Siamo di fronte ad una fase di maturazione della presenza social nella PA. Dove dall'essere presenti sui social media, le amministrazioni devono chiedersi "come starci" per essere utili ai cittadini, non solo per rispondere agli ego di amministratori e dirigenti. In un contesto in cui il presidio dei social media va pensato come una parte strategica della complessiva *digital presence* dell'amministrazione. Dove quindi dalla quantità delle presenze sulle diverse piattaforme digitali occorre spostarsi sulla qualità delle presenze⁴⁶, aspetto che implica la competenza, la consapevolezza, la responsabilità e la cura dei presidi gestiti dalle amministrazioni pubbliche⁴⁷. Altrimenti il rischio è quello di cadere nella tentazione della retorica dell'innovazione, o meglio della "retorica dell'innovazione tecnologica", cioè un'attività di storytelling istituzionale che promette grazie alle tecnologie digitali di raggiungere grandi miglioramenti nella gestione delle relazioni con i cittadini, senza poi, finita la fase di annuncio, impegnarsi per concretizzare le promesse di innovazione legate ai servizi pubblici. Una comunicazione sterile e fine a se stessa, funzionale solo alla visibilità dei vertici e alle rassegne stampa. Siamo cioè di fronte ad amministrazioni che continuano a concepire le tecnologie digitali (soprattutto quelle social) come contenuti ad hoc per la promozione di immagine, e non come strumenti al servizio dei cittadini e della collettività intera.

Occorre allora invertire questa tendenza poco virtuosa della comunicazione pubblica digitale. C'è perciò la necessità per le PA per comunicare correttamente i processi di innovazione tecnologica e di cambiamento organizzativo, di investire in risorse. Risorse non solo economiche ma soprattutto culturali e simboliche che le consentano di affrontare lo sce-



nario descritto con competenza e abilità comunicativa⁴⁸, per cercare di riallacciare percorsi di credibilità e fiducia nei confronti dei cittadini. Perché se è vero che ancora larga parte dei rapporti tra PA e cittadinanza avviene nell'interazione *face to face* o mediata da Urp e sportelli fisici, oggi sempre più le relazioni si spostano e si articolano in ambienti digitali che richiedono un differente approccio culturale anche per essere strategicamente gestiti dall'amministrazione.

Tutto questo richiede un forte impegno nella formazione, in generale nell'ambito della *digital transformation*, e in particolare nella comunicazione pubblica digitale e social. Spesso questo non avviene, per una miopia delle funzioni preposte nella PA, ma anche a causa dei recenti tagli che costringono i dipendenti pubblici, e in prima linea i comunicatori, ad attivarsi in modalità autodidatta o a ricercare occasioni di formazione in modo indipendente. Succede quindi che si aprono le piattaforme social rincorrendo i vicini di amministrazione (secondo il classico effetto *bandwagon*), senza aver definito obiettivi chiari del perché stare su Facebook o Twitter, o confondendo il mezzo con il fine. Soprattutto si aprono i canali senza uno specifico percorso di sensibilizzazione e di formazione per l'uso strategico di questi strumenti all'interno dell'amministrazione pubblica. Dove ci si affida alla ricerca di qualcuno che sappia già fare, lasciando che le "biografie professionali degli addetti arrivino a tracciare le biografie tradizionali delle stesse organizzazioni"⁴⁹. Occorre invece investire in risorse formative che consentano lo sviluppo di un'interazione strategica⁵⁰ non solo con i cittadini, ma anche con i pubblici interni della PA, nella logica e nella consapevolezza di far parte di un gioco di squadra a cui contribuiscono professionalità e personalità diverse, legate dai processi di comunicazione.

