



La comunicazione pubblica on-line e la digitalizzazione delle Pubbliche amministrazioni tra pandemia e infodemia: quali prospettive future?

Elena Montagnani

*Il Web è più un'innovazione sociale che un'innovazione tecnica.
L'ho progettato perché avesse una ricaduta sociale,
perché aiutasse le persone a collaborare, e non come un giocattolo tecnologico.
Il fine ultimo del Web è migliorare la nostra esistenza reticolare nel mondo*

Tim Berners-Lee

Prendendo le mosse dall'osservazione dei nuovi paradigmi di comunicazione sociale e dalla loro influenza sulla dialettica dei processi democratici nell'attuale società iperconnessa, l'articolo si propone di indagare le opportunità ed i rischi connessi all'adozione dei nuovi media sociali da parte delle Pubbliche amministrazioni ed il ruolo della comunicazione istituzionale nel processo di trasformazione digitale di queste ultime. Il lavoro intende altresì verificare i limiti dello stato dell'arte e l'adeguatezza degli strumenti tecnici e giuridici messi in campo fino ad ora al fine di avviare una serie di riflessioni sulle prospettive future.

Comunicazione pubblica – Digitalizzazione della P.A. – Infodemia – Cittadinanza digitale – Sovranità digitale – Social media – Cloud – Opinione pubblica – Internet

SOMMARIO: 1. La comunicazione ai tempi della pandemia tra virus materiali ed immateriali – 2. L'influenza della digitalizzazione sulla dialettica del processo democratico – 3. L'amministrazione digitale e i social media: diritti e doveri di essere social – 4. La presenza delle istituzioni sui social media: opportunità o rischio? Quale validità giuridica degli atti della P.A. sui social? – 5. Le varie anime della comunicazione istituzionale ed i social media – 6. La comunicazione pubblica motore del processo innovativo delle P.A.: affacciati sul futuro – 7. È possibile una piattaforma social di pubblica utilità? – 8. La comunicazione istituzionale al centro della trasformazione digitale delle Pubbliche amministrazioni. Conclusioni: verso una riforma della comunicazione pubblica?

1. La comunicazione ai tempi della pandemia tra virus materiali ed immateriali

La pandemia da SARS-CoV-2 e le connesse situazioni di emergenza e di crisi che ne sono scaturite han-

no costituito un punto di osservazione privilegiato dei rapporti tra cittadini, Pubblica amministrazione ed istituzioni, ed hanno mostrato il ruolo centrale della comunicazione pubblica all'interno dell'attuale società iperconnessa. È risultato, infatti, ancora più evidente, a fronte del rafforzarsi di vecchi e nuovi fenomeni quali disinformazione, infodemia, *sharp po-*

E. Montagnani ha conseguito la laurea in scienze giuridiche e la laurea magistrale in giurisprudenza presso l'Università di Pisa con una tesi in sistemi giuridici comparati dal titolo: "La libertà di espressione alla prova delle *fake news*". Ha svolto tirocinio curricolare presso l'IGSG-CNR di Firenze e conseguito il Master in "*Internet ecosystem: governance e diritti*" presso l'Università di Pisa.



wer come le istituzioni abbiano un ruolo fondamentale nella gestione della comunicazione e dei flussi informativi verso i cittadini.

A partire da marzo 2020 abbiamo assistito da un lato ad una ricerca spasmodica di informazioni a tema Covid-19 sui principali canali social media, e dall'altro ad un forte incremento delle attività on-line anche in settori tradizionalmente legati ai servizi in presenza (si pensi ad esempio alla scuola, al lavoro, a molti servizi essenziali della Pubblica amministrazione) che hanno dato avvio ad una transizione liquida al digitale.

La pandemia ha costituito per molti versi una spinta verso la digitalizzazione della Pubblica amministrazione, facendo balzare tali temi nei primi posti delle agende politiche italiane ed europee sebbene con un evidente ritardo. Se in passato tale processo aveva fatto fatica ad affermarsi compiutamente a causa sia della scarsa alfabetizzazione e del divario digitale nel nostro paese¹, sia perché non considerato indispensabile da parte dei cittadini che continuavano a prediligere l'utilizzo di servizi in presenza, la crisi pandemica ha reso indispensabile un rapporto di tipo virtuale tra cittadino e Pubblica amministrazione tramite canali digitali.

Nell'epoca della disintermediazione e della sovrainformazione legata anche all'aumento esponenziale dell'uso dei dispositivi mobili, i cittadini, i professionisti, le imprese, ormai da molti anni abitano e sono presenti sui social non solo per relazionarsi con il loro gruppo di pari del settore privato o commerciale, ma anche per ricercare informazioni di ogni genere, comprese quelle relative ai servizi offerti dalla Pubblica amministrazione e di pubblica utilità. Se fino a qualche anno fa gli individui prediligevano quali principali fonti informative televisione e giornali quotidiani, oggi ricercano sempre più nella rete, nei portali on-line e nelle piattaforme social (Twitter, Facebook, Instagram etc.) le notizie di cui hanno bisogno, o meglio vengono raggiunti da una serie di notizie secondo le logiche e le dinamiche proprie dell'algoritmo. Si viene così a creare un patchwork mediale² dove il cittadino attinge informazioni da più fonti attraverso una pratica multicanale e crossmediale e che lo vede anche protagonista nella produzione e redistribuzione con estrema immediatezza e viralità di informazioni, alle quali si assommano opinioni e commenti degli utenti. I social media costituiscono, oggi, qualcosa che va ben al di là di semplici mezzi di veicolazione dei messaggi, sono degli spazi ibridi ed interconnessi, dove circolano e si incontrano non solo idee, notizie e opinioni nei termini più alti della libertà di espressione, ma sono anche uno spazio dove opinioni ed informazioni finiscono per confondersi

e dove diventa sempre più difficile per il cittadino distinguere le informazioni "di qualità" da notizie controverse, fake news e da forme di disinformazione e disinformazione più o meno pilotata³. I contenuti aventi diversa natura si diffondono in modo capillare in rete e divengono fonti non meramente statiche, ma suscettibili a loro volta di produrre nuove interazioni e nuovi significati da parte dei soggetti che se ne appropriano e li ridistribuiscono e ridiffondono.

Proprio in tale contesto è maturata la convinzione che la tanto annunciata transizione al digitale, quale processo di rinnovamento della Pubblica amministrazione, sia divenuta necessaria e non più procrastinabile, anche a fronte delle misure di distanziamento sociale imposte a salvaguardia della salute dei cittadini. Ed è divenuto ancora più importante creare un sistema virtuoso di comunicazione pubblica, e prospettare un cambio di paradigma nel modo di concepire l'amministrazione, al fine di migliorarne il rapporto con il cittadino.

Questa può costituire, dunque, l'occasione per realizzare quell'idea di *open government* portata avanti soprattutto negli ultimi anni, anche attraverso l'impulso dell'Unione europea, con il Piano Triennale 2019-2021 redatto da AgID, il Piano nazionale innovazione 2020-2025 nonché da ultimo con la Legge 120/2020 (c.d. decreto semplificazioni) e con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR c.d. *Recovery plan*).

Nella contemporanea società dell'informazione, nella quale il principale canale di comunicazione è il social web, i social media possono aiutare a veicolare il messaggio istituzionale in modo estremamente efficace. Possono essere considerati la nuova agorà nella quale le istituzioni incontrano il cittadino? Possono aiutare lo sviluppo di una nuova comunicazione pubblica non più passiva e calata dall'alto ma chiara, "relazionale" e diretta? Essere presente sui social è un diritto dei cittadini o un dovere delle istituzioni? Quali i vantaggi e quali le degenerazioni prospettabili?

Scopo del lavoro è, dunque, quello di verificare i limiti dello stato dell'arte e l'adeguatezza degli strumenti messi in campo fino ad ora al fine di avviare una serie di riflessioni sulle prospettive future.

2. L'influenza della digitalizzazione sulla dialettica del processo democratico

Le nuove tecnologie digitali, l'incremento della capacità di raccogliere, immagazzinare, trattare dati, la connessione permanente che ci consente di essere iper-connessi, la riduzione dei costi di comunicazione hanno innescato una vera e propria quarta



rivoluzione⁴ che non riguarda solo i mercati, l'economia o i modelli di business, ma investe e incide profondamente anche sulla produzione e la distribuzione dell'informazione, sulla cultura, sulla politica e sul modo di percepire gli altri e noi stessi. I confini tra vita on-line ed off-line tendono a scomparire, siamo organismi informazionali (*infor*) connessi gli uni agli altri senza soluzione di continuità: siamo parte integrante di una "infosfera globale"⁵. Si è progressivamente affermata un'idea della rete come espressione dei fenomeni sociali, non legata alla sola dimensione tecnologica ma sempre più inserita nei diversi contesti socio-economici e culturali.

Già il sociologo Manuel Castells, a metà degli anni Novanta, notò come nell'Età dell'informazione i processi dominanti siano sempre più organizzati intorno al concetto di rete⁶. La forma di organizzazione sociale a rete, sebbene non costituisca in assoluto una novità, grazie al nuovo paradigma della tecnologia dell'informazione che ne amplifica la pervasività, va a costituire la nuova morfologia della società, ed influenzare in modo significativo le operazioni ed i risultati dei processi di produzione, esperienza, potere e cultura. In tal senso Castells arrivò a definire la dimensione odierna come una vera e propria network society: una società in rete⁷.

Sebbene, quindi, la nascita della network society sia stata in parte favorita da fattori economici, non si può non notare come l'ambito economico sia stato a sua volta influenzato da questo nuovo tipo di struttura sociale. È innegabile come ad oggi l'economia globale sia fortemente orientata a soddisfare i bisogni di una "società in rete", attraverso la produzione, distribuzione e conservazione di informazioni: a dirlo con Yochai Benkler siamo di fronte alla *network information economy*⁸.

Proprio attratti dalle potenzialità di una tale emergente economia, alcune società private hanno iniziato a fornire servizi volti a razionalizzare e rendere reperibili in modo semplice l'enorme mole di informazioni destrutturate presenti sulla rete Internet.

Oggi questi soggetti, i motori di ricerca e, come vedremo, i social media, con i loro algoritmi stabiliscono la rilevanza delle informazioni e come portieri dell'informazione nel cyberspazio (c.d. *gatekeepers*) detengono le chiavi della rete, accompagnando gli internauti nella navigazione come dei moderni Virgilio danteschi e consentendo ad essi di giungere ai contenuti desiderati o, al contrario, rendendo tali contenuti meno rilevanti.

Nel web sociale i motori di ricerca ed i social media hanno perso il connotato di semplice servizio divenendo un ecosistema di applicazioni ed algoritmi,

costantemente disponibili all'utente grazie all'uso degli smartphone e delle "App", il cui scopo è quello di costruire una realtà virtuale liquida e dinamica continuamente alla ricerca di una convergenza con il mondo reale, al fine di mettere in contatto chi produce beni o informazioni con chi ne usufruisce, nel modo più efficace possibile.

Non stupisce quindi che anche a livello statistico emerga come la comunicazione e la distribuzione delle informazioni, oggi, abbia come canale privilegiato proprio quello delle App mobili ed in particolare premi i motori di ricerca ed i social media che per primi hanno sfruttato le potenzialità intrinseche del mezzo per diffondere il proprio modello comunicativo⁹.

Per descrivere l'esperienza che stiamo vivendo in un mondo iper-connesso dove non esiste più la distinzione tra essere on-line o essere off-line, prendiamo allora in prestito le parole di Luciano Floridi, il quale ha affermato: «[...] Vorrei descrivere la nostra società come la società delle mangrovie. [...] Le mangrovie crescono in un clima meraviglioso dove il fiume (di acqua dolce) incontra il mare (di acqua salata). Ora immaginate di essere in immersione e qualcuno vi chiede: "l'acqua è salata o dolce?". La risposta è che: "Mio caro, non sai dove siamo. Questa è la Società delle Mangrovie. È sia dolce che salata. È acqua salmastra". Quindi immagina che qualcuno ti chieda oggi: "Sei on-line o off-line?". La risposta è: "Mio caro, non hai idea di dove ti trovi. Siamo in entrambi"¹⁰. Siamo, quindi, on-life.

È infatti innegabile che oggi l'individuo percepisca sempre meno la transizione tra mondo reale e mondo digitale, anche grazie al fatto che le reti telematiche si sono evolute verso una struttura molto simile alle reti in cui si organizza la società, caratterizzate da nodi, interconnessioni, legami. Proprio per questo tale costruito è riuscito a permeare così efficacemente il tessuto sociale, dando vita ad una vera e propria quarta rivoluzione. Ecco allora che ha trovato con il tempo piena concretizzazione l'auspicio del padre di Internet Tim Berners Lee¹¹, il quale affermava: «Il Web è più un'innovazione sociale che un'innovazione tecnica. L'ho progettato perché avesse una ricaduta sociale, perché aiutasse le persone a collaborare, e non come un giocattolo tecnologico. Il fine ultimo del Web è migliorare la nostra esistenza reticolare nel mondo».

Quello che è possibile rilevare è tuttavia un evidente dualismo che vede da un lato la rete internet (globale, libera, a protocolli aperti e capace di travalicare gli steccati normativi degli stati nazionali), e dall'altro i giganti dell'informazione, i c.d. *Over the Top*¹², i quali, nel tentativo di dare un ordine all'enorme mole di dati destrutturati presenti in rete,



hanno finito per costituire dei punti di accesso all'informazione (privati, a protocolli chiusi e le cui dinamiche sono regolate prevalentemente da algoritmi secondo logiche di mercato).

È quindi chiaro come in una società che fa dell'informazione il proprio prodotto principale, chi controlla l'accesso alla più grande rete di saperi del mondo riveste un ruolo di rilievo all'interno dei rapporti di potere.

Grazie ad una gerarchia liquida, al carattere globale e a-territoriale della rete, al suo travalicare ordinamenti e confini, alla rapidità con la quale le tecnologie mutano e alla volontà iniziale degli Stati di omettere una regolamentazione organica del settore al fine di favorire un nuovo mercato che era apparso sin da subito fiorente, gli OTT si sono mostrati sempre più sfuggenti ad una regolamentazione pubblicistica.

Tutto ciò, unitamente alle dinamiche di funzionamento dei servizi offerti che fanno del dato il "nuovo petrolio", ha consentito alle società pioniere del settore di assumere una posizione di oligopolio se non addirittura di monopolio tanto da aver a poco a poco tracimato la loro dimensione privata e societaria finendo per assurgere a grandi Stati dai confini immateriali, innescando un processo definito da alcuni di "colonizzazione" dello spazio reale¹³.

Il ruolo sempre più egemone, assunto dalle grandi piattaforme digitali attraverso i loro servizi, ha delineato nuove dinamiche di interazione sociale e messo in evidenza la difficoltà degli Stati nel padroneggiare i veloci cambiamenti della società legati all'architettura della rete sociale ed alle relazioni sociali che da questa promanano. A tal fenomeno non sono rimaste estranee le amministrazioni degli Stati ai vari livelli, le quali si sono quindi affidate, proprio per la loro efficienza e funzionalità, ai servizi offerti dalle *Big tech*.

Pare opportuno, a questo punto cercare di comprendere il rapporto intercorrente tra Stati e OTT e il ruolo giocato da questi ultimi sia a livello politico che sociale. Ci si è chiesti quindi, se di fronte ad un tale quadro il rischio sia quello di una privatizzazione della sfera pubblica e di una potenziale regressione delle garanzie custodite dalla figura dello Stato costituzionale.

La rete come spazio di libertà, privo di norme, in cui i servizi vengono offerti in maniera "gratuita" dalle grandi piattaforme¹⁴ e le decisioni vengono assunte sulla base del principio di democrazia partecipativa (c.d. *Governance Multi-stakeholder*)¹⁵, conduce al paradigma dell'anarchia intesa come strumento per il superamento dell'istituzione sociale e dell'ordinamento giuridico, per trasformarsi poi in un ordine sociale nuovo: un nuovo ordine spontaneo che come

tale è privo di Costituzione, che vede le *Big tech* e le logiche commerciali assumere progressivamente un ruolo preponderante.

Il passaggio dalla legge al contratto, dalle Costituzioni agli standard tecnici e ai *terms of use*, se da un lato risulta un elemento sospinto dalle dinamiche dello spazio globale, dall'altro esula da una visione politica comune e trova il proprio fondamento nella tecnica e nell'economia.

Gli OTT espressione di poteri privati, maggiormente suadenti ed adattivi rispetto ai poteri della sfera pubblica, sono stati considerati maggiormente capaci di governare le logiche non politiche della globalizzazione, non essendo frenati dalle garanzie costituzionali e dai vincoli formali della legge. L'ordinamento globale è stato descritto come un reticolo di regimi parziali, generati da logiche private e guidate da studi legali ed agenzie, sospese in una dimensione liquida tra potere pubblico e potere privato.

Le grandi piattaforme digitali pur essendo molto diverse tra di loro e non avendo tutte la stessa struttura (per fare un esempio Google è altra cosa da Facebook e Amazon non equivale a Twitter) tendono, così come i network finanziari, ad intrecciarsi e muoversi secondo coordinate strategiche simili al fine di ricoprire l'intero spazio di mercato; sembrano non conoscere concorrenza condividendo una visione imperiale di occupazione dell'intero spazio, che li vede incedere compatti, attraverso la continua acquisizione di start-up, integrazioni verticali e progetti condivisi, atteggiandosi, se non addirittura assurgendo, al ruolo di poteri pubblici¹⁶.

Di fronte al quadro appena delineato, allora, i nuovi paradigmi divengono ottimizzazione, efficienza economica, profitto, mentre i diritti fondamentali assumono una dimensione recessiva e minoritaria. Si assiste ad una scissione formale tra sovranità e Stato nazionale, che vede la sovranità riallocata in distinti centri e corpi tecnici corrispondenti alle grandi macro-regioni commerciali, non più corrispondente con lo Stato-nazione.

Il territorio dello Stato-nazione, inteso come delimitazione di un ordine sociale e di un ordinamento giuridico, perde consistenza e si vengono a delineare nuovi confini liquidi costituiti da interessi privati che vanno via via concentrandosi attorno a pochi soggetti che stanno assumendo sempre più sembianze semi-statali.

Le Corporation del digitale sono divenute un semi-Stato, munito di una propria quasi-sovranità, che pur essendo formalmente sottoposto all'autorità degli Stati-nazione, godono di una posizione di privilegio in forza della loro multinazionalità, dei servizi



da esse offerti in modo pressoché esclusivo e della rete sociale quale base creata a livello globale.

Ecco allora che se il codice inizia a penetrare anche nello spazio fisico, inizierà ben presto con il plasmarlo e modellarlo finendo inevitabilmente con incidere sulle libertà e sui diritti costituzionali degli individui: non solo *Code is law* ma *Code is Space* non più virtuale ma sempre più tangibile e reale¹⁷.

Assistiamo a un processo di re-territorializzazione dove il digitale costituisce l'architettura portante di questo nuovo eco-sistema. Si crea una nuova dimensione avente una propria antropologia, proprie istituzioni e una propria dimensione sociale, relazionale, economico-monetaria nonché un potere di risoluzione delle controversie fondato sulle proprie policy (ne è un esempio lampante il nuovo *Oversight Board* di Facebook).

Gli OTT, veri detentori dei codici digitali sono divenuti tasselli distinti ma che si uniscono come un mosaico al fine di esercitare il monopolio informazionale e dei servizi digitali, riuscendo per questa via a conquistare spazi fisici e annichilendo il canone nazionale singolo-sovrano degli Stati-nazione sempre più dipendenti dai dominus della rete.

Come abbiamo accennato, anche gli Stati-nazione sono stati attratti dai servizi che i protagonisti della rete hanno loro proposto, e reso sempre più appetibili e irrinunciabili. Assistiamo a un progressivo processo di appiattimento dei poteri privati sulle funzioni essenziali degli Stati, incarnandone i servizi e facendo leva sulle nutrite comunità virtuali da loro create in rete. Le amministrazioni statali, per intercettare e raggiungere i propri cittadini, hanno spostato proprio in rete gran parte della loro attività di comunicazione e informazione con tutto ciò che ne consegue, come vedremo, in termini di costi e benefici.

Nella società digitale, attraverso il *multi-stakeholderism* i governi, i poteri privati, le ONG, trovano una propria voce nella pluralità di consessi che governano e modellano la rete (si pensi all'ICANN, all'Internet governance forum, all'Internet Engineering Task Force ma anche all'Internet Society ed al World Wide Web Consortium) e costituiscono momento fondamentale di incontro e di scambio sebbene ben lontano dall'idea di Parlamento moderno espressione della volontà popolare.

Ma a ben vedere, nonostante non manchi la partecipazione di una pluralità di soggetti, l'effettivo controllo del web rimane avvinto nelle maglie della Rete ovvero di coloro che hanno facoltà materiale di incidere sulla sua morfologia e sulla espansione virale dei servizi offerti divenuti sempre più irrinunciabili, ovvero nelle mani dei detentori del Codice. A pre-

valere sono semmai i sistemi di democrazia azionaria interni alle società per azioni¹⁸.

Oggi il web segue essenzialmente regole di mercato e sembra proporsi come spazio aperto, senza padroni, cui tutti possono potenzialmente accedere (*no one owns Internet*), ribelle a qualunque disciplina e refrattario alla regolazione tradizionale. Da più parti si è sottolineata l'esigenza di prendere le distanze da pericolose letture che dipingono Internet come mezzo a-despota, mezzo che sfugge alla possibilità di regolazione degli Stati per la sua dimensione globale. Occorre piuttosto valorizzare la «forza regolatrice dei diritti, che può restituire alla politica il ruolo che le è stato sequestrato dal riduzionismo economico»¹⁹ e sfuggire in questo modo a rischi di oligopolio della rete che vedrebbe quali sovrani le superpotenze o, ancor peggio, i grandi operatori economici del web come Google, Facebook, Apple²⁰.

È proprio in tale contesto che si inserisce il percorso intrapreso dall'Europa, volto a realizzare una «Europa più adatta al digitale», un mercato unico digitale per l'intera Unione europea. Scopo è quello di tracciare una terza via tecnologica e una nuova governance delle nuove tecnologie rispetto a quella delineata nell'ultimo ventennio da Stati Uniti e Cina.

Oggi il problema principale non è tanto l'assenza di regole (si pensi ad esempio all'ampia regolamentazione in materia di piattaforme a livello comunitario: la direttiva copyright di recente riforma (direttiva 2019/790/UE), la direttiva e-Commerce (direttiva 2000/31/CE), il GDPR (regolamento Ue 2016/679), la *Framework Directive* sulle reti e i servizi di comunicazione (2002/21/CE), la direttiva *Audio Video Media Service* (AVMS) (direttiva 2010/13/UE), la direttiva per la protezione dei consumatori (direttiva 2011/83/UE), il Codice di condotta sull'*hate speech*²¹), alle quali si affiancano le fonti di *hard law* e *soft law* dei singoli Stati nonché le pronunce dei giudici nazionali ed europei, dando vita così ad quanto articolato connotato da una forte frammentarietà. In tale contesto il rischio è quello di rendere difficile la creazione di un *Digital single Market*. Norme che si presentano spesso come obsolete, poco chiare²², in una parola inadatte a regolare le nuove realtà, a cui si affianca anche la difficoltà degli Stati nel governare tali servizi, alcuni dei quali hanno via via assunto le dimensioni di «servizio pubblico». Oppure si pensi all'enorme vuoto normativo creato dalla sentenza della Corte di Giustizia europea *Schrems II*²³ che ha invalidato il *Privacy Shield Ue-U.S.* in materia di trasferimento e conservazione dei dati personali extra-Ue. Tutto ciò ha finito per lasciare per decenni la trasformazione digitale nelle mani degli OTT e delle regole di mercato.



Nonostante l'Unione europea il 25 dicembre 2020 abbia presentato importanti proposte in materia di regolamentazione dei servizi digitali (*Digital Service Act* c.d. DSA) e del mercato digitale (*Data Markets Act* c.d. DMA)²⁴ attese da tempo e volte a regolamentare e riordinare la materia, ancora una volta nel lungo iter normativo hanno avuto un ruolo di primo piano le grandi aziende *tech* accanto a grandi gruppi editoriali e all'industria televisiva e cinematografica, rendendo molto difficile per le associazioni dei diritti civili inserirsi nelle discussioni rilevanti²⁵. Uno dei punti salienti della bozza del DSA, riguarda proprio la regolamentazione delle piattaforme e l'uso di sistemi di moderazione e filtraggio.

Tali piattaforme concorrono indubbiamente ad assicurare l'esercizio dei diritti fondamentali quali la libertà di espressione, la libertà di associazione, e costituiscono un importante supporto, tanto più oggi alla prova della pandemia, alla veicolazione delle informazioni ai cittadini, alla educazione e dialogo democratico attraverso anche forme disintermedie di comunicazione tra Pubblica amministrazione e cittadini, anche se nel contempo proprio per la loro struttura congenita consentono anche la diffusione di contenuti illeciti, fake news ed *hate speech*.

La libertà di espressione riveste un ruolo centrale nella formazione e nella sopravvivenza del sistema democratico. Il Parlamento europeo nella risoluzione sulla libertà di espressione del cittadino e la libertà di stampa e di informazione, ha affermato che «la piena esistenza della libertà di espressione caratterizza uno Stato democratico. Il diritto di espressione è un diritto costituzionalmente inalienabile in uno Stato democratico»²⁶.

Il forte legame che intercorre tra democrazia e libertà da un lato e la capacità di ascoltare, l'apertura alla discussione ed il riconoscimento della legittimità di una opinione diversa dalla propria dall'altro, costituiscono i capisaldi della vita democratica. Affermava Mortati: «Nei sistemi democratici la garanzia di buon funzionamento poggia proprio sulla più ampia libertà di manifestazione del pensiero, essendo essa che alimenta la forza sociale di base, che è la pubblica opinione»²⁷.

La libertà di espressione e il diritto dell'informazione sono materie vive, in perenne e rapida trasformazione, più di ogni altra branca dell'ordinamento giuridico; sono caratterizzate da un fortissimo legame con le tecnologie di cui si servono per penetrare nella società e raggiungere i loro destinatari. Così come la tecnologia cambia ad una velocità inarrestabile, così cambiano l'informazione e le regole che la disciplinano. E questo è tanto più vero oggi, nella società contemporanea globalizzata, dove una sem-

pre più capillare diffusione di Internet e l'utilizzo dei social media pongono l'individuo al centro di intensi flussi di informazioni che lo vedono allo stesso tempo coinvolto come fruitore e come produttore.

La libertà di espressione ne risulta così ampliata in forma pressoché illimitata ma allo stesso tempo la rete costringe, oggi, ad un ripensamento dei rapporti tra autorità e cittadino e tra potere e opinione pubblica.

È proprio nelle dinamiche relative alla formazione dell'opinione pubblica che trovano legittimazione, in un sistema democratico, le istituzioni e le regole della comunità. Infatti, i processi di legittimazione democratica delle istituzioni traggono il proprio fondamento non solo dall'insieme di regole e procedure formali come le elezioni e il voto parlamentare, ma anche da tutte quelle regole e procedure informali basate sui giudizi in continua evoluzione, quindi sull'opinione pubblica e sugli atteggiamenti di fiducia e sfiducia dei cittadini verso le istituzioni²⁸.

Vista l'importanza che l'opinione pubblica riveste nel processo democratico andando a delineare i connotati della decisione finale, non solo risulta fondamentale che questa si formi in una agorà dove ascolto, valutazione e critica avvengano in un clima di inclusività e parità delle parti in dibattito, ma è altresì necessario che la qualità del sapere e della competenza su cui tale opinione è fondata sia garantita da contenuti plurali, attendibili ed imparziali²⁹. Se è vero che l'opinione pubblica si forma oggi principalmente attraverso i nuovi media on-line, è forse opportuno cercare di capire se questi nuovi mezzi siano in grado di fornire una informazione che sia libera, plurale e quanto più possibile imparziale, presupposti necessari per garantire la formazione di una opinione pubblica di qualità.

Come messo in evidenza da Elis Pariser nel 2011, i social media ed i motori di ricerca non si limitano, ormai, più solo a selezionare l'informazione da proporre a ciascun utente ma chiudono l'utente dentro ad una bolla (c.d. *filter bubble*) costruita su misura sulla base dei suoi gusti, delle sue preferenze, dei suoi pregiudizi. I social network e i motori di ricerca sono, infatti, in grado di sfruttare le informazioni estrapolate dagli algoritmi per definire quali siano le notizie di maggior interesse per l'utente, e proporgli post ed articoli sempre più in linea con i propri interessi e le proprie opinioni. L'algoritmo filtra le opinioni e ci fa arrivare sullo schermo solo ciò che ritiene più vicino al nostro modo di pensare, di vedere ed interpretare la realtà. Gli algoritmi, come dei sarti, cuciono e realizzano sostanzialmente un mondo su misura per noi ed affine ai nostri gusti. Tutto questo, indubbiamente, porta con sé degli enormi vantaggi, riducendo i



tempi e costi di una ricerca, rendendo più semplici e sicuri i nostri acquisti, o aiutandoci a trarre maggiori soddisfazioni nelle interazioni con gli altri.

Sebbene gli algoritmi assolvano pienamente al proprio compito nella sfera economica, tuttavia con il loro progredire è sempre più tangibile l'influenza che essi operano all'esterno di tale sfera, andando ad incidere sui rapporti interpersonali e sociali.

Ecco che l'utente si trova ad essere esposto prevalentemente a ciò che è in sintonia con il suo pensiero, i suoi pregiudizi, i suoi interessi e finisce per ricevere dal web non tanto quello che ha ricercato ma solo una sorta di eco delle opinioni e dei gusti che ha manifestato (quelle che qualcuno ha definito *Echo chamber*)³⁰. Il web diviene così un enorme serbatoio di informazioni ma allo stesso tempo un luogo dove l'internauta finisce per rimanere intrappolato in una camera di risonanza, o se preferiamo in una bolla, dove non fa altro che rafforzare i propri convincimenti, in un sistema di autoreferenzialità che altera il modo in cui entra in contatto con il pensiero non affine al suo e non gli consente, per certi versi, di fruire di tutte le informazioni, idee, opinioni che corrono sulla rete³¹.

Quando poi tante persone iniziano a vivere nella propria bolla (più o meno consapevolmente) oltre alle conseguenze dirette sul piano personale, iniziano ad innescarsi una serie di conseguenze sul piano sociale: la bolla dei filtri finisce per condizionare non solo la nostra vita ma anche il funzionamento del dibattito pubblico e la formazione dell'opinione pubblica. Questo perché i filtri personalizzati, da un lato ci propongono una sorta di autopropaganda invisibile, ci indottrinano con le nostre stesse idee e dall'altro riducono enormemente, o addirittura fanno venire meno, la possibilità di incontrare idee, esperienze e culture diverse, costruendo intorno a noi un mondo familiare dove però non c'è niente da imparare, dove rimangono vivi i nostri preconcetti, convinzioni e paure. Questo, inevitabilmente, porta con sé una distruzione progressiva del concetto di pluralismo che sta alla base dei sistemi democratici occidentali.

Tuttavia, il cittadino, a differenza del consumatore, ha il diritto e dovere di confrontarsi con argomenti al di fuori della propria sfera di interesse, in modo da poter partecipare a pieno al dibattito pubblico³².

Allora il problema non è più quello di garantire il pluralismo inteso come efficace sistema di circolazione delle idee, delle opinioni, la presenza del maggior numero possibile di voci nell'area della pubblica discussione, perché questo risultato è stato raggiunto proprio grazie ad Internet. Si tratta piuttosto, alla luce del funzionamento degli algoritmi, dei sistemi personalizzati di selezione delle informazioni, chiusi come siamo nelle nostre bolle e camere di risonanza,

di rivedere il concetto di tutela del pluralismo come possibilità di essere raggiunti da una pluralità di opinioni diverse e di informazioni in modo più trasparente e consapevole, di garantire per questa via il confronto, la discussione e la riflessione.

È in questo contesto comunicativo molto complesso che la formazione di una opinione pubblica di qualità, fondata su di una informazione plurale, attendibile ed imparziale, fatica ad affermarsi, andando così a ridurre l'impatto che Internet come rete libera potrebbe avere sul coinvolgimento dei cittadini nel processo democratico.

La distorsione della realtà provocata dalle bolle informative, e la difficoltà di avere una percezione completa e plurale degli eventi, hanno probabilmente contribuito ad innescare polarizzazioni ed un clima di crescente sfiducia e diffidenza nei confronti delle istituzioni e degli esperti del mondo scientifico e giornalistico, i quali sono chiamati ad aggiornare i loro modelli comunicativi rendendoli resilienti alle sfide che i nuovi media pongono.

Gli effetti delle bolle informative hanno recentemente mostrato tutta la loro pericolosità per i sistemi democratici, dimostrandosi in grado di minare alle fondamenta quella che è considerata una delle più grandi democrazie occidentali. In concomitanza della recente transizione dal governo Trump al governo Biden negli Stati Uniti, l'efficacia degli algoritmi di ranking nel rafforzare i pregiudizi e le convinzioni di una parte dell'elettorato ha finito per polarizzare l'opinione pubblica riguardo ad argomenti di importanza cruciale per il processo democratico quali l'esito delle elezioni stesse³³.

Alla luce di tali eventi uno dei più importanti social media, Facebook, ha annunciato che al fine di scoraggiare conversazioni divisive il proprio algoritmo ha smesso di raccomandare gruppi militanti o politici negli Stati Uniti nei periodi precedenti alle elezioni, e che estenderà questa misura anche agli altri paesi nel prossimo futuro. Sebbene Zuckerberg si sia affrettato a precisare che «sarà sempre possibile partecipare a discussioni e gruppi politici per chi lo desidera» è chiaro come ancora una volta una policy arbitrariamente applicata da un soggetto privato vada ad influire in maniera significativa sulle dinamiche democratiche e sulla formazione dell'opinione pubblica.