Ad esempio, in ambito di sanità pubblica⁵¹, la maggior parte delle Asl italiane ha deciso di aprire canali ufficiali sui social media senza una formazione specifica del personale. In larga parte si ritiene che per usare questi mezzi digitali basti l'uso amatoriale e personale delle piattaforme e che tale uso possa essere sufficiente per la comunicazione istituzionale dell'organizzazione sanitaria. Ma usare strategicamente i social media per la comunicazione pubblica è una cosa ben più complessa, che va al di là del sapersi fare un *selfie* con gli amici o del mettere un filtro vintage alla ricetta preparata nel weekend. Non è solamente una questione tecnica o tecnologica. Occorrono competenze comunicative, giuridiche e organizzative affinché i flussi della comunicazione istituzionale siano utili, credibili ed efficaci. Tutto questo è ancora più vero e necessario oggi in un ecosistema comunicativo, spesso intossicato da disinformazione e

*fake news*⁵², e in cui la voce delle istituzioni pubbliche può divenire ostaggio della logica degli algoritmi⁵³. Occorre invece che si sviluppi una "vocalità visibile", da intendersi come capacità e abilità negoziale delle amministrazioni pubbliche per avere "una voce responsabile, costante e visibile negli ambienti digitali per venire incontro alle pratiche comunicative dei cittadini connessi"⁵⁴, abitando gli spazi del web in modo competente e consapevole e dialogando con i nuovi agenti di monopolio dell'infomediazione⁵⁵.

Allora ben vengano le nuove figure professionali del digitale, i community manager, il social media manager o il digital *strategist*, professionismi che già hanno trovato ampio spazio nel mondo dell'impresa e della comunicazione commerciale anche nel nostro Paese. Ma non per una mera ricerca di posizioni scoperte sullo scacchiere delle nuove professioni del settore pubblico, che seppure con tratti condivisibili, rischia di far perdere il vero obiettivo, che è anche un dovere per la PA, che è quello di erogare una comunicazione pubblica di qualità, che (ri)metta al centro del suo agire il cittadino e i suoi diritti di essere un cittadino informato e partecipe della vita civica, anche, e non solo, attraverso i social media.

Note

¹Per F. Faccioli 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» (F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, Carocci, 2000, p. 43). In questo contributo è analizzata una specifica tipologia di comunicazione pubblica definita «comunicazione dell'istituzione pubblica». Per approfondimenti sui modelli e gli approcci allo studio della disciplina si vedano anche i saggi di R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Roma, Carocci, 2007; P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Bari-Roma, Laterza, 2003; S. ROLANDO, *Comunicazione pubblica. Modernizzazione dello Stato e diritti del cittadino*, in "Il Sole 24Ore", 2014. Per una prospettiva internazionale cfr. M.J. CANEL, V. LUOMA-AHO V, *Public Sector Communication. Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations*, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2019.

²This work has been partially supported by the Italian Ministry of University and Research (MIUR), within the Smart City framework (project: PON04a2_00381 "CAGLIARI2020").

³Il riferimento è all'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, modificato dal d.P.R. n. 62 del 2013 *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

⁴Si rimanda in particolare a G.L. CONTI, M. PIETRANGELO, F. ROMANO (a cura di), *Social media e diritti. Diritto e social media*, Napoli, ESI, 2017. Sul tema cfr. anche il pionieristico lavoro di E. BERLINGIERI, *Evitare i rischi legali dei social media*, Milano, Apogeo, 2012, e più in generale F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Torino, Giappichelli, 2017; G. ZICCARDI, *Social*



Media. Uso sicuro di web, messaggistica, chat e social network, Milano, RCS MediaGroup, 2017. Per lo specifico tema dell'impatto del GDPR sui social media e sul fare ricerca nel web sociale si veda A. KOTSIOS, M. MAGNANI, L. ROSSI et al., *An Analysis of the Consequences of the General Data Protection Regulation (GDPR) on Social Network Research*, in "Computer Science", 2019, pp. 1-23.

⁵Il riferimento è agli artt. 53 e 54 del d.lgs. n. 82 del 2005, *Codice dell'Amministrazione Digitale*.