Vista l'importanza di una corretta comunicazione tra Pubblica amministrazione e cittadini, quale funzione diretta alla realizzazione dell'interesse pubblico, non stupisce l'ampio dibattito che si è venuto a creare sulla opportunità per le istituzioni e non solo, di creare nuovi canali comunicativi al fine di sfruttare le potenzialità di questi mezzi e recuperare per questa via un costante dialogo ed un rapporto



diretto e trasparente con i cittadini, fonte di legittimazione per le istituzioni. È tuttavia evidente come questo percorso non sia scevro da ostacoli e debba confrontarsi con le policy ed i sistemi di moderazione di soggetti privati, guidati da logiche di mercato, in cui ogni scelta fatta è orientata a mantenere il massimo livello di appetibilità della propria piattaforma, in contrasto a quello che è l'obiettivo principale della Pubblica amministrazione ovvero il perseguimento dell'interesse pubblico.

3. L'amministrazione digitale e i social media: diritti e doveri di essere social

A questo punto la domanda che ci dobbiamo porre è: la presenza sui social media è un diritto dei cittadini o un dovere della pubblica amministrazione?

Come abbiamo già avuto modo di vedere, il contesto di riferimento, rispetto al passato, è completamente mutato. Abbiamo assistito negli ultimi anni al dilagare di una serie di strumenti pervasivi quali social media, piattaforme per la condivisione dei contenuti on-line e di collaborazione, blog, che si nutrono di "intelligenza collettiva"³⁴ e che hanno finito per ridisegnare il modo di esprimersi, relazionarsi, condividere informazioni, informarsi, comunicare.

Ed allora anche la Pubblica amministrazione e le istituzioni non sono rimaste, e non possono rimanere, insensibili a tali mutamenti. Esse sono chiamate a dar vita ad un'opera di reingegnerizzazione dei processi e dei servizi pubblici. In Italia, sotto la spinta del contesto internazionale e soprattutto europeo, sono state intraprese una serie di strategie volte a ridisegnare l'organizzazione delle attività delle pubbliche amministrazioni in chiave digitale. Tutto ciò implica, tuttavia, un profondo ripensamento delle logiche e dei processi dell'*agere* pubblico.

Fine ultimo di tale operazione, intrapresa ormai da anni, non è la digitalizzazione in sé e per sé, né l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza delle pubbliche funzioni e dell'erogazione dei servizi attraverso sistemi più celeri e di semplice accesso, ma è quello di garantire, a fianco di una migliore qualità dell'operato della Pubblica amministrazione, una maggiore partecipazione e soddisfazione degli utenti al fine di realizzare un nuovo rapporto di fiducia con essi. Le nuove tecnologie informatiche hanno in sé le potenzialità per garantire una interazione diretta tra cittadino e pubblica amministrazione, per realizzare quei principi di trasparenza, ascolto, partecipazione e collaborazione da sempre auspicati e che affondano le proprie radici proprio nei principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e nel complesso di norme costituzionali

sulle quali si fonda l'ordinamento democratico (artt. 1, 2, 3, 21 Cost.)³⁵.

Tale processo si inserisce a pieno nel solco tracciato dal modello di *open-government* caratterizzato dai principi di trasparenza (volta a favorire e promuovere l'*accountability*), di partecipazione (che consente a chiunque di fornire il proprio apporto di conoscenze, idee ed esperienze) e di collaborazione (quale cooperazione tra i diversi livelli di governo e gli attori privati)³⁶.

Secondo tale modello i governi e le amministrazioni sono chiamati ad essere trasparenti a tutti i livelli e le loro attività aperte all'apporto collaborativo proveniente dalla società civile, al fine di rispondere in modo efficace alle esigenze della collettività. Ci si sposta da un modello fondato sulla logica del procedimento ad un modello fondato sulla logica del servizio, che incentiva l'impiego di strumenti volti a porre al centro il cittadino, al quale deve essere assicurato pieno accesso al patrimonio informativo pubblico. Ciò consentirebbe una partecipazione consapevole ed informata del cittadino e un controllo pubblico sull'operato della pubblica amministrazione³⁷.

Plasmare il rapporto tra istituzioni, Pubblica amministrazione e cittadino sull'idea di *open government*, passa indubbiamente da un ripensamento delle modalità e degli strumenti attraverso i quali si esplica la relazione con la collettività.

Tra gli strumenti in grado, quindi, di tradurre tali principi in realtà possiamo annoverare, sicuramente, i social media. Strumenti, questi ultimi, in grado di consentire alla Pubblica amministrazione di raggiungere più facilmente e parlare lo stesso linguaggio della comunità alla quale si rivolge, comprenderne le esigenze, interagire con essa con le modalità relazionali più consone e cercare di soddisfarne i bisogni e le aspettative nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi³⁸.

Prima di andare a verificare se esitano nel nostro ordinamento norme che impongano specifici obblighi in capo alla Pubblica amministrazione e alle istituzioni di impiegare i social media quali strumenti di comunicazione e informazione con il cittadino, è opportuno ricordare, come la regolamentazione giuridica del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione³⁹ è risultata operazione complessa a causa, sia della pluralità di fonti che entrano in gioco e dei diversi livelli di governo che sono intervenuti a disciplinare la materia (europeo, nazionale, regionale), sia della stratificazione normativa che si è sviluppata nell'arco di un trentennio.

È opportuno mettere sin da subito in evidenza come tutto ciò sia espressione della difficoltà di regolare una materia in perenne e rapido cambiamento come



quella delle ICT. Il legislatore si è trovato costretto ad inseguire l'evoluzione tecnologica con l'enorme difficoltà di non essere in grado di prevederne gli sviluppi. Ed è in tale contesto che il giurista dovrà cedere il passo ad un approccio connotato da elasticità, flessibilità e mobilità rinunciando per questa via al tradizionale metodo di cristallizzazione di categorie e nozioni fondamentali.

Tutto ciò sembra risponde per un verso al dinamismo fluido del pensiero della c.d. società liquida, dall'altro pone la difficoltà di delineare dei confini chiari, tipici della certezza del diritto, alla quale ogni regolamentazione ed ermeneutica giuridica dovrebbe tendere.

La natura delle fonti in materia di e-government è riconducibile a ben quattro gruppi: gli atti di *soft law* (Agende, Piani, Programmi)⁴⁰, le norme di rango legislativo, la disciplina tecnica, gli atti interni emanati dalle singole amministrazioni.

Questa materia per le proprie peculiarità ha dato vita ad un quadro normativo molto complesso caratterizzato da una pluralità di fonti, stratificazioni normative legate sia ai diversi livelli di governo sia alle diverse competenze che entrano in gioco (giuridiche, tecniche, sociologiche).

Tenuto conto poi delle peculiarità tecniche della materia, ai fini della attuazione effettiva delle norme di rango legislativo, si è resa necessaria l'adozione di regole tecniche e di linee guida attraverso atti di natura regolamentare.

A tutto ciò si affiancano una serie di atti interni delle amministrazioni (circolari, regolamenti etc.) con lo scopo di orientare i dipendenti della pubblica amministrazione nella interpretazione di questa stratificazione di fonti nell'esercizio del loro lavoro.

A livello nazionale la l. n. 150/2000 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" costituisce tutt'oggi il caposaldo normativo della comunicazione istituzionale. Si tratta dell'unica legge in materia di comunicazione pubblica presente nel nostro ordinamento, la quale ha avuto il merito di aver istituzionalizzato e distinto da altre attività amministrative il campo della comunicazione pubblica, concepita come comunicazione di pubblica utilità e di servizio e non di immagine. Per la prima volta riconosce esplicitamente la necessità che l'istituzione comunichi ed abbia un atteggiamento attivo nei confronti degli amministrati e dei mass media e lo faccia dotandosi di una serie di strutture e professionalità chiamate ad operare in un contesto in cui sono richieste competenze specifiche. In particolare ha tentato di operare una distinzione tra l'attività di informazione (unidirezionale e orientata alla trasparenza) e quella di

comunicazione (bidirezionale e orientata ad avviare un dialogo col cittadino e renderlo partecipe nei processi decisionali delle Pubbliche amministrazioni), sancendo il passaggio della comunicazione pubblica concepita come servizio avente carattere meramente strumentale (in particolare si fa riferimento agli istituti che regolano le attività procedurali della Pubblica amministrazione e all'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi l. 241/90) a vera e propria funzione amministrativa⁴¹.

Si tratta di una legge che stenta ancora oggi a trovare compiuta attuazione, ma che intercetta una traiettoria già iniziata con la legge 241/90 sull'accesso ai documenti amministrativi, e con la quale si è avviato un processo di graduale apertura verso il cittadino, passando da un modello autoritativo della Pubblica amministrazione caratterizzato dalla segretezza, a uno partecipativo in cui la trasparenza è la normalità.

Tale percorso è stato poi rafforzato con l'accesso civico semplice (d.lgs. 33/2013) e l'accesso civico generalizzato (Legge delega 124/2015, c.d. Riforma Madia). Si tratta però di processi guidati dalla trasparenza, in un'ottica di informazione e non di comunicazione con i cittadini.

Il processo di apertura verso cittadino è proseguito poi in chiave digitale, ma sempre prevalentemente in ottica di trasparenza, trovando una sua sistematizzazione nel 2005 all'interno del Codice dell'amministrazione digitale (c.d. CAD).

Gli anni duemila hanno visto la diffusione del *multidevice*, la transizione al web 2.0, il diffondersi dei big data e del cloud computing, l'incremento degli ambiti in cui l'adozione di atti amministrativi è stata automatizzata.

Da ultimo, con il d.lgs. 179/2016 l'AgID è divenuta vero motore del processo di digitalizzazione del paese, ed in particolare della Pubblica Amministrazione, essendogli stati assegnati compiti di regolamentazione squisitamente tecnica (fissazione di standard per la digitalizzazione) ma anche un imponente ruolo di programmazione delle fasi di implementazione delle ICT (SPID, CED, FSE, PAgoPA, Cloud, IO.it etc.).

Con il decreto semplificazioni (d.l. 76/2020 convertito l.120/2020) sono stati fissati nuovi obiettivi per la Pubblica amministrazione digitale, sono state previste delle modifiche di ampio respiro a numerosi articoli del CAD al fine di accelerare ed estendere la possibilità per i cittadini di utilizzare i servizi erogati in rete sia dalla Pubblica amministrazione che dai privati. Tale decreto si muove nell'alveo del Piano nazionale dell'innovazione 2020-2025 il quale prevede non solo il potenziamento dell'identità digitale (SPID



e CIE), ma anche l'introduzione di sistemi di notifica a supporto del domicilio digitale (PEC), ed il potenziamento dei servizi fruibili attraverso dispositivi mobili sfruttando l'applicazione IO.

Il processo di digitalizzazione che ha posto sempre più al centro l'amministrato ed i suoi diritti, ha inevitabilmente finito per conferire un ruolo di particolare rilievo alla comunicazione istituzionale, strumento principale per il coinvolgimento del cittadino. Ad oggi non esistono nel nostro ordinamento norme che impongano specifici obblighi in capo alla Pubblica amministrazione e alle istituzioni di impiegare i social media quali strumenti di comunicazione e informazione con il cittadino, tuttavia, un fondamento normativo al loro utilizzo è rinvenibile in più di una norma.

Prima tra tutte la l. 150/2000. In particolare, l'art. 1 c. 4 lett. b) dispone che la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti avvenga attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa.

Altresì l'art. 2 c. 2⁴² secondo il quale le attività di comunicazione ed informazione della PA «possono essere svolte con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la trasmissione dei messaggi».

Ad essa si affiancano una serie di altre norme, che seppur non direttamente vanno a toccare in modo tangenziale anche i social media.

Nelle Linee Guida per i siti web della P.A., in particolare all'art. 6 c. 3 relativo alla partecipazione, si afferma che «i social media possono essere considerati dalla pubblica amministrazione come canali di broadcasting ad alto potenziale di audience, dalla forma semplice e di versatile diffusione tra i cittadini, estremamente economici (sia per gli utenti che Amministrazioni pubbliche stesse), multipiattaforma e spesso interoperabili tra loro»⁴³.

Ancora, la Riforma Madia (l. 124/2015) ha il merito, come abbiamo visto, di aver innescato un radicale mutamento di prospettiva mettendo al centro il tema della cittadinanza digitale con l'obiettivo di rafforzare e rendere effettivi i diritti digitali dei cittadini nei confronti delle Pubbliche amministrazioni, andando ad incidere profondamente sull'*agere* pubblico e legandolo di conseguenza alla semplificazione dell'accesso ai dati e servizi offerti da quest'ultima.

Alla luce di tale riforma sono stati adottati i d.lgs. n. 179/2016 e n. 217/2017 che hanno operato, come visto, una profonda rivisitazione del Codice dell'amministrazione digitale.

La Circolare n. 2/2017 di "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato" nella quale si fa un uso esplicito del termine social media quale strumento utile alla "valorizzazione del dialogo con

le comunità di utenti dei social media" (art. 8.2)⁴⁴, prevedendo anche che le amministrazioni pubbliche dialoghino con i giornalisti e i media che svolgono attività di *social watchdog* (art. 8.1) che di fatto legittima la pratica di utilizzare il web sociale come fonte giornalistica.

Pur costituendo una libera scelta della Pubblica amministrazione, l'utilizzo dei social media pare incentivato e trovare fondamento normativo anche in tutta una serie di norme del CAD.

L'art. 2 c. 1 nell'individuare le finalità e l'ambito di applicazione del codice dell'amministrazione digitale pare aprire all'utilizzo dei social media nell'ambito dell'informazione e della comunicazione on-line, specificando che «Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Affinché tali obiettivi possano trovare compiuta realizzazione, è però fondamentale che a ciò si accompagni un adeguato livello di alfabetizzazione informatica del cittadino. Proprio sfruttando le peculiarità delle piattaforme social, caratterizzate da un modello di interazione semplice ed intuitivo, non richiedente particolari competenze digitali, che è riuscito ad attrarre in breve tempo utenti aventi estrazione socio-culturale e anagrafica molto eterogenee, le Pubbliche amministrazioni hanno la possibilità di avviare un processo di alfabetizzazione digitale su larga scala, con lo scopo precipuo di ampliare la sfera di utenti dei servizi digitali erogati attraverso le proprie piattaforme, diverse dai social.

Tale processo di alfabetizzazione, pare essere incentivato anche dall'art. 8 il quale prevede la possibilità di avvalersi a tal fine «di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo».

Essendo oggi i social media il principale canale attraverso cui i cittadini si aspettano di ricevere informazioni e comunicazioni anche dalla Pubblica amministrazione, pare pacifico che tra i diversi mezzi menzionati dall'art. 8, questi possano assurgere a ruolo di protagonisti.

L'art. 7, invece, introduce il concetto di qualità del servizio specificando che i servizi on-line erogati dalle Pubbliche amministrazioni devono rispettare «delle disposizioni del presente Codice e degli standard e dei livelli di qualità individuati e periodicamente aggiornati dall'AgID con proprie Linee guida tenuto anche conto dell'evoluzione tecnologica».



Al fine di verificare il grado di qualità del servizio percepito dall'utente al terzo comma tale articolo obbliga le Pubbliche amministrazioni a rendere disponibili agli amministrati sistemi che consentano loro di «di esprimere la soddisfazione rispetto alla qualità, anche in termini di fruibilità, accessibilità e tempestività, del servizio reso all'utente».

Per la loro natura dialogica i social media appaiono strumenti particolarmente adatti a recepire le impressioni degli utilizzatori, le segnalazioni di malfunzionamento o non conformità alle linee guida, permettendo così alle Pubbliche amministrazioni di migliorare la qualità e l'efficienza dei propri servizi. L'utilità dei social media in questo ambito non si esaurisce nel suo utilizzo tradizionale, ovvero nell'interazione diretta tra Pubblica amministrazione ed amministrato, ma apre la strada a nuovi metodi di analisi del grado di soddisfazione degli utenti basati su *machine learning*.

Ne è un esempio significativo la c.d. *sentiment analysis* (nota anche come *opinion mining*), un campo dell'elaborazione del linguaggio naturale che si occupa di costruire sistemi per l'identificazione ed estrazione di opinioni dal testo. Si basa sui principali metodi di linguistica computazionale e di analisi testuale. L'analisi del *sentiment* è utilizzata in molteplici settori: dalla politica ai mercati azionari, dal marketing alla comunicazione, dall'ambito sportivo a quello delle scienze mediche e naturali, dall'analisi dei social media alla valutazione delle preferenze del consumatore⁴⁵.

Entrambi questi approcci possono rivelarsi particolarmente efficaci, tuttavia richiedono da un lato l'introduzione di operatori che analizzino i feedback degli utenti provenienti dai vari social e li traducano in una opinione, dall'altro l'introduzione di strumenti tecnologici adeguati che porta con sé la necessità di investimenti in termini economici e di manutenzione.

A fronte delle azioni richieste da parte della Pubblica amministrazione per innescare tale circolo virtuoso, il rischio è quello che si ricorra a strumenti generici (per esempio un classico formulario on-line sulla qualità del servizio) spesso già integrati nelle varie piattaforme informatiche utilizzate per l'erogazione dei servizi on-line (portali, sistemi per la gestione dei contenuti, sistemi per la gestione dei flussi di lavoro, etc. . .), ma che risultano di scarsa efficacia.

L'art. 7 come abbiamo visto, ha ad oggetto i servizi on-line della Pubblica amministrazione, ma il medesimo approccio sopra descritto può essere riferito anche al coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi decisionali e al controllo democratico.

Proprio l'art. 9, dedicato all'*e-democracy*, prevede che le Pubbliche amministrazioni favoriscano

«ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare».

La norma prevede che i soggetti pubblici si adoperino al fine di colmare la distanza tra cittadini e decisori attraverso la raccolta di proposte, osservazioni e feedback. Anche in questo caso i social media risultano strumenti particolarmente efficaci nel coinvolgimento dei cittadini nel processo democratico, purché vengano affrontate le tematiche relative al digital divide, e come abbiamo avuto modo di vedere, a tutti gli strumenti necessari alla formazione di una opinione pubblica di qualità all'interno di un complesso contesto comunicativo.

Di non secondaria importanza la portata dell'art. 3 che introduce il diritto all'utilizzo in modo accessibile ed efficace delle soluzioni e degli strumenti adottati dalle Pubbliche amministrazioni anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo.

Tale diritto risulta di contenuto precettivo ed immediatamente applicabile; in caso di violazione, è infatti munito della relativa tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo così come previsto dal comma 1-ter.

È da rilevare quindi che l'art. 3 non riconosce un diritto soggettivo del cittadino e un dovere della pubblica amministrazione nella adozione dei social media, ma nel caso in cui quest'ultima decida, sempre nell'ambito della multicanalità, di impiegarlo attivamente, allora sarà obbligata a garantirne l'accessibilità ed efficacia. Si tratta quindi non di un diritto al mezzo ma di un interesse legittimo al suo corretto funzionamento⁴⁶.

Alla luce di quanto sopra esposto, risulta chiaro che pur essendo rintracciabile un fondamento normativo all'utilizzo dei social media da parte delle Pubbliche amministrazioni, tale pratica non costituisce un obbligo per la Pubblica amministrazione né un diritto del cittadino al mezzo. Vero diritto del cittadino è invece, quello di ricevere una informazione e una comunicazione pubblica di qualità al quale fa eco un dovere della Pubblica amministrazione di rimettere al centro del suo agire il cittadino e i suoi diritti di essere informato e partecipe della vita civica, anche e non solo attraverso i social media, divenuti ormai l'agorà principale nella quale i cittadini sono presenti ed abitano.



Ad oggi, a fronte del sempre più crescente impiego dello strumento social media da parte delle Pubbliche amministrazioni, un importante punto di riferimento ricco di indicazioni per un corretto utilizzo dei social media in ambito pubblicistico è costituito dal *Vademecum* realizzato da Formez⁴⁷ nel 2011, al quale si è affiancato nel 2018 il primo libro *in progress* della nuova comunicazione pubblica in collaborazione con l'associazione [PA social](#) dal titolo "Social Media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso"⁴⁸.

Sia il *Vademecum* che il nuovo libro, sebbene mettono in evidenza l'assenza di un obbligo normativo della Pubblica amministrazione di essere presente con un proprio presidio istituzionale su uno o più social media, sottolineano l'opportunità di affiancare ai tradizionali canali di comunicazione attraverso i quali vengono erogati servizi e fornite informazioni al cittadino, queste nuove "piazze digitali" dove si trovano la maggior parte dei cittadini e delle imprese al fine di avviare con questi un dialogo. Tutto ciò implica un cambio di paradigma perché non si tratta solo di apprendere le regole di utilizzo di un nuovo strumento di comunicazione ma di avviare un cambiamento culturale profondo sia nelle modalità di erogazione dei servizi sia nel modo di relazionarsi con il cittadino.

Se da un lato tra le parole chiave di questo cambiamento possiamo annoverare comunicazione mobile, app, efficacia, ascolto, dialogo, interazione e partecipazione, fiducia, trasparenza, collaborazione, ottimizzazione dei costi, dall'altro dobbiamo fare i conti con tutti quelli che sono i punti di attenzione delineati, al fine di poterne governare la complessità.

4. La presenza delle istituzioni sui social media: opportunità o rischio? Quale validità giuridica degli atti della P.A. sui social?

Quali sono le opportunità ed i rischi per le pubbliche amministrazioni nella adozione dei social media? Quali sono i vantaggi per la Pubblica amministrazione di essere social? Quali sono le sfide ed i pericoli ai quali si espone?

I cittadini connessi, si aspettano anche dalla Pubblica amministrazione e dalle istituzioni, un modello comunicativo e relazionale analogo a quello che quotidianamente sperimentano nelle pratiche comunicative con il settore privato e commerciale (es. usufruire di servizi on-line o dialogare con i brand in rete). Tutto ciò si lega indissolubilmente al linguaggio⁴⁹, ai tempi e alle velocità con cui si muovono i flussi comunicativi sul web, sempre più veloci e liquidi, con i quali la Pubblica amministrazione e le

istituzioni sono chiamate a confrontarsi, raccordarsi e sincronizzarsi.

Oggi, in un contesto quale quello della network society, dove la comunicazione assume un ruolo fondamentale, diventa sempre più importante se non addirittura necessario che si realizzi progressivamente un allineamento di tipo culturale tra due mondi ancora troppo distanti tra di loro: quello della Pubblica amministrazione e quello dei cittadini. La Pubblica amministrazione è chiamata a porre al centro la comunicazione e la trasparenza al fine di allontanare progressivamente da sé il peso e la connotazione negativa che ha assunto la parola burocrazia, l'idea di un sistema chiuso e difficile da comprendere anche nel linguaggio, lento nei processi e nello svolgimento delle sue funzioni, che negli anni ha finito per allontanarla da coloro al cui servizio essa è preposta, in un clima di progressiva sfiducia.

Nel tempo si è fatta sempre più pressante l'esigenza, per le istituzioni e per la Pubblica amministrazione, di essere presenti on-line con siti web ed in particolare garantendo la loro presenza sui social media, i quali consentono ad esse una interazione maggiore con i cittadini. Diviene allora fondamentale un uso strategico delle ICT, non solo per venire incontro alle esigenze dei cittadini sempre più presenti sui social e per veicolare in modo più efficace i messaggi, ma anche per stabilire con loro un dialogo e dare concretezza alla libertà di espressione intesa come diritto di informarsi, di informare ed essere informati di cui all'art. 21 Cost.

L'assenza della Pubblica amministrazione dalla più grande piazza globale rischierebbe, infatti, di creare un vuoto che difficilmente essa sarebbe in grado di colmare attraverso gli altri media (carta stampata, testate giornalistiche on-line, radiotelevisione, siti web). Partendo dal presupposto che la maggior parte degli amministrati si informa sui social media, il rischio è proprio quello di lasciare il posto a quel flusso di notizie più o meno false, al chiacchiericcio, all'opinione del *quisque de populo* che finiscono altrimenti per prendere il posto dell'informazione di qualità ed acquisirne agli occhi degli amministrati la stessa autorevolezza. Il mondo delle istituzioni ma anche quello del giornalismo, scientifico e accademico, chiusi nelle loro nicchie, con il loro linguaggio spesso difficilmente comprensibile alla maggior parte dei cittadini, con tempi di veicolazione del messaggio lenti, sono stati sempre più messi in ombra dai nuovi comunicatori che spesso si rivolgono alla "pancia" delle masse con un linguaggio familiare, chiaro, semplice, essenziale, veloce, che fa uso anche di immagini, spot e slogan al fine di veicolare in modo più efficace e diretto il messaggio.



A ciò si aggiunge anche un elemento squisitamente tecnico, proprio delle piattaforme social, costituito dall'assenza di un processo di accreditamento degli utenti e di un sistema di identificazione certa dei soggetti che partecipano ad un dibattito. Sebbene alcune piattaforme adottino la politica del "vero nome" per la registrazione degli utenti, questa risulta spesso disattesa e le sanzioni scarsamente efficaci. Tutto ciò, unitamente all'assenza di una chiara segnalazione grafica circa l'autorevolezza o l'autenticità di un profilo, finisce per conferire ad ogni fonte la medesima rilevanza.

Questo nuovo modo di veicolare e di fruire delle notizie ha finito, però, per favorire il diffondersi di fake news, *hate speech*, manipolazione e persuasione dell'opinione pubblica, e abbandonare quel filtro importante di qualità e affidabilità dell'informazione svolto in passato dall'informazione professionale: figure professionali quali giornalisti, addetti stampa, veri e propri *watchdogs of democracy*, aventi capacità di analisi e discernimento delle notizie, sono stati sempre più messi in crisi dai nuovi media⁵⁰.

L'assenza delle Pubbliche amministrazioni e delle istituzioni dai social media rischia, quindi, di amplificare tali fenomeni, andando a creare un vuoto non auspicabile proprio su quelle pubbliche piazze on-line dove è di fondamentale importanza la realizzazione di veri e propri "presidii istituzionali" al fine di garantire la presenza di una voce autorevole ed in grado emergere nel rumore di fondo, fatto di notizie e informazioni volte troppo spesso solo a stupire e catturare l'attenzione. Si tratta, quindi, di offrire una informazione certa al cittadino, ed evitare che esso rimanga del tutto intrappolato e fagocitato negli ormai noti meccanismi delle bolle informative e delle camere di risonanza.

Proprio la presenza delle Pubbliche amministrazioni, delle istituzioni e del giornalismo professionale, del mondo accademico e scientifico e anche delle molteplici voci presenti sui social, consentiranno al cittadino di avere a disposizione tutti gli strumenti necessari per costruirsi una propria opinione libera, critica ed informata.

È quindi chiaro che non solo l'assenza delle istituzioni e delle Pubbliche amministrazioni dai social media, ma anche una presenza disomogenea e priva di una strategia comunicativa, rischiano di compromettere i processi democratici e la percezione che il cittadino ha delle istituzioni e rendere la strada che porta alla presenza delle Pubbliche amministrazioni sui social media particolarmente sfidante e non priva di ostacoli e rischi.

L'incedere della Pubblica amministrazione su questo terreno, a partire dal 2009, anno in cui è

esploso il fenomeno Facebook, è parso caratterizzato da una certa diffidenza iniziale verso questi nuovi mezzi, e solo alcuni amministratori, cogliendone le potenzialità in termini di visibilità, si sono affacciati sulla piazza del web sociale con un atteggiamento che potremmo definire "spontaneistico" da un lato, e "personalistico" dall'altro. Tale approccio al mezzo era anche favorito da precipue caratteristiche tecniche delle piattaforme social (in particolare Facebook e Twitter), indirizzate inizialmente ai singoli utenti, le quali permettevano esclusivamente l'apertura di profili individuali, poco adatti all'impiego in ambito istituzionale.

In questa prima fase i social media sono stati percepiti da alcuni amministratori più che come nuovo servizio di comunicazione istituzionale a disposizione degli amministrati, come strumenti in grado di fare acquisire loro maggiore visibilità ed ottenere un maggiore consenso, funzionando da vere e proprie casse di risonanza per attività di propaganda.

Fatta eccezione per alcune amministrazioni, le quali sin da subito hanno intuito le potenzialità di questi nuovi mezzi di comunicazione, in grado di espandere in modo strategico e potenziare le attività degli URP, nella maggior parte dei casi essi sono stati utilizzati come vetrine per la pubblicizzazione di eventi, declinandone il paradigma di utilizzo su un modello unidirezionale e divenendo strumenti appannaggio degli uffici stampa.

Ciò ha creato una sorta di *wild west* dei social media, dove a profili più o meno istituzionali si intrecciano quelli personali dei singoli politici, creando una situazione di confusione che rende difficile al cittadino orientarsi in una vera e propria "giungla mediatica" e discernere dove finisce il personaggio politico e dove inizia l'istituzione.

Anche quando Facebook e altre piattaforme hanno consentito la creazione di account istituzionali (ovvero pagine riferite all'organizzazione, *fan/like page* istituzionali, non più solo pagine profilo) utili a favorire una maggiore razionalizzazione della presenza delle Pubbliche amministrazioni sui social media, la maggior parte di queste hanno mostrato una certa difficoltà di coordinamento, creazione e gestione del mezzo (sono infatti numerosi gli account dormienti) e si sono mostrate poco aperte al dialogo e al confronto con imprese e cittadini. Da più parti si è lamentata, infatti, una scarsa capacità di sfruttare la bidirezionalità e le potenzialità di questi mezzi e la mancanza di volontà nell'accogliere in concreto proposte e osservazioni da parte dei cittadini. Nonostante numerose Pubbliche amministrazioni ed istituzioni abbiano cercato negli ultimi anni di porre "ordine al caos" si sono però rivelate poco pronte o



attrezzate a gestire forme non convenzionali di ascolto e relazionalità per venire in contro alle istanze dei cittadini e delle imprese⁵¹.

Occorre, a questo punto, interrogarci anche sulla qualità della presenza istituzionale on-line. Parlare di digitalizzazione della Pubblica amministrazione ed in particolare di “PA social” non significa, infatti, aprire semplicemente una pagina o un canale su piattaforme come Facebook, Youtube, Instagram o Twitter, ma essere disposti ad avviare una trasformazione dei modelli comunicativi e delle forme di partecipazione dei cittadini, delle imprese, delle associazioni secondo un approccio strategico e responsabile, continuativo e *citizen oriented*.

Quanto detto appare ancora più importante alla luce del legittimo affidamento che i cittadini ripongono nei confronti della comunicazione istituzionale effettuata tramite i social media. Molto spesso, infatti, il cittadino è portato a considerare i messaggi provenienti da una fonte istituzionale (che sia una pubblica amministrazione oppure un profilo privato di un soggetto che ricopre una carica istituzionale) attendibili e vincolanti. Tuttavia, come ha avuto modo di precisare la Corte di Cassazione civile nella sentenza n. 70/2002 la volontà di obbligarsi di una Pubblica amministrazione non può desumersi implicitamente da fatti o atti, ma deve essere manifestata nelle forme tassativamente indicate dalla legge⁵².

Pertanto, un tweet o un post su Facebook, sebbene proveniente da un soggetto istituzionale (si pensi ad un Sindaco o ad un Ministro), non ha validità giuridica e vincolante sebbene sia capace di orientare le scelte dei cittadini. Come sottolineato infatti dal Consiglio di Stato con sentenza n. 769/2015⁵³ avente ad oggetto la comunicazione di un Ministro attraverso i social media e la sua natura di atto amministrativo, il ricorso a forme di comunicazione non tradizionale, per quanto in principio ammissibile, non genera in capo all'amministrazione gli stessi vincoli che nascono con l'esercizio di attività amministrativa ordinaria, né ovviamente produce gli stessi effetti nella sfera giuridica dei destinatari⁵⁴.

È chiaro, quindi, come una comunicazione informale sui social media di bassa qualità, spesso di puro stampo propagandistico, rischi di ingenerare nell'amministrato false aspettative e di conseguenza di allontanare il cittadino dalla vita pubblica incrinandone il rapporto con la Pubblica amministrazione e le istituzioni⁵⁵.

Pare allora evidente come risulti necessario individuare una strategia comunicativa alla luce della quale avviare una serie di attività fondamentali, quali: selezionare i contenuti da inserire nel piano editoriale, stabilire una social media policy sia inter-

na che esterna (volta a delineare regole di condotta degli utenti sulla piattaforma e un patto di reciproco ascolto e dialogo tra Pubblica amministrazione e cittadini), individuare figure professionali *ad hoc*⁵⁶ costantemente aggiornate in grado di realizzare un solido e sinergico sistema di comunicazione maggiormente in sincronia con la società, in grado di guidare le amministrazioni nella sfida che la digitalizzazione pone superando la retorica dell'innovazione⁵⁷.

Altrettanto importante è lo sviluppo di una architettura digitale di ascolto delle esigenze dei cittadini⁵⁸ volta a misurare l'impatto delle attività e delle scelte della Pubblica amministrazione sul tessuto sociale. Questo può avvenire sia attraverso una comunicazione diretta (si pensi all'URP sempre più chiamata ad operare su un piano di multicanalità) che attraverso l'utilizzo di strumenti di *social media mining* e poi di *sentiment analysis*. Tutto ciò richiede tuttavia un forte investimento in termini di risorse e di tecnologia che rende questa attività di appannaggio quasi esclusivo delle grandi amministrazioni, limitando di fatto le potenzialità che l'impiego delle piattaforme social potrebbe avere nel riavvicinare gli amministrati ai loro amministratori.

Proprio per descrivere la situazione relativa alla eterogeneità del tessuto amministrativo (ad es. amministrazioni centrali e periferiche, sanità, università etc.) è sorto in letteratura il concetto di *assembled mix*⁵⁹, un processo di assemblaggio di componenti tecniche, giuridiche ed istituzionali frutto di interventi umani, culturali e tecnologici, che pur nel rispetto di principi generali deve essere calato sulle caratteristiche precipue di ogni singola realtà amministrativa. Proprio la necessità di diversificare l'approccio alla comunicazione pubblica sui social media in base alle specificità dei vari enti, può rendere necessario anche un ripensamento dei modelli organizzativi interni e richiedere l'introduzione di nuove strutture o uffici. Tuttavia, la tendenza della macchina organizzativa pubblica è da sempre quella di resistere al cambiamento prediligendo la reiterazione di prassi di lavoro e principi organizzativi ancora legati al modello burocratico weberiano⁶⁰, rendendo problematica, anche data l'assenza di un obbligo normativo, l'introduzione delle piattaforme social nel modello comunicativo dell'amministrazione.