⁶Si veda in ambito giuridico tra gli altri G.L. CONTI, M. PIETRANGELO, F. ROMANO (a cura di), *op. cit.* Da una prospettiva di sociologia della comunicazione cfr. A. LOVARI, *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, Milano, Franco Angeli, 2013; A. LOVARI, *Comunicatori pubblici dietro la timeline. La sfida dei social media tra nuove competenze professionali e vecchie resistenze al cambiamento*, in "Problemi dell'informazione", 2016, n. 1, pp. 61-86; G. DUCCI, *Relazionalità consapevole. La comunicazione pubblica nella società connessa*, Milano, Franco Angeli, 2017; L. MATERASSI, *Comunicare le amministrazioni. Problemi e prospettive*, Roma, Carocci, 2017.

⁷Il riferimento è a E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Rimini, Maggioli, 2009; F. FAINI, *L'amministrazione digitale e aperta*, in F. Faini, S. Pietropaoli, "Scienza giuridica e tecnologie informatiche", cit., pp. 149-194.

⁸G.L. CONTI, M. PIETRANGELO, F. ROMANO, *Introduzione*, in G.L. Conti, M. Pietrangelo, F. Romano (a cura di), "op. cit.", p. 22.

⁹Si tratta della l. n. 150 del 2000 *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni*.

¹⁰Nello specifico si legge all'art. 2 che «le attività di informazione e comunicazione si esplicano anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni e le vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi. Sono attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo a assicurare la necessaria diffusione dei messaggi anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali».

¹¹Le Linee Guida per i siti web della PA sono in attuazione degli indirizzi contenuti nella Direttiva ministeriale n. 8 del 2009 riguardante la riduzione dei siti delle pubbliche amministrazioni e il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni online al cittadino e alle imprese.

¹²Il riferimento è alla l. n. 124 del 7 agosto 2015 *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

¹³F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in G.L. Conti, M. Pietrangelo, F. Romano, "op. cit.", p. 327.

¹⁴Si confronti tra gli altri G.L. CONTI, M. PIETRANGELO, F. ROMANO (a cura di), *op. cit.*; A. LOVARI, *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, cit.; G. DUCCI, *op. cit.*; M. FALCONE, *I social media, data analytics, amministrazioni pubbliche: come le amministrazioni usano i dati provenienti dai social media?*, in G.L. Conti, M. Pietrangelo, F. Romano (a cura di), "op. cit.", pp. 347-366; A. LOVARI, A. PIREDDA, *Comunicazione pubblica digitale. Modelli e pratiche comunicative tra amministrazioni pubbliche, media e cittadini*, in M. Masini, J. Pasquini, G. Segreto (a cura di), "Marketing e comunicazione", Milano, Hoepli, 2017, pp. 369-391.

¹⁵Il riferimento all'espressione "interesse generale" è legato alle ricerche di P. MANCINI, *op. cit.*, mentre l'espressione "pubblica utilità" si lega in particolare a S. ROLANDO, *La co-*

municazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione, Milano, Franco Angeli, 2004.

¹⁶Sul tema si veda, tra gli altri, a livello nazionale CENSIS-UCSI, *15° Rapporto sulla Comunicazione. I media digitali e la fine dello star system*, 2018; a livello internazionale *We are Social, Digital Report*, 2019.

¹⁷L. MAZZOLI, *Il patchwork mediale. Comunicazione e informazione tra media tradizionali e media digitali*, Milano, Franco Angeli, 2017.

¹⁸Su questi temi esiste un'ampia letteratura a livello nazionale e internazionale che ha analizzato l'impatto del digitale delle pratiche comunicative dei cittadini nei confronti delle amministrazioni, delle imprese e dei media. In particolare, si rimanda a G. BOCCIA ARTIERI, *Stati di connessione. Pubblici cittadini e consumatori nella (Social) Network Society*, Milano, Franco Angeli, 2012. Sui comportamenti attivi di comunicazione online cfr. J.N. KIM, J.E. GRUNIG, *Problem Solving and Communicative Action: A Situational Theory of Problem Solving*, in "Journal of Communication", vol. 61, 2011, n. 1, pp. 120-149.