Oggi la tendenza è quella di cercare di individuare all'interno della pubblica amministrazione una struttura dedicata alla comunicazione sui nuovi media, dotata degli strumenti e delle professionalità necessarie (si pensi al dibattito sull'attribuzione di tali funzioni all'URP oppure all'Ufficio stampa o ancora alla creazione di nuove strutture dedicate), caricandola di una discrezionalità nella scelta dei contenuti



da pubblicare, nei tempi e nei modi di pubblicazione, nella scelta dei canali; scelte che spesso sono guidate da logiche propagandistiche, piuttosto che da vere e proprie esigenze comunicative.

Tuttavia, la trasversalità di un ambito comunicativo che permea tutti i processi amministrativi pare suggerire, invece, un approccio meno centralizzato e che necessita di una strategia a più ampio spettro che coinvolga tutte le strutture ed i processi operativi.

Questo modello affonda le proprie radici nella predisposizione di un piano strategico di comunicazione pubblica caratterizzante ciascun ente, il quale si concretizza in un processo che fissa le fasi in cui si articola la creazione e la pubblicazione di un messaggio, le regole di interazione tra i vari uffici, le responsabilità di ciascuno di essi, e le modalità di raccolta e analisi dei feedback.

In tale processo ogni ufficio o struttura che svolge una funzione o offre un servizio che necessiti di essere veicolato verso l'esterno, sarà chiamato ad elaborare il contenuto del messaggio ed individuarne le finalità; sarà poi un soggetto o una struttura di raccordo che, in possesso degli strumenti e delle professionalità necessarie in ambito non solo tecnologico ma anche giuridico, comunicativo ed organizzativo, si occuperà di tradurre quel messaggio nella forma e nel linguaggio più consoni allo specifico canale e al pubblico al quale si rivolge, anche tenendo conto delle finalità indicate. La stessa struttura di raccordo sarà chiamata altresì a raccogliere mediante l'interazione umana o gli strumenti già citati di *sentiment analysis*, i feedback e le richieste degli amministrati, veicolandole nel linguaggio e nella forma più appropriate all'ufficio interessato.

Tutto ciò consente in primo luogo, grazie all'introduzione di regole ben precise riguardanti le responsabilità e l'interazione tra i vari soggetti, di eliminare gli elementi di discrezionalità prima citati, ed in secondo luogo di migliorare l'efficienza e l'efficacia della comunicazione pubblica garantendo sia una maggiore trasparenza dell'operato della Pubblica amministrazione, sia la possibilità, grazie all'interazione continua con i cittadini e le imprese, di migliorare i servizi offerti.

Ecco che la comunicazione pubblica assume così una rilevanza tale da assurgere non a mero servizio pubblico (inteso come attività meramente materiale, strumentale, o momento finale di un procedimento amministrativo espressione di una funzione pubblica) ma a vera e propria funzione amministrativa autonoma, intesa come attività giuridica caratterizzata da proprie strutture, procedure e figure professionali, in grado se non di garantire, quantomeno di favorire la trasparenza tanto auspicata dell'operato della Pub-

blica amministrazione⁶¹. Una Pubblica amministrazione sempre più dialogante ed aperta al cittadino nello svolgimento delle proprie funzioni e nella assunzione delle proprie decisioni, dove l'amministrato diviene sempre più partecipe e co-decisore.

Non dobbiamo, infatti, trascurare un'altra questione che si pone al di sopra di tutte quelle trattate fino ad ora: la redazione della social media policy deve essere coerente con i termini di servizio (c.d. TOS) dei social media. Essendo questi ultimi soggetti a frequenti aggiornamenti la Pubblica amministrazione dovrà monitorarne l'evoluzione al fine di valutare se le modifiche intervenute siano in linea con la missione dell'ente. Tuttavia, è bene evidenziare che le piattaforme social sono gestite da soggetti privati e che i termini di servizio riflettono esigenze di marketing e sono orientati a mantenere alta l'appetibilità della piattaforma per gli utenti. Non necessariamente le modifiche apportate a questi termini di servizio sono guidate da principi compatibili con quelli dell'ente o dell'istituzione, primi fra tutti la pubblica utilità e il buon funzionamento della Pubblica amministrazione, nonché la libertà di espressione intesa in senso ampio come libertà di esprimere la propria opinione, informarsi e informare da parte del cittadino. Può quindi accadere che a seguito di una modifica delle TOS di una piattaforma social, si debbano rivedere le proprie social media policy interne ed esterne e, dove questo non fosse possibile per incompatibilità nella missione perseguita, valutare l'abbandono della piattaforma.

Proprio quest'ultimo aspetto sottolinea l'importanza di un approccio comunicativo orientato alla multicanalità al fine di garantire l'incontro tra le Pubbliche amministrazioni e il cittadino indipendentemente dalla disponibilità di una particolare piattaforma. Se da un lato come abbiamo visto l'abbandono di un social media può avvenire per decisione della Pubblica amministrazione, dall'altro può essere la piattaforma stessa ad interrompere l'erogazione del servizio attraverso sistemi di moderazione dei contenuti o addirittura la cancellazione o la sospensione di un profilo.

Ne sono testimonianza anche i recenti avvenimenti che hanno visto coinvolte alcune piattaforme social ed il Presidente uscente degli Stati Uniti Donald Trump, alla vigilia della cerimonia di insediamento del presidente neoeletto Joe Biden. A seguito di un mandato presidenziale caratterizzato da aspri contratti tra il Presidente Trump e le piattaforme social (in particolare Twitter), in cui queste ultime hanno marcato alcuni suoi post come "argomento controverso", abbiamo assistito dopo gli avvenimenti del 6 gennaio 2021 di Capitol Hill, alla sospensione del pro-



filo del Presidente. Questa estrema misura, sebbene da molti celebrata ed a lungo auspicata, altro non è che l'espressione di continue violazioni contrattuali da parte dell'utente Trump ed ha avuto un impatto talmente significativo sulle quotazioni di mercato del titolo Twitter⁶² da spingere quest'ultimo a revocare la sospensione solo 12 ore dopo averla attuata salvo poi ripristinarla in via definitiva⁶³.

Sebbene quindi i social media possano essere uno strumento in grado di migliorare la comunicazione ed i rapporti tra Pubblica amministrazione e cittadino, la loro natura privatistica e le logiche squisitamente economiche che li guidano, li rendono altamente volubili ed inaffidabili e pongono le istituzioni e la Pubblica amministrazione nella condizione di appropiarsi a questo mezzo con una giustificata cautela, nonostante esso rappresenti la piazza digitale più frequentata dai cittadini.

5. Le varie anime della comunicazione istituzionale ed i social media

La comunicazione pubblica si articola in comunicazione istituzionale, politica e sociale⁶⁴. Alcuni autori hanno messo in luce la parziale sovrapposibilità tra questi tre ambiti comunicativi ed hanno individuato una classificazione ancora più dettagliata della comunicazione proveniente dalle istituzioni pubbliche ed in particolare amministrative⁶⁵.

Occorre a questo punto chiederci se i social media, sicuramente in grado di assicurare pubblicità e maggiore trasparenza delle scelte e dell'operato delle Pubbliche amministrazioni, siano adatti a veicolare i messaggi di tutte o solo alcune tipologie di comunicazione istituzionale, tenuto conto non solo delle peculiarità del mezzo ma anche dei tipi di dato trattato⁶⁶.

Volendo muovere dall'articolazione della comunicazione istituzionale proposta da Franca Faccioli, questa è caratterizzata da cinque dimensioni: la comunicazione normativa, la comunicazione delle attività istituzionali, la comunicazione di pubblica utilità, la comunicazione per la promozione d'immagine, la comunicazione sociale⁶⁷.

Alla base della comunicazione istituzionale pubblica si pone la comunicazione normativa che costituisce momento fondamentale per una corretta formazione dell'opinione pubblica ma anche e soprattutto strumento attraverso il quale far conoscere a tutti i cittadini le regole del vivere sociale, i loro diritti ed i loro doveri.

Come abbiamo già avuto modo di vedere, la conoscenza delle leggi, dei decreti, dei regolamenti e

di ogni altra fonte normativa nazionale e sovranazionale è presupposto di ogni relazione consapevole tra cittadini e tra questi e gli enti pubblici. A fianco dei siti web istituzionali, i social media possono costituire un valido alleato per veicolare i testi normativi ai cittadini in modo facile, veloce e capillare e metterli a disposizione, gratuitamente, al *quisque de populo*⁶⁸. Questo tipo di comunicazione, proprio per il messaggio che è chiamata a veicolare presenta i caratteri della universalità e genericità, non tratta dati personali per i quali è necessaria una particolare attenzione, e non richiede l'identificazione del destinatario del messaggio. Può altresì costituire una importante cartina di tornasole per monitorare il punto di vista dei cittadini sulle norme adottate, attraverso commenti e le opinioni⁶⁹. È fondamentale però che sia ben riconoscibile al destinatario il soggetto che le mette a disposizione.

La comunicazione delle attività istituzionali è, invece, l'azione comunicativa volta ad illustrare le attività delle istituzioni dello Stato ed in particolare delle amministrazioni e del governo. Questo tipo di comunicazione è quella che più di ogni altra rischia di scivolare verso la propaganda e quindi verso una comunicazione di tipo politico. Non è sempre facile, infatti, distinguere la natura degli atti di promozione istituzionale dagli atti di promozione politica, entrambi voluti da chi ricopre i vertici di una amministrazione pubblica (si pensi ad esempio ad un Ministro, ad un Sindaco, ad un Presidente di Regione). Questi soggetti si trovano contemporaneamente nella posizione di esponente della maggioranza di governo e di capo dell'amministrazione, ma mentre i primi si rivolgono ai cittadini elettori, i secondi si rivolgono ai cittadini amministrati⁷⁰.

Difficilmente il cittadino sarà in grado di comprendere a quale titolo venga veicolato un determinato messaggio e se lo scopo sia quello di informare sui risultati raggiunti dall'istituzione o sia strumento di mera promozione del personaggio politico.

Gli slogan ed il linguaggio utilizzato, talvolta aggressivo, rissoso, di basso livello⁷¹, spesso figlio di un pensiero strategico ben preciso e pianificato che fa leva su rabbia, tristezza e paure dei cittadini, uniti alle peculiarità del mezzo (in particolare la disintermediazione, la "targettizzazione" degli utenti, la diffusione capillare, le ricondivisioni, la possibilità di applicare la *sentiment analysis*⁷² per analizzare le reazioni degli utenti anche attraverso lo studio di emoticon e commenti etc.) e alla decontestualizzazione finiscono per disorientare il cittadino.

Il rischio è quindi quello di equiparare gli account social dei singoli politici che ricoprono cariche istituzionali alle istituzioni stesse o al contrario



sfruttare gli account istituzionali per trasmettere un messaggio strettamente politico.

Nonostante la l. 150/2000 abbia cercato di delineare una più chiara distinzione tra attività di comunicazione e informazione al fine di creare una demarcazione tra il messaggio politico e quello istituzionale, né questa né l'applicazione delle norme sul silenzio elettorale da parte sia delle istituzioni che dei partiti (l. 212/1956 più volte modificata; l. 81/1993; l. 515/1993 e l. 28/2000) sembrano essere in grado di arginare tale fenomeno⁷³.

A tale proposito potrebbe essere di aiuto la predisposizione di una serie di regole chiare sui soggetti-uffici chiamati ad utilizzare tali media (URP, Ufficio stampa, Social media manager etc.), ma anche la previsione di un obbligo di comunicazione delle attività istituzionali attraverso un linguaggio di tipo impersonale, in modo da rendere più chiaro e riconoscibile al cittadino chi sta' diffondendo il messaggio, quali siano le finalità sottese ed offrire contenuti informativi neutrali. Pare quindi opportuno un intervento da parte del legislatore al fine di regolamentare non tanto il mezzo ma la condotta dell'istituzione sul mezzo nella sua attività di comunicazione di attività istituzionali.

La comunicazione di pubblica utilità si caratterizza, invece, per la sua dimensione di servizio, e ha quale scopo principale quello di informare i cittadini sulle modalità di funzionamento degli uffici e sulle prestazioni offerte. In questo caso i social media, ma anche l'uso di app, possono costituire un valido alleato per la Pubblica amministrazione per potenziare l'impianto di informazione e comunicazione tradizionale (incontro diretto con il cittadino c.d. servizio di front-office, o per via telefonica) oppure quello più recente che sfrutta la rete informatico-telematica (e-mail; siti Internet), utilizzati per diffondere informazioni ma anche come mezzi di ascolto e dialogo con il cittadino e l'impresa, andando così ad estendere soprattutto l'attività degli URP o degli uffici preposti a diffondere ad ogni livello informazioni agli utenti.

Il social media proprio perché disintermediato e di facile fruizione da parte dell'utente, ha in sé le potenzialità per creare una relazione diretta con il cittadino, un luogo di accesso informativo e di rivendicazione del servizio. Gli URP finiscono per questa via, per diventare simbolo di una burocrazia flessibile, dialogante e disposta all'ascolto. Inoltre, la Pubblica amministrazione e le istituzioni, attraverso l'accoglimento dei feedback degli utenti raccolti per mezzo dei social media, possono venire più facilmente a conoscenza di quelli che sono i bisogni e le opinioni sui servizi offerti ai cittadini (c.d. *customer satisfaction*), svolgere indagini sulla *web reputation*

dell'ente e sulla base di questi migliorare i servizi ed il sistema organizzativo.

Questo è tanto più vero se pensiamo alla comunicazione per la promozione d'immagine. I social media, in grado di raggiungere il cittadino non solo attraverso testi scritti o audio ma anche e soprattutto attraverso la potenza delle immagini, posso rivelarsi molto utili per promuovere e migliorare l'immagine delle istituzioni e degli enti, attraverso la realizzazione di politiche di costruzione dell'immagine secondo i canoni del marketing, simili a quelle utilizzate per le imprese del mercato privato.

Tuttavia, non dobbiamo dimenticare il fine ultimo di tale attività: quello di migliorare la credibilità, l'affidabilità e la fiducia che i cittadini ripongono nei confronti della propria amministrazione e delle istituzioni.

Per non correre il rischio che tali operazioni siano controproducenti e finiscano per disaffezionare il cittadino, è quindi necessaria una certa coerenza tra ciò che una campagna di promozione di immagine di un ente dice di esso, e ciò che lo stesso ente fa.

A fianco della comunicazione istituzionale troviamo la comunicazione sociale. Con il tempo la comunicazione sociale è divenuta anche una componente della comunicazione dell'istituzione pubblica. Per molti anni è stata, infatti, di esclusivo appannaggio di enti non-profit o imprese private, le quali avviando campagne di sensibilizzazione e di orientamento dei comportamenti sociali su determinati temi di interesse collettivo (si pensi a temi quali l'ambiente e la sostenibilità, la salute e la prevenzione, l'emarginazione sociale, la sicurezza sul lavoro, l'ordine pubblico e la sicurezza sociale, la violenza e la parità di genere, il bullismo, le crisi umanitarie, l'abbandono e il maltrattamento di animali etc.), hanno svolto un ruolo di vera e propria supplenza dello Stato⁷⁴.

Da prima la televisione e a seguito il web si sono dimostrati particolarmente efficaci nel veicolare il messaggio portato da tali campagne di comunicazione sociale. I social media (in particolare YouTube, Instagram, Facebook particolarmente adatti ad ospitare video ed immagini che più di ogni altra cosa sono in grado di impressionare l'utente), grazie ai meccanismi di ricondivisione, in grado di autoalimentare la campagna e permeare in modo virale, capillare, veloce tutta la rete sociale sembra essere il mezzo che più di ogni altro è adatto a raggiungere lo scopo. Altresì, come per altri tipi di comunicazione il suo carattere bidirezionale può fungere da termometro delle opinioni dei cittadini su determinati problemi di interesse collettivo.

Non si esclude che le piattaforme social possano costituire anche un valido strumento di "cittadinan-



za attiva” ovvero un luogo dove gruppi di cittadini particolarmente sensibili a determinate tematiche si confrontano tra di loro e dove possano incontrare gli Uffici preposti di Istituzioni e Pubbliche amministrazioni e dialogare con loro proprio per realizzare in modo sinergico campagne di comunicazione sociale su temi di interesse pubblico comune, al fine di sensibilizzare anche altri soggetti, tenuto conto però delle considerazioni appena svolte.

Per ultima, ma non per questo meno importante, la comunicazione interna della Pubblica amministrazione. Per anni, la comunicazione tra uffici e tra Pubbliche amministrazioni, è stata concepita come gerarchica, formale, e caratterizzata da iter burocratici rigidamente scanditi da circolari ed informazioni di servizio calate dall’alto anziché organizzata sulla capillare diffusione e condivisione di informazioni e conoscenze a tutti i livelli. Solo con la l. n. 150/2000 si è iniziato a riconoscere l’importanza di una comunicazione interna basata su di un maggior dialogo e partecipazione del personale appartenente ai vari uffici, settori, servizi, coinvolti nelle varie fasi dei processi decisionali, strumento propulsore per stimolare una riorganizzazione del lavoro in chiave più flessibile e funzionale al fine di offrire un servizio più efficiente che porti con se anche un miglioramento della comunicazione esterna e del rapporto con il cittadino.

Una buona comunicazione interna favorisce una maggiore cooperazione e interazione tra gli uffici ed ha un ruolo strategico nella diffusione di valori e conoscenze al fine di migliorare la produttività e la risoluzione dei problemi⁷⁵.

Negli ultimi anni la diffusione dell’uso dei social media nella comunicazione interna, a fianco di strumenti cartacei, circolari informative, intranet, e-mail, riunioni operative, manuali di comportamento organizzativo, bacheche (tradizionali ed elettroniche), è stata rimessa alla spontanea adozione di alcune Pubbliche amministrazioni che ne stanno sperimentando l’impiego a supporto di attività di coordinamento di gruppi, per velocizzare lo scambio di informazioni e la assunzione di decisioni durante il lavoro quotidiano soprattutto nelle Amministrazioni più complesse e articolate o tra il personale di Amministrazioni diverse, dove lo scambio di informazioni tra professionisti e gli incontri “faccia a faccia” in un determinato giorno, ad una determinata ora e in un determinato luogo possono non essere agevoli ed immediati.

I social media ed i sistemi di messaggistica come Whatsapp, le piattaforme di videoconferenza come Zoom, Skype, Hangouts, etc. possono favorire indubbiamente il lavoro cooperativo a distanza. Tuttavia, se il loro impiego consente di superare una serie

di ostacoli e barriere, favorire una maggiore trasparenza nei processi decisionali interni, e modalità più flessibili di approccio al lavoro agevolando la cooperazione, allo stesso tempo impone una serie di attenzioni soprattutto per quanto concerne la normativa sulla privacy. Affinché tali strumenti siano utilizzati in modo ottimale è opportuno che i vertici di ciascuna amministrazione approntino chiare regole di utilizzo che i dipendenti saranno chiamati a seguire (c.d. policy interna).

L’organizzazione di questo tipo di comunicazione, come emerge dai tavoli di lavoro promossi a livello nazionale dalla rete URP degli URP⁷⁶ nei suoi 15 anni di attività e oggi dal Dipartimento della funzione pubblica, è affidata in alcune realtà ad un ufficio *ad hoc* che si affianca all’URP, all’Ufficio stampa e al Portavoce, mentre nelle realtà più piccole è interamente curata dal personale URP. Tuttavia, l’incedere del processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione ha mostrato come una figura *ad hoc*, in grado di coordinare e pianificare tutta l’attività di comunicazione interna ed esterna, sia sempre più indispensabile.

In generale è proprio il progressivo processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione a richiedere un ripensamento delle vecchie logiche burocratiche e l’introduzione di nuove modalità di organizzazione dei processi di comunicazione sia interna che esterna, nonché di produzione, condivisione, scambio delle informazioni.

Nella comunicazione interna, quindi, l’adozione di social media risulta compatibile in particolar modo, seguendo la definizione di Invernizzi, con la comunicazione strategica, creativa e formativa, le quali hanno ad oggetto la condivisione di procedure, metodologie e materiale di carattere pubblico e generale. Al contrario una comunicazione di tipo funzionale, la quale spesso ha ad oggetto procedimenti ed atti caratterizzati dalla presenza di dati personali, risulta particolarmente refrattaria all’utilizzo delle piattaforme social.

Le Pubbliche amministrazioni devono, quindi, muoversi nell’alveo tracciato dal GDPR quando si trovino a pubblicare e trattare dati personali (in particolare artt. 4, 5, 6, 9, 17 GDPR) e questo risulta particolarmente rilevante quando la comunicazione avvenga attraverso piattaforme di soggetti privati aventi sede in Stati al di fuori del territorio dell’Unione Europea, le quali spesso non offrono le medesime garanzie (artt. 44-50 GDPR)⁷⁷. Inoltre, il passaggio attraverso una piattaforma terza, integra le caratteristiche di diffusione di dati personali che l’art. 2-ter del d.lgs. 101/2018 definisce come «il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qua-



lunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione» e dovrebbe essere ammessa da parte delle P.A. unicamente quando è prevista da una specifica norma di legge (conformemente all'art. 6, par. 1, lett. c, GDPR).

Questo avviene in quanto il canale rappresentato dalla piattaforma social non si configura come un mezzo di trasmissione neutro ma come un vero e proprio soggetto terzo, che accede all'informazione e la utilizza dichiaratamente per i propri fini (es. analisi di mercato) e ciò a differenza di quanto avviene ad esempio nell'utilizzo di una pec la quale garantisce che solo il destinatario possa accedere al contenuto del messaggio escludendo i gestori del servizio.

Pertanto, prima di pubblicare e diffondere on-line informazioni (sia attraverso l'uso di social media, sia con siti istituzionali) attraverso atti, documenti amministrativi e allegati contenenti dati personali (sia nel processo di comunicazione interna che esterna), le P.A. dovrebbero effettuare una valutazione rigorosa rispetto alla materia della protezione dei dati e verificare che la normativa in materia di pubblicità preveda tale obbligo, al fine di evitare di perdere il controllo sui dati personali pubblicati.

La Pubblica amministrazione sarà quindi chiamata a rispettare tali principi, non solo quando si tratti di pubblicare informazioni con finalità di trasparenza così come richiesto dal d.lgs. 33/2013 ma anche in tutti gli altri casi di pubblicità (integrativa dell'efficacia, dichiarativa, notizia) necessari a garantire la pubblicità legale degli atti amministrativi o volti a far conoscere l'azione amministrativa in relazione al rispetto dei principi di legittimità e correttezza. A titolo esemplificativo, si pensi alle pubblicazioni di deliberazioni, ordinanze e determinazioni sull'albo pretorio on-line degli enti; matrimonio; atti concernenti il cambiamento del nome; comunicazione di avviso deposito delle cartelle esattoriali a persone irreperibili etc.

Alla problematica legata al trattamento dei dati personali nell'uso dei social media, si affianca quella relativa alla impossibilità di identificare in modo certo tutti gli interlocutori. Infatti, le principali piattaforme social non consentono una identificazione forte (c.d. *strong authentication*) dell'utente, rendendo di fatto impossibile stabilire se il destinatario sia veramente chi sostiene di essere, sia esso un cittadino, una impresa o una Pubblica amministrazione. Proprio per questo viene meno la certezza che l'interlocutore sia effettivamente legittimato ad entrare in contatto con il dato personale anche in presenza di un profilo certificato (si pensi al bollino di certificazione di Facebook) in quanto le credenziali utilizzate per l'accesso a tale profilo non rispettano i criteri di

sicurezza richiesti per una identificazione certa come avviene invece per altri protocolli come Spid o CIE.

Pare dunque pacifica l'inadeguatezza dello strumento del social media quale canale di comunicazione nelle casistiche che coinvolgano una comunicazione funzionale agli atti sia essa interna o esterna, riducendo l'uso di questo particolare strumento ad un mero sistema di notifica, scevro da qualsivoglia dato personale, andando così a diminuirne sensibilmente l'effettiva efficacia ed utilità rispetto ad altri mezzi.

Questi che si presentano come ostacoli all'utilizzo delle piattaforme social in alcune delle attività della Pubblica amministrazione, possono fornire spunti interessanti per spingere la digitalizzazione della P.A. verso una "socializzazione" dei propri processi, sfruttando le caratteristiche che hanno determinato il successo di questi nuovi media, ma tenendo sempre ben a mente quei valori e quei principi che, come abbiamo visto, animano e che debbono animare l'operare della Pubblica amministrazione.

Questo consentirebbe anche di operare la tanto auspicata riprogettazione dei processi amministrativi, ormai obsoleti, in chiave digitale, abbandonando la pratica fin troppo comune di un appiattimento delle nuove tecnologie sui vecchi processi.

6. La comunicazione pubblica motore del processo innovativo delle P.A.: affacciati sul futuro

La pandemia ci ha insegnato che la comunicazione costituisce elemento essenziale della formazione dell'opinione pubblica, fondamentale per il coinvolgimento di istituzioni, imprese e cittadini in quella che sarà la ripresa e le sfide che ci attenderanno.

Quello che si auspica in primo luogo è la predisposizione di veri e propri piani sulla comunicazione istituzionale sia per i tempi di emergenza che non, al fine di individuare soggetti professionisti capaci di veicolare nel modo più affine agli interlocutori il messaggio e recuperare il rapporto e la fiducia tra istituzioni, esperti, cittadini. Durante la pandemia abbiamo, infatti, potuto osservare un'enorme quantità di informazioni provenienti sia dalle molteplici istituzioni coinvolte a vari livelli sia da esperti, diffuse in modo spasmodico, poco coordinato e privo di coerenza.

Si tratta di pianificare il futuro privilegiando la qualità rispetto alla quantità di informazioni che rischiano solo di creare disorientamento e sfiducia.

In secondo luogo, le sfide che ci attendono richiederanno l'individuazione di un giusto bilanciamento tra tutela della salute pubblica e ripresa delle atti-



vità produttive e sociali, che inevitabilmente dovrà passare per una riorganizzazione, se non addirittura rivoluzione dei processi amministrativi che dovranno accompagnare il cittadino, coinvolgendolo proattivamente, verso una responsabilizzazione condivisa che disegni un contesto sociale moderno e sicuro.

Tali processi dovranno essere coadiuvati dalla formazione di conoscenze e competenze e dall'alfabetizzazione digitale e mediatica della pubblica amministrazione e dei cittadini, oggi ancora insufficiente. Solo in questo modo sarà possibile prevedere processi amministrativi digitali trasparenti e razionali, capaci di assumere decisioni in modo agile attraverso una comunicazione ed informazione, sia interna che esterna, efficace.

In una società dove le opportunità di contatto fisico e relazionale sono ridotte ai minimi termini, sarà proprio il messaggio e la comunicazione a giocare un ruolo primario. Proprio per questo sarà di fondamentale importanza investire sul patrimonio culturale, di competenze e conoscenze del cittadino, a tutti i livelli, al fine di renderlo in grado di recepire e comprendere i messaggi delle istituzioni e delle amministrazioni e capace di una maggiore partecipazione, così da recuperare quel rapporto di fiducia estremamente necessario perché le regole vengano rispettate e le istituzioni legittimate.

La comunicazione posta al centro, chiamerà giuristi, sociologi, economisti, esperti di tecnologie, e filosofi a plasmare quella che sarà la società del futuro.

Come abbiamo visto, il percorso evolutivo della funzione di comunicazione pubblica rispetto alle nuove tecnologie ha messo in luce da un lato una forte disomogeneità nell'applicazione dei nuovi paradigmi comunicativi soprattutto legati a i nuovi media e dall'altro il tema della qualità della comunicazione istituzionale sui social come momento di informazione e dialogo con il cittadino.

L'importanza della comunicazione di qualità sembra essere ormai un tema noto, basti pensare ai vari tentativi di introdurre linee guida come il *Vademecum* "Pubblica amministrazione e social media" di Formez del 2011, il libro *in progress* "Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso" del 2018 nonché dello stesso anno sul tema della scrittura sul web pubblico la "Guida al linguaggio della Pubblica amministrazione" a cura del Dipartimento per la trasformazione digitale e pubblicata on-line da AgID⁷⁸.

Una comunicazione di qualità è sufficiente a ricucire lo scollamento che negli anni si è venuto a creare tra istituzioni, Pubblica amministrazione e cittadino? È sufficiente a proteggere il cittadino da tutte le degenerazioni comunicative sopra descritte pro-

prie dei social media e che rischiano di inquinare il dibattito pubblico?

La risposta non può che essere negativa, perché pur essendo di fondamentale importanza continuare ad insistere sulla qualità del messaggio è altresì necessario operare anche in altri ambiti.

In primo luogo, pare opportuno che le istituzioni continuino a mantenere alta l'attenzione sulle piattaforme social nelle mani dei grandi *Gatekeeper* per quanto riguarda temi sensibili come la protezione dei dati dei cittadini, la tutela della privacy, e tutta quella serie di valori democratici legati alla libertà di espressione che rischiano altrimenti di essere intaccati da un uso scorretto dei social.

Nonostante in molti abbiano concepito Internet come un ordinamento separato da quello reale, naturalmente refrattario ed immune per le sue caratteristiche intrinseche alle regole statali, pare oggi chiaro che un intervento da parte degli Stati sia sempre più auspicabile e non più procrastinabile a fronte, come abbiamo avuto modo di vedere, della progressiva coincidenza tra vita on-line ed off-line e della forte incidenza degli OTT nella vita pubblica, con tutto ciò che ne consegue. A ciò si è affiancata anche la difficoltà dei singoli Stati di porsi in relazione con i prestatori di servizi digitali che operano in uno spazio ambiguo, il cui statuto giuridico, in bilico tra dimensione privata e dimensione pubblica, pone sempre più la questione della natura di questi soggetti e del rapporto tra democrazia e potere.

Pare oggi chiaro che un eventuale intervento normativo volto a regolare i rapporti tra le piattaforme e gli utenti possa essere messo in campo unicamente da un soggetto sovranazionale quale l'Unione europea, la quale ha una visione ed un peso maggiore a livello internazionale. Ed anche gli sforzi compiuti da quest'ultima talvolta non sembrano essere sufficienti rispetto alle dinamiche globali in cui operano queste piattaforme che richiederebbero un intervento di respiro più ampio ma al momento del tutto utopico.

Gli interventi dell'Unione europea, sebbene apprezzabili, stanno faticando a dare i propri risultati. Si sono dimostrati poco efficaci a causa di iter e tempi di produzione normativa lenti rispetto ai tempi di evoluzione delle tecnologie e delle problematiche ad esse collegate (si pensi per esempio al lungo iter che ha accompagnato la produzione e l'adozione del Regolamento 2016/679 GDPR). Inoltre, la tendenza è stata quella di considerare questi temi alla stregua di problematiche antitrust dando vita ad una legislazione incentrata su logiche di mercato anziché sui diritti del cittadino.

Infatti, la legislazione così prodotta è caratterizzata da una forte attenzione agli aspetti tecnici delle



piattaforme e delle soluzioni da mettere in campo rischiando una veloce obsolescenza e perdendo di vista quello che dovrebbe essere il fine ultimo: la tutela dei diritti.

Da un lato sarebbe auspicabile una legislazione guidata da una strategia meno legata agli aspetti tecnologici e in grado, quindi, di produrre norme più resilienti rispetto alle veloci trasformazioni del mondo digitale, dall'altro è sempre più evidente come sia assolutamente necessaria una maggiore sinergia tra i tecnici del diritto ed i tecnici informatici al fine di effettuare un corretto bilanciamento tra i diritti in gioco e le soluzioni tecniche da mettere in campo.

Scelte che non tengano conto delle implicazioni sulla sfera dei diritti derivanti dall'applicazione di particolari soluzioni tecnologiche o viceversa scelte che non tengano conto delle implicazioni sul mercato di soluzioni strettamente giuridiche, rischiano nel migliore dei casi di essere poco efficaci.

Paradossalmente una eccessiva normazione di questo settore che non tenga in debito conto questi aspetti rischia di polarizzare ulteriormente un mercato già afflitto da pesanti forme di oligopolio, innalzando in maniera significativa la soglia di ingresso in questo settore da parte di attori emergenti i quali spesso si presentano con forme societarie embrionali (si pensi alle start up) prive degli strumenti organizzativi ed economici necessarie a rispettare i requisiti previsti dalle normative.

E questo non fa altro che spostare ulteriormente il rapporto di potere tra Pubbliche amministrazioni ed OTT in favore di questi ultimi, i quali oltre che essere unici depositari del codice e dei servizi ormai necessari al cittadino per svolgere la propria vita a cavallo tra quella reale e quella digitale, sono sempre più il mezzo attraverso il quale le istituzioni e le Pubbliche amministrazioni svolgono le proprie funzioni estrinsecando il loro potere.

L'attività normativa è sicuramente necessaria visto il ruolo di piattaforme di pubblica utilità che i social media hanno assunto, loro malgrado, nel tempo. Tuttavia, a causa dei lunghi tempi di produzione normativa, gli OTT si sono trovati spesso ad operare in un regime di discrezionalità su tematiche che invece avrebbero richiesto l'intervento delle istituzioni nazionali ed europee.

È quindi auspicabile a fianco dell'attività legislativa un dialogo costante ed un operato sinergico tra le istituzioni e le grandi piattaforme social al fine di guidarne l'evoluzione verso un sistema in cui la loro natura di piattaforma di marketing risulti distinta e ben distinguibile dalla loro natura di piattaforma di pubblica utilità al fine di delineare un futuro sostenibile per l'informazione on-line.

Così come durante il processo di produzione normativa i social media sono chiamati a partecipare alla discussione portando importanti contributi, così sarebbe altrettanto importante che le istituzioni contribuissero ai processi evolutivi delle piattaforme quando questi incidano sui temi di interesse pubblico.