¹⁹Il riferimento specifico è a J. FISKE, *Understanding Popular Culture*, London, Routledge, 1989.

²⁰Sul tema cfr. ISTITUTO PIEPOLI, *Social network e PA. Dove si informano gli italiani?*, 2018.

²¹A. LOVARI, *La cura dei social media per la comunicazione pubblica della salute. Esplorando pratiche, competenze e profili professionali*, in "Problemi dell'informazione", 2018, n. 2, pp. 239-264.

²²M. 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 G.L. Conti, M. Pietrangelo, F. Romano (a cura di), "op. cit.", pp. 293-318. Sul tema delle social media policy nel settore pubblico si consiglia anche la lettura di due studi empirici: M. ALOVISIO, P. CHIESA, *Social media policy e PA locali*, 2015; A. LOVARI, A. MAZZEI, *When the Press Office Goes Social*, in "Proceedings of the 22nd International Public Relations Research Symposium Conference", The Role of Social Media Policies for Media Relations Strategies in Public Sector Organizations (Bled, 3-4 luglio 2015), pp. 90-97.

²³Il riferimento è J. MACNAMARA, *Creating an 'Architecture of Listening' in Organizations*, Sydney, University of Technology, 2015. Sul tema dell'ascolto legato alla comunicazione pubblica si vedano tra gli altri F. FACCIOLO, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, cit., L. SOLITO, *Cittadini e istituzioni. Come comunicare*, Roma, Carocci, 2004. Sul tema dell'ascolto legato alle specificità dei social media cfr. G. DUCCI, *op. cit.* e A. LOVARI, *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, cit.

²⁴Il riferimento è a 2018 *Edelman Trust Barometer*. Sul tema della fiducia e il rapporto con le istituzioni si veda anche A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994.

²⁵Sul tema si veda L. SOLITO, C. SORRENTINO, *La condivisione comunicativa. Come le trasformazioni della sfera pubblica modificano i rapporti tra istituzioni e cittadini*, in M. Masini, A. Lovari, S. Benenati (a cura di), "Comunicazione pubblica digitale", Acireale-Roma, Bonanno Editore, 2009, pp. 41-61. In generale sulle trasformazioni della sfera pubblica cfr. C. SORRENTINO, *La società densa. Riflessioni intorno alle nuove forme di sfera pubblica*, Firenze, Le Lettere, 2008; G. BOCCIA ARTIERI, *Stati di connessione. Pubblici cittadini e consumatori nella (Social) Network Society*, cit.

²⁶Il riferimento è al saggio di M. FALCONE, *op. cit.*, p. 357.

²⁷Sul tema del *social media mining* segnaliamo anche una letteratura di tipo critico che mette in luce la possibilità da parte delle strutture di governo e della pubblica amministrazione di utilizzare dati che esulano dai procedimenti ammini-



strativi e dai servizi pubblici. Il tema della data surveillance e dello sfruttamento delle attività dei cittadini connessi è stato affrontato in chiave critica da C. FUCHS, *Social Media: A Critical Introduction*, London, Sage, 2014. Interessante in questa ottica ma più specificatamente calibrato sulle amministrazioni pubbliche è il contributo di S.M. ZAVATTARO, A.J. SEMENTELLI, *A Critical Examination of Social Media Adoption in Government: Introducing Omnipresence*, in "Government Information Quarterly", vol. 31, 2014, n. 2, pp. 257-264. Per un'analisi critica dell'uso dei social media per le organizzazioni del settore pubblico si rimanda a A. LOVARI, C. VALENTINI, *Public Sector Communication and Social Media: Opportunities and Limits of Current Policies, Activities, and Practices*, in V. LUOMA-AHO, M.J. CANEL (eds.), "Handbook of Public Sector Communication", Hoboken, Wiley-Blackwell, 2019, forthcoming.