In assenza di tutto ciò le piattaforme, di fronte a fenomeni come fake news ed *hate speech* i quali con il tempo hanno messo fortemente a rischio l'appetibilità dei propri servizi, si sono trovate costrette ad arginare tali fenomeni con soluzioni come sistemi di pre e post moderazione o come abbiamo visto più di recente con l'istituzione del "Tribunale di Facebook", rischiando così di dar vita a forme di censura o di discriminazione ergendosi a giudici di informazioni ed opinioni, andando ad intaccare non solo tra le altre la libertà di espressione ma anche il sistema democratico⁷⁹.

Queste attività poste in essere in autonomia dai gestori delle piattaforme social non possono che basarsi esclusivamente sui principi economici e mancano totalmente di un bilanciamento tra appetibilità di mercato e difesa dei diritti dell'utente. È per questo che è importante che su temi sensibili l'evoluzione di queste piattaforme avvenga in maniera sinergica con le istituzioni che invece debbono farsi garanti del rispetto di tali diritti.

Un possibile ambito di sinergia potrebbe essere quello della certificazione di notizie o di estratti di esse per combattere la diffusione delle fake news. Attraverso l'utilizzo di tecnologie *Blockchain*, che hanno come fondamento il concetto di fiducia distribuita, sarebbe possibile ad esempio implementare dei processi di *fingerprinting* dei contenuti (testuali, immagini o video), censire le "impronte" all'interno della *Blockchain* in modo che risultino inalterabili e pubblicamente consultabili, ed in seguito permettere alle varie piattaforme social di automatizzare il processo di verifica della provenienza delle fonti. È importante notare che tale processo di *fingerprinting* è rappresentato da un insieme di algoritmi pubblici che possono operare ad un semplice livello formale ovvero creando un'impronta del contenuto di un testo alla lettera oppure ad un livello semantico ovvero andando ad analizzare l'argomento trattato, il tono della trattazione ed il significato del testo. Se nel primo caso, una citazione che riportasse un contenuto privo di una congiunzione o di una punteggiatura risulterebbe alterata e quindi non conforme, poiché l'impronta calcolata con il medesimo algoritmo a partire da questo nuovo testo risulterebbe diversa da quella censita nella *Blockchain*, nel secondo caso ciò avverrebbe solo se la citazione stravolgesse il senso semantico della fonte.



In questo caso risulta evidente come si possa spaziare da un algoritmo poco costoso ma anche poco efficace, ad uno maggiormente costoso ma più efficace e che quindi sia necessario operare un bilanciamento tra gli obiettivi che si vogliono perseguire (l'efficacia dell'algoritmo) e la sua sostenibilità da un punto di vista di mercato, affinché le piattaforme siano spinte ad adottarlo.

Fine ultimo dell'implementazione di queste tecnologie potrebbe essere quello di limitare forme di censura privata messe in campo dalle piattaforme con sistemi di pre e post moderazione nel tentativo di porre un freno al dilagare di forme di disinformazione in assenza di soluzioni alternative da parte delle istituzioni, di permettere altresì a queste ultime di veicolare il proprio messaggio in un ambiente dove la comunicazione di qualità sia maggiormente riconoscibile ed infine di consentire ai cittadini di ricostruire quella gerarchia delle fonti, oggi venuta meno con i nuovi paradigmi comunicativi, e meglio orientarsi nel panorama informativo.

È anche di fondamentale importanza sottolineare come attraverso questo approccio non si vada a cristallizzare una verità certificata dalle istituzioni oppure dai soggetti privati, ma piuttosto a fornire all'utente un potente strumento di verifica delle fonti a supporto di una formazione critica delle opinioni, attraverso un sistema volto ad evidenziare la provenienza di una affermazione ed a certificare l'assenza di manipolazioni.

Risulta quindi chiaro come, accanto all'attività normativa nonché ad una auspicata maggiore sinergia tra istituzioni e piattaforme social, sia fondamentale avviare un percorso di alfabetizzazione mediatica volto a rendere sempre più consapevoli i cittadini delle loro azioni on-line e a sviluppare un pensiero critico importante nel contrasto alla disinformazione e nella formazione di una opinione pubblica sana.

Se infatti oggi le istituzioni scolastiche con il supporto della famiglia forniscono all'individuo gli strumenti necessari ad affrontare le sfide del mondo reale, altrettanto non può dirsi con riguardo al mondo digitale.

Spesso le istituzioni scolastiche confondono l'alfabetizzazione mediatica con quella informatica e si concentrano sull'utilizzo degli strumenti e delle tecnologie, ignorando in gran parte l'importanza dello sviluppo del pensiero critico, della capacità di discernere notizie false o incomplete, del verificare le fonti, del valutare le conseguenze delle proprie azioni on-line (si pensi a fenomeni quali cyberbullismo, *hate speech*, *revenge porn* etc.). Anche la famiglia risulta oggi del tutto inadatta ad affrontare queste tematiche in quanto a sua volta priva di una adegua-

ta formazione, finendo per passare dall'essere parte della soluzione a divenire parte del problema.

In assenza di una adeguata alfabetizzazione mediatica che includa anche temi legati all'etica del vivere civile, i cittadini della rete somigliano sempre più ai bambini nell'isola del "Signore delle Mosche"⁸⁰, innocenti e privi di sovrastrutture, ma anche privi dei mezzi per creare una società sana, guidati unicamente da istinti primordiali.

Dell'importanza di questi aspetti sembra aver assunto maggiore consapevolezza anche la Commissione europea soprattutto in relazione ai fenomeni di disinformazione, la quale nel Piano d'azione per la democrazia in Europa del dicembre del 2020 ha sottolineato l'importanza di dar vita a nuovi progetti di alfabetizzazione che vedano coinvolti gli istituti di istruzione superiore, le organizzazioni della società civile ed i giornalisti.

Tuttavia, per quanto lodevole, si tratta di un intervento già tardivo e che se non attuato tempestivamente rischia di essere poco incisivo vista la velocità con la quale i mezzi di comunicazione sul web evolvono.

Il paradosso al quale siamo giunti nell'arco di neanche un decennio è quello che vede le istituzioni e Pubbliche amministrazioni, in mancanza di una alternativa, rivolgersi ai soggetti privati al fine di rendere possibile il servizio pubblico ed intercettare ed avviare un dialogo con il cittadino ormai presente prevalentemente su queste piazze. Si è venuto così a creare un rapporto di vera e propria dipendenza delle istituzioni e delle Pubbliche amministrazioni nei confronti degli OTT che rischia di alterare i rapporti di potere, dove, come abbiamo visto sono i *Gatekeeper* a stabilire le condizioni contrattuali di fornitura del servizio, in una sorta di "prendere o lasciare".

7. È possibile una piattaforma social di pubblica utilità?

Se come abbiamo visto, la convivenza sui social media delle istituzioni e delle Pubbliche amministrazioni con tutte le altre fonti di produzione delle informazioni è resa particolarmente difficile dalle caratteristiche intrinseche delle piattaforme, dalla loro natura privatistica e dai loro algoritmi, viene da chiedersi se non sia utile una riflessione circa l'opportunità di realizzare una piattaforma social pubblica, federata a livello europeo e che tratti esclusivamente temi di pubblica utilità.

Ben lungi dall'idea di un "social di Stato", tale piattaforma dovrebbe proporsi come complementare alle attività di comunicazione che la Pubblica amministrazione, come abbiamo avuto modo di vedere, già



espleta sulle piattaforme social private, in un'ottica di multicanalità.

Ci si può d'altro canto chiedere se una piattaforma che si concentri su temi così specifici, abbandonando il generalismo tipico di piattaforme come Twitter e Facebook, calata nel contesto del mercato dell'informazione attuale, possa suscitare da parte dei cittadini l'interesse necessario a costituire una base di utenti sufficientemente solida per rendere efficace il paradigma di comunicazione social.

Osservando le recenti evoluzioni del mercato dell'informazione emerge come vi sia un progressivo allontanamento dal paradigma generalista e la ricerca da parte degli utenti di piattaforme che trattano temi specifici attraverso linguaggi particolarmente adatti alla loro trattazione. Si pensi ad esempio alle recenti acquisizioni di Instagram e Whatsapp da parte di Facebook, guidate dalla necessità di differenziare il bacino di utenti, soprattutto dopo aver registrato un notevole calo nel numero di utenti attivi proprio a favore di queste ultime piattaforme; o alla nascita di attori di rilievo come LinkedIn divenuto il punto di riferimento per tutte le tematiche legate al mondo del lavoro⁸¹.

I cittadini sembrano, quindi, pronti a recepire una piattaforma social che tratti temi specifici di pubblica utilità e potrebbero trovare particolarmente appetibile una informazione di qualità su temi istituzionali, disintermediata e fruibile in modo semplice e intuitivo attraverso quei paradigmi che hanno decretato il successo dei social media.

Se è vero quindi che una tale piattaforma potrebbe trovare una propria collocazione nel panorama dei social media non ci resta che mettere in luce le sue potenziali caratteristiche ed i benefici che ne potrebbero derivare.

In primo luogo, il codice e gli algoritmi relativi a questa piattaforma, pur rimanendo proprietari, dovrebbero essere pubblicamente consultabili nel classico stile delle applicazioni open source. Questo consentirebbe di garantire una maggiore trasparenza riguardo alle tematiche relative alla privacy, al trattamento del dato ed agli algoritmi di ranking applicati.

Inoltre, ciò permetterebbe di superare il disallineamento tra i termini di servizio delle piattaforme e le policy interne ed esterne di utilizzo da parte delle Pubbliche amministrazioni e delle istituzioni. In presenza infatti di una piattaforma social pubblica, gli obiettivi perseguiti non sarebbero più guidati da logiche di mercato ma da logiche di pubblico servizio.

Il fatto che tali policy discendano naturalmente dai termini di servizio della piattaforma, ed evolvano costantemente con essi essendo il prodotto dei medesimi processi decisionali e dei medesimi principi fon-

danti, ridurrebbe drasticamente la dipendenza della comunicazione pubblica da sistemi di moderazione privati.

Anche i sistemi di moderazione potrebbero beneficiare di una maggiore trasparenza tanto negli algoritmi utilizzati, quanto nella pubblicità delle decisioni assunte, e questo sembra essere in linea con l'orientamento del legislatore europeo (in particolare nel *digital service act*) che da tempo auspica una maggiore chiarezza nei principi che guidano la moderazione dei contenuti sulle piattaforme social attraverso l'introduzione di un sistema di *notice and take down*.

Attraverso l'integrazione con i protocolli di sistemi di autenticazione Spid e CIE, la piattaforma permetterebbe di superare i problemi legati all'assenza di una identificazione certa dell'utente tipica dei social media privati. Questo consentirebbe innanzitutto di garantire la riconoscibilità dei soggetti istituzionali, non solo a livello di ente, ma addirittura a livello di operatore, andando a rendere ben distinguibile il messaggio istituzionale e facilitando la ricostruzione delle fonti da parte del cittadino.

D'altro canto, ciò consentirebbe anche l'introduzione di un canale di comunicazione certificato tra il cittadino e la Pubblica amministrazione in cui anche la comunicazione di tipo funzionale potrebbe trovare collocazione. Le richieste del cittadino, infatti, grazie alla sua identificazione certa potrebbero essere inoltrate alla Pubblica amministrazione e protocollate, ed avviare un iter presso l'ufficio competente.

Oggi il cittadino o il professionista si trovano a comunicare con la Pubblica amministrazione attraverso un sistema farraginoso caratterizzato da una serie di strumenti e registri di linguaggio disomogenei. Anche quando i servizi vengono erogati in via digitale questo avviene attraverso sistemi personalizzati, diversi da amministrazione ad amministrazione e che vedono obbligano il cittadino ad un cambio di paradigma rispetto a quello a cui è abituato dalle piattaforme commerciali, ponendolo spesso in difficoltà. Attraverso l'utilizzo, invece, di una piattaforma che riporti il modello comunicativo verso un paradigma social, più congeniale all'utente, in un ambiente controllato, dove viene certificata l'identità degli attori coinvolti, dove l'interazione è sottoposta ad auditing ed è sempre disponibile per la consultazione, è possibile tentare di raggiungere un modello di omogeneità nell'accesso alla pletera di servizi frammentati della Pubblica amministrazione non solo a livello nazionale ma anche, attraverso un insieme di sistemi statali federati, a livello europeo.

A ciò si potrebbe affiancare anche la possibilità, se pensiamo ad una comunicazione di promozione dell'immagine della Pubblica amministrazione o socia-



le, di delegare tali attività a soggetti privati legittimati a veicolare tramite la piattaforma social della Pubblica amministrazione, grazie proprio a sistemi di identificazione certa.

Per garantire l'efficacia della piattaforma è sicuramente di fondamentale importanza lo scambio di dati tra le Pubbliche amministrazioni e tra queste ed il cittadino. Come già ampiamente discusso un protocollo di interscambio di dati aperto ed efficiente quale l'open data consentirebbe di far confluire le numerose banche dati disseminate sul territorio in un unico flusso informativo a disposizione delle Pubbliche amministrazioni e attraverso queste degli enti, dei cittadini, delle imprese e dei professionisti.

L'introduzione di un flusso dati al di fuori del pubblico dominio richiede tuttavia una particolare attenzione in termini di sicurezza e trattamento del dato. Senza scendere nel dettaglio, in questa sede, delle tematiche relative alla privacy e al trattamento del dato, in questo caso dovrebbero essere escluse tutte le finalità di trattamento orientate ai fini di marketing o di propaganda, tipiche delle piattaforme private, aprendo la possibilità di adottare sistemi di *sentiment analysis* e *machine learning* al fine di migliorare i servizi delle Pubbliche amministrazioni e monitorare l'impatto delle scelte da queste effettuate.

Quello appena descritto è un modello comunicativo social di pubblica utilità epurato da gran parte di quegli elementi che rendono i social media poco adatti, come abbiamo visto, ad alcune tipologie di comunicazione istituzionale.

8. La comunicazione istituzionale al centro della trasformazione digitale delle Pubbliche amministrazioni

Viene dunque da chiedersi quali possano essere i benefici derivanti dall'adozione di un tale modello di comunicazione all'interno dei processi amministrativi e dei servizi erogati dalle Pubbliche amministrazioni.

La piattaforma social appena descritta potrebbe quindi fungere da punto di accesso unico ai servizi delle Pubbliche amministrazioni andando a dare attuazione all'art. 64-bis CAD secondo cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a rendere fruibili i propri servizi in rete, in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71, tramite il punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

A ben vedere si tratterebbe non solo di mettere a disposizione dei cittadini un unico punto di accesso

ma anche di modificare profondamente le modalità di interazione con i servizi delle Pubbliche amministrazioni, passando dall'ormai tradizionale modello del portale ad un modello social con il quale l'utente ha maggiore familiarità.

Il tradizionale form presente sui portali (per esempio per la richiesta di servizi scolastici o quelli dedicati all'apertura di pratiche per i professionisti e gli imprenditori), caratterizzato da una elevata complessità, scarsa chiarezza e flessibilità, dalla presenza di numerosi voci opzionali, spesso corredato da voluminosi manuali di istruzioni, viene qui sostituito da una più familiare ma non meno efficace chat multimediale, nella quale sono coinvolte non solo figure umane (impiegati degli uffici competenti, professionisti, cittadini) ma anche algoritmi (c.d. *chat bot*) in grado di analizzare la conversazione e coinvolgere i servizi digitali delle Pubbliche amministrazioni dove necessari.

Pensiamo ad esempio ad un *chat bot* specifico per la protocollazione, il quale ad ogni documento, immagine o video postato sulla chat intervenga inviando il contenuto al servizio di *backend* di protocollazione della Pubblica amministrazione e restituisca in chat il numero di protocollo ottenuto, oppure ad un *chat bot* che conosca tutti i passi necessari per istruire una pratica e rilevando la chiusura di una specifica richiesta presenti in chat i requisiti per il passo successivo del processo. Questo consentirebbe anche di disegnare dei processi guidati (c.d. *Wizard*) in cui l'interazione avviene attraverso i paradigmi tipici della comunicazione sociale ed in cui l'interscambio di dati tra le Pubbliche amministrazioni permetterebbe di richiedere al cittadino o al professionista solo la quantità minima di dati necessaria non ancora in loro possesso.

Merita infine precisare che tale modalità di interazione rispetterebbe i requisiti di sicurezza e riservatezza necessari trattandosi di una comunicazione privata tra gli aventi interesse, pur mantenendo tutti i criteri di tracciabilità necessari a garantire la trasparenza e l'*accountability* dei processi amministrativi.

La forte accelerazione nell'utilizzo di servizi digitali della Pubblica amministrazione impressa dalla crisi da Covid-19 ha reso evidente un profondo scollamento tra il modello di interazione e di fruibilità fornito dai servizi offerti dall'amministrazione e quello auspicato dagli amministrati.

Oggi in presenza di una situazione di crisi, una piattaforma come quella sopra descritta avrebbe potuto fornire un valido ausilio al cittadino spesso frustrato dall'impossibilità di accedere ai servizi in presenza e, anche laddove siano stati messi a disposizio-



ne servizi digitali, dalla difficoltà di portare a termine con successo una richiesta a causa della complessità e scarsa funzionalità dei modelli di interazione.