²⁸Sul tema cfr. A. LOVARI, A. PIREDDA, *op. cit.*; M. MASINI, A. LOVARI, S. BENENATI (a cura di), *Tecnologie digitali per la comunicazione pubblica*, Roma, Bonanno Editore, 2013.

²⁹Si veda E. BELISARIO, *op. cit.*; F. FACCIOLI, *Tra promozione d'immagine, cultura del servizio e partecipazione civica. Scenari della comunicazione pubblica in Italia*, in M. MASINI, A. LOVARI, S. BENENATI (a cura di), "op. cit.", pp. 9-44; F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, cit.

³⁰Il riferimento è a P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Bologna, Feltrinelli, 1999.

³¹D. LINDERS, *From E-government to We-government: Defying a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media*, in "Government Information Quarterly", vol. 29, 2012, n. 4, pp. 446-454.

³²Il riferimento è a F. CONTINI, G.F. LANZARA, *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Framework of E-government*, New York, Palgrave Macmillan, 2009. Sull'applicazione dell'assembled mix ai social media vedi A. LOVARI, *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, cit.

³³A. CHADWICK, *Web 2.0: New Challenges for the Study of E-democracy in an Era of Informational Exuberance*, in S. COLEMAN, P.M. SHANE (eds.), "Connecting democracy", Cambridge, The MIT Press, 2012, pp. 45-73.

³⁴Il riferimento è alla dimensione di ribalta e retroscena presente nell'opera di Goffman e alla sua applicazione/estensione al comportamento delle organizzazioni. In particolare, si veda E. GOFFMAN, *La vita quotidiana come rappresentazione*, Bologna, Il Mulino, 1997.

³⁵Sul tema dell'allineamento, in prospettiva di allineamento 2.0, si veda A. MEIJER, M. THAENS, *Alignment 2.0: Strategic use of new internet technologies in government*, in "Government Information Quarterly", vol. 27, 2010, n. 2, pp. 113-121.

³⁶Sul tema dell'amministrazione di controllo si veda S. ROLANDO, *Comunicazione, poteri e cittadini*, Milano, Egea, 2014.

³⁷Si veda M. WEBER, *The Theory of Social and Economic Organization*, London, Collier Macmillan Publisher, 1974.

³⁸La l. 150/2000 stabilisce 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 (art. 9) – oltre a confermare il ruolo strategico e potenziare i compiti dell'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, istituito dal d.lgs. n. 29 del 1993 (art. 12). La figura del portavoce è istituita dall'art. 7 della legge quadro con compiti di «diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione».

³⁹Sul tema del linguaggio utilizzato dalle amministrazioni pubbliche sui social media si veda M. PIETRANGELO (a cura di), *La lingua della comunicazione pubblica al tempo di Internet. Profili giuridici*, Napoli, Esi, 2016; D. VELLUTINO, *L'italiano istituzionale per la comunicazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2018.

⁴⁰Il riferimento è al concetto di normalizzazione. Per approfondire cfr. D.L. LASORSA, S.C. LEWIS, A.E., HOLTON, *Normalizing Twitter: Journalism Practice in an Emerging Communication Space*, in "Journalism Studies", vol. 13, 2012, n. 1, pp. 19-36.

⁴¹Il riferimento è al collettaneo G.L. CONTI, M. PIETRANGELO, F. ROMANO (a cura di), *op. cit.* In una prospettiva internazionale cfr. A. LOVARI, L. PARISI, *Listening to Digital Publics. Investigating Citizens' Voice and Engagement within Italian Municipalities' Facebook Pages*, in "Public Relations Review", vol. 41, 2015, n. 2, pp. 205-213.

⁴²Si veda F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, cit.; F. FACCIOLI, *Tra promozione d'immagine, cultura del servizio e partecipazione civica*, cit.

⁴³Il riferimento è a P. MANCINI, *op. cit.*

⁴⁴Si veda tra gli altri M. FALCONE, *op. cit.*; A. LOVARI, *Comunicatori pubblici dietro la timeline*, cit.; L. SOLITO, *Comunicazione istituzionale e società digitale. Un nuovo ruolo per i comunicatori pubblici*, in "Comunicazione Politica", 2018, n. 3, 393-412.

⁴⁵I. MERGEL, S. BRETSCHEIDER, *A Three-stage Adoption Process for Social Media Use in Government*, in "Public Administration Review", vol. 73, 2013, n. 3, pp. 390-400.

⁴⁶Il tema della qualità deve essere esteso anche alla ricerca accademica su questi temi, troppo spesso soffocata da steccati disciplinari o da ricerche di tipo quantitativo che sono utili per ricostruire flussi e snodi comunicativi, ma non sono sufficienti per dare senso ai percorsi di innovazione digitale delle amministrazioni, che spesso richiedono la contaminazione di saperi e un approccio di tipo multidisciplinare.

⁴⁷Sul tema si veda nello specifico G. DUCCI, *op. cit.*; A. LOVARI, *La cura dei social media per la comunicazione pubblica della salute*, cit.; L. MATERASSI, *op. cit.*

⁴⁸Si veda il saggio di C. SORRENTINO, *op. cit.*, p. 73.

⁴⁹S. PEZZOLI, *La comunicazione nei Comuni toscani. Alcune biografie professionali per leggere gli esiti della Legge 150*, in "Problemi dell'informazione", 2016, n. 1, pp. 37-59.

⁵⁰Il riferimento è a E. GOFFMAN, *L'interazione strategica*, Bologna, Il Mulino, 1971, 1988.

⁵¹A. LOVARI, *Social media e comunicazione della salute. Profili istituzionali e pratiche digitali*, Milano, Guerini Scientifica, 2017.

⁵²Si veda C. JACK, *Lexicon of Lies: Terms for Problematic Information*, New York, Data & Society Research Institute, 2017. Interessante anche la lettura del contributo di G. BOCCIA ARTIERI, *La rete dopo l'overload informativo. La realtà dell'algoritmo da macchia cieca a bene comune*, in "ParadoXa", 2014, pp. 100-113.

⁵³Il riferimento è a G. BOCCIA ARTIERI, A. MARINELLI, *Introduzione: piattaforme, algoritmi, formati. Come sta evolvendo l'informazione online*, in "Problemi dell'informazione", 2018, n. 3, pp. 349-368.

⁵⁴Il riferimento è all'articolo A. LOVARI, *La cura dei social media per la comunicazione pubblica della salute*, cit., p. 67.

⁵⁵Si veda P. LALLI, *Giochi di significato, visibilità e informazione: i sentieri interrotti della comunicazione oggi*, in "Sociologia della comunicazione", 2015, n. 50, pp. 191-201.



Social media and public administrations, between rights and duties: a sociological perspective

Abstract: The article investigates the impact of social media on Italian public sector administrations. Adopting a sociological perspective, the manuscript highlights the main changes and transformations carried out by these digital platforms to the public sector in the relationships with citizens and mass media. The lens of analysis is that of public sector communication, through which the article critically analyzes communication models and practices performed by Italian administrations to face the digital challenges, between rights and duties to be fully social media oriented.

Using several keywords (quality, responsibility, listening, participation), the manuscript unfolds the challenges that public administrations are facing today in digital public sector communication, focusing on concepts like assembled mix and alignment 2.0 that require to consider legal, organizational, technological and above all cultural dimensions within every public administration. In this context public administrations need to develop a clear, credible and visible voice in the social media environment. Thus, it is necessary to invest in specific training processes that can improve the quality of public sector communication and can prevent new practices of rhetoric of technological innovation that could enhance distrust in citizens and strategic publics.

Keywords: Public sector communication – Social media – Public administration – Rights – Digital technologies