Ma il modello proposto è fantascienza?

In particolare, un progetto come *Slack*⁸² dimostra come un processo collaborativo costruito intorno ad un modello comunicativo social, simile a quello appena descritto, possa risultare efficace ed efficiente.

Oggi *Slack* fornisce un ambiente di comunicazione multicanale e multimediale che permette, grazie all'integrazione di software leader di mercato e app personalizzate (si pensi a Google drive, Zoom, Salesforce, Microsoft outlook), di gestire flussi di lavoro in modo collaborativo, garantendo elevati standard di sicurezza ed un alto livello di automazione dei processi. La sua rapida diffusione soprattutto in ambienti altamente innovativi e caratterizzati da un'elevata complessità, come lo sviluppo software, ha chiaramente mostrato da un lato i vantaggi di un simile approccio basato sul modello di comunicazione sociale, dall'altro l'estrema appetibilità del modello di distribuzione del software SaaS (*Software as a service*)⁸³ che permette di utilizzare tecnologie molto complesse delegando la gestione di queste tecnologie a soggetti terzi.

Un sistema caratterizzato da un modello comunicativo che sfrutti i paradigmi social e una organizzazione dei processi di lavoro non dissimile da *Slack*, potrebbero confluire nella applicazione IO.it, che sta diventando un punto di accentrimento dei vari servizi delle Pubbliche amministrazioni.

Il progetto IO.it⁸⁴ prende le mosse dalla necessità di porre il cittadino al centro dei processi produttivi e di comunicazione della Pubblica amministrazione, offrendo un punto di accesso unico e facilmente utilizzabile alla pleora di servizi fino ad oggi estremamente frammentati e disomogenei. Attraverso l'utilizzo di integrazioni con le banche dati dei vari enti, con i servizi di pagamento PagoPA e con i sistemi di identificazione Spid e CIE, esso si pone l'obiettivo di fornire una applicazione integrata e fruibile in modo semplice attraverso gli stilemi tipici delle applicazioni mobili. Seppur ancora in versione beta l'applicazione, in particolare durante il periodo di pandemia, si è rivelata particolarmente utile nel processo di alfabetizzazione digitale dei cittadini, e nel favorire l'adozione di tecnologie strategiche per il piano innovativo nazionale quali PagoPA e Spid.

Sebbene si tratti di un progetto di ispirazione nazionale, non è da escludersi che questo in caso di successo, possa ispirare anche l'operato di altri paesi europei.

Ecco che un intervento di tipo federativo dell'Unione europea potrebbe creare i presupposti per una

completa interoperabilità tra i vari sistemi nazionali, con grande beneficio dei cittadini europei che potrebbero fruire di tutti i servizi di cui hanno bisogno su tutto il territorio comunitario.

Un ultimo aspetto da prendere in considerazione riguarda l'estrema complessità delle tecnologie alla base di questi sistemi. Visti gli elevati costi di gestione degli strumenti necessari a garantirne il funzionamento si sarebbe portati a pensare che soltanto i grandi OTT (come Amazon o Google) abbiano la capacità di realizzare ed operare infrastrutture così complesse, tuttavia, negli ultimi anni i maggiori cloud provider hanno iniziato ad offrire tali tecnologie in modalità completamente gestita, con tariffe flessibili e vantaggiose. Oggi è possibile per piccole aziende, e quindi anche per le Pubbliche amministrazioni, realizzare sistemi innovativi di grandi dimensioni a costi incrementali.

Se il tema della gestione dei dati dei cittadini su piattaforme di soggetti privati è stato già a lungo dibattuto ed ha in parte trovato una soluzione, tanto che AgID ha stilato una lista di cloud provider qualificati cui le Pubbliche amministrazioni possono rivolgersi per acquistare servizi informatici⁸⁵, si pone tuttavia un problema, più che di costi e di efficienza, di affidabilità dei soggetti privati che forniscono le infrastrutture.

Il recente caso che ha coinvolto l'applicazione social americana *Parler*, di chiaro stampo repubblicano ed il colosso del *cloud Amazon*, che ha visto quest'ultimo interrompere l'erogazione dei servizi cloud al social in seguito agli eventi di *Capitol Hill* del 6 gennaio 2020, ha mostrato come esista e sia tangibile il rischio che impostando tutta la propria strategia di innovazione e tutti i propri servizi su infrastrutture fornite da soggetti privati, si giungerebbe ad una inversione dei rapporti di potere tra Stato e OTT dando vita ad una condizione di dipendenza del primo rispetto al secondo e mettendo a rischio l'erogazione di servizi di pubblica utilità fondamentali per il funzionamento del sistema paese.

Sebbene in Italia sia possibile riscontrare la presenza di progetti pionieristici di alcune Regioni (in particolare la Regione Friuli Venezia Giulia con il sistema cloud EELL e la Regione Toscana con il *Tuscany Internet eXchange* c.d. TIX)⁸⁶ le quali hanno attivato un'infrastruttura per la fruizione di servizi cloud di tipo IaaS, è da rilevare come la complessità e le dimensioni dei sistemi necessari a sostenere una app Io.it che comprenda anche le funzionalità prospettate richieda un investimento statale se non addirittura comunitario.

Anche in questo caso i singoli interventi statali potrebbero beneficiare della supervisione della Co-



munità europea che potrebbe fornire gli schemi di interoperabilità fra i vari cloud nazionali in modo da garantire lo sviluppo di un fiorente mercato digitale europeo all'interno del quale le amministrazioni possano condividere tecnologie ed infrastrutture.

Proprio in questa direzione pare muoversi il progetto Gaia-X⁸⁷ sorto sulla base di accordi Francia – Germania, ma presto allargatosi anche ad altri Stati membri. Tale progetto mira a costituire un ecosistema sicuro e federato che abbracci i più alti standard di sovranità digitale ma al contempo promuova l'innovazione tecnologica, sviluppando requisiti comuni per un'infrastruttura del dato aperta, trasparente ed in grado di connettere tutti i paesi europei.

È alla luce di tale contesto che nelle ultime settimane il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale Colao ha annunciato di voler avviare la creazione di un Polo Strategico Nazionale (PSN) per la realizzazione di un cloud nazionale per la Pubblica amministrazione che sarà operativo a partire dal 2022, ispirato al modello di cloud nazionale Francese.

Il ministro ha dichiarato che l'infrastruttura promossa dalla Presidenza del Consiglio prevederà la possibilità per le amministrazioni di usufruire di efficienti servizi cloud esclusivamente accessibili alla Pubblica amministrazione o ibridi, economici e scalabili facilmente, a fronte di una rigorosa ed omogenea classificazione delle tipologie di dati da conservare e delle caratteristiche di sicurezza e protezione richieste ai fornitori⁸⁸.

Per la realizzazione dell'infrastruttura fisica e tecnologica del cloud nazionale è previsto l'avvio di un partenariato pubblico-privati, sulla quale basare servizi e piattaforme del settore pubblico e privato. I *data center* saranno collocati in Italia e a controllo italiano a garanzia della sicurezza dei dati connessi all'esercizio di funzioni essenziali dello Stato e dovranno rispettare i requisiti di qualità, sicurezza, performance e portabilità stabiliti da AgID.

Le dichiarazioni del Ministro sembrano mostrare la volontà del Governo di virare verso scelte di policy che pongano un argine all'ingresso delle *Big tech* (per la maggior parte straniere) nella realizzazione del cloud nazionale, soprattutto per quanto concerne il trattamento del dato. Tuttavia, nonostante l'iniziativa sia lodevole e costituisca un grosso passo in avanti per il nostro paese, resta da capire quali saranno i criteri per la scelta dei provider, e soprattutto come verranno custoditi e trattati i dati degli amministrati, al fine di evitare proprio quell'inversione dei rapporti di potere e di progressiva dipendenza OTT-Stato, dei quali abbiamo parlato.

9. Conclusioni: verso una riforma della comunicazione pubblica?

Come abbiamo visto, oggi la comunicazione pubblica è regolata prevalentemente dalla l. 150/2000 che se da un lato mostra una sostanziale inadeguatezza ad affrontare i modelli comunicativi moderni, dall'altro ha faticato a trovare una piena e concreta attuazione nel corso degli anni.

Tuttavia, nonostante le difficoltà applicative e le prevedibili resistenze burocratiche, la l. 150/2000 ha avuto un ruolo fondamentale nel ribaltare il modo in cui è concepito da sempre il rapporto tra Pubblica amministrazione e cittadino tanto da introdurre il mantra “la trasparenza è la normalità, il segreto l'eccezione” nel rispetto di quanto affermato dall'art. 97 Cost.

Il 9 gennaio 2020 si è insediato presso la Funzione pubblica un tavolo di lavoro voluto dal ministro per la PA Fabiana Dadone con lo scopo di occuparsi di una riforma complessiva di una normativa e della contrattualistica relative alla comunicazione delle Pubbliche amministrazioni e fornire al contempo indirizzi per una social media policy nazionale.

L'iniziativa si inserisce nel più ampio quadro della partecipazione italiana all'*Open Government Partnership* (OGP) volta a promuovere negli oltre 70 Stati aderenti, l'apertura del governo e dell'amministrazione attraverso l'uso di open data, la trasparenza, la partecipazione dei cittadini, l'accountability degli amministratori, l'uso dei servizi digitali e le competenze digitali nelle amministrazioni e tra i decisori pubblici, sottolineando ancora una volta lo stretto legame tra comunicazione pubblica e trasparenza.

Al gruppo di lavoro hanno partecipato le principali organizzazioni della comunicazione, del giornalismo, e delle professioni digitali, nonché Università, associazioni civiche e rappresentanze di Regioni e Comuni (Associazione comunicazione pubblica, Formez P.A., Ordine dei giornalisti, Fnsi, Ferpi, le Università, PaSocial, Agcom, Associazioni civiche OGP, Anci, Conferenza delle Regioni).

Il 16 giugno 2020, il Gruppo di lavoro su Riforma della comunicazione pubblica e social media policy nazionale ha consegnato nelle mani della Ministra Fabiana Dadone una proposta operativa in 10 punti per una riforma della comunicazione pubblica ed un documento di indirizzo, realizzato da Sergio Talamo, dove vengono evidenziati i motivi che hanno frenato la piena e compiuta realizzazione degli obiettivi della l. 150/2000 ed i nuovi obiettivi di riforma (si tratta della c.d. l. 151 per evidenziare la volontà di un superamento delle logiche della vecchia l. 150/2000).



La proposta per la riforma della comunicazione ha quali principali obiettivi quello di mettere il cittadino al centro delle scelte comunicative dell'amministrazione; estendere i principi di trasparenza non solo a quella legata ai principi di anticorruzione ma anche alla trasparenza legata ai processi decisionali (accountability); l'uso professionale dei social e delle nuove tecnologie allo scopo di instaurare un rapporto diretto, interattivo ed in tempo reale con il cittadino nei luoghi virtuali in cui effettivamente opera ed interagisce con il mondo esterno; costituire un'unica area integrata e digitale di comunicazione stampa e servizi al cittadino che presenti però profili distinti: il giornalista pubblico (chiamato alla redazione delle notizie ed al trattamento delle informazioni e rapporti con i media), lo specialista della comunicazione pubblica (che si occupa di contatti con il pubblico, gestione dell'accesso civico finalizzato all'accountability; analisi della soddisfazione del cittadino; campagne di comunicazione ed organizzazione di eventi; comunicazione interna), social media manager (incaricato di gestire la comunicazione di tipo social prodotta dall'Ufficio unico).

Sebbene risulti lodevole l'intento di proporre una riforma della comunicazione pubblica ormai divenuta necessaria da anni, auspicando soluzioni già in parte illustrate nella nostra trattazione, questa pare tuttavia avulsa da una strategia più ampia che ponga la comunicazione pubblica e quindi il rapporto con il cittadino al centro del processo di digitalizzazione delle Pubbliche amministrazioni e dei servizi da esse erogati.

Tale proposta sembra orientata unicamente ad aggiornare il linguaggio comunicativo delle Pubbliche amministrazioni secondo i nuovi paradigmi imposti dal mercato dei social media, attraverso l'introduzione di figure *ad hoc*, concentrandosi prevalentemente sulla comunicazione pubblica e sull'informazione che oggi avviene attraverso l'Ufficio stampa e l'URP in ottica di comunicazione come servizio.

Come abbiamo visto, tuttavia, la comunicazione permea tutti i processi della pubblica amministrazione in modo trasversale ed assurge al ruolo di vera e propria funzione amministrativa. È chiaro quindi come una riforma che affronti la questione solo da un punto di vista di quelle declinazioni della comunicazione istituzionale adatte ad essere veicolata tramite i social media, escludendo ad esempio la comunicazione interna e quella funzionale, ha una efficacia molto circoscritta e rischia di presentare al cittadino una Pubblica amministrazione ancora troppo burocratizzata e lenta, afflitta da servizi legati a modelli di interazione superati, non al passo con le innovazioni tecnologiche riscontrate sul mercato.

Una presenza di qualità delle Pubbliche amministrazioni sui social, pur fornendo sicuramente un presidio importante contro fenomeni quali fake news, discorsi d'odio etc. non è da sola sufficiente a realizzare quell'idea di amministrazione trasparente, partecipata ed efficiente che costituisce l'obiettivo dei processi di ammodernamento della Pubblica amministrazione e non è da sola in grado di creare i presupposti per l'ecosistema mediatico necessario a dar vita ad una opinione pubblica di qualità.

Infatti, se come abbiamo visto il modello comunicativo social è frutto di una profonda trasformazione della società in una "società informazionale" che fa dell'informazione il prodotto principale dei propri processi e della comunicazione il mezzo di scambio di tale prodotto, è allora necessario ridisegnare tutti i processi amministrativi proprio intorno alla comunicazione.

È il processo stesso di ammodernamento e digitalizzazione delle Pubbliche amministrazioni che deve plasmarsi intorno a quel paradigma comunicativo sociale oggi divenuto cardine della società, garantendo in questo modo *by design* la trasparenza ed il coinvolgimento diretto del cittadino nei processi decisionali, dove anche la comunicazione interna della PA finisce per divenire una declinazione della comunicazione con il cittadino condividendone il linguaggio, la forma, gli obiettivi.

Ma tali ambiziosi obiettivi non possono essere raggiunti affidandosi ad infrastrutture e servizi privati forniti da terze parti, ma unicamente mantenendo quella sovranità digitale che oggi è possibile raggiungere solamente attraverso la cooperazione e la federazione tecnologica tra Stati che solo un soggetto come l'Unione europea può garantire.

In questo senso una piattaforma social di pubblica utilità, come sopra descritta, di proprietà degli Stati, integrata profondamente nei processi digitali delle Pubbliche amministrazioni e federata attraverso l'intervento unificatore dell'Unione europea, potrebbe aiutare a colmare la distanza venutasi a creare tra amministratori ed amministrati e a generare un ambiente mediatico in grado di garantire processi democratici sani.

Ecco che proprio grazie alla riprogettazione dei servizi della Pubblica amministrazione intorno al concetto di comunicazione, la trasparenza diviene accessibilità: non solo il dato è disponibile al cittadino, ma questo viene arricchito di un valore semantico che rende i dati interconnessi e navigabili, permettendogli non solo di accedere al dato ma anche di comprenderne il significato. Non è sufficiente infatti pubblicare un flusso continuo di dati e notizie riguardanti le attività svolte dalle Pubbliche amministrazioni, ma



è necessario dare al cittadino gli strumenti per verificare, confrontare e comprendere le informazioni con cui quotidianamente entra in contatto.

In questo senso, è sicuramente passo in avanti l'iniziativa con la quale AgID ha varato il nuovo portale di ricerca dati.gov.it⁸⁹, che ha l'obiettivo di aggregare le numerose fonti open data delle Pubbliche amministrazioni, fornendo un unico punto di accesso centralizzato per eseguire ricerche in modo semplice e intuitivo.

Tutto ciò costituisce un primo contributo verso una maggiore accessibilità dell'informazione al cittadino, venendo meno la necessità di conoscere l'ubicazione delle singole banche dati (per es. siti Internet di Ministeri, enti locali o altri enti pubblici) e le specifiche modalità di interazione con ciascuna di esse. Tuttavia, tale strumento risulterebbe enormemente più efficace se integrata all'interno dei servizi delle Pubbliche amministrazioni anziché in un portale separato.

Ciò consentirebbe di evitare una perdita di contesto ogni volta che il cittadino, il professionista o l'impresa si trovino a dover reperire o verificare delle informazioni (si pensi per esempio durante la presentazione di una pratica la necessità di reperire l'Ufficio preposto o informazioni di contatto o ancora reperire il testo di una norma legata al servizio di cui si sta usufruendo).

Altresì è da notare come, in modo del tutto analogo a quanto fatto dai motori di ricerca agli albori dell'Internet, l'indicizzazione dei contenuti avvenga secondo un criterio formale, permettendo di ricercare esclusivamente informazioni di cui si conosca già parzialmente il contenuto, secondo il noto paradigma della ricerca per "parola chiave".

Come abbiamo visto tale modalità di indicizzazione, sebbene permetta di centralizzare l'accesso ai dati, non consente una organizzazione ontologico-semanticamente del dato, rendendo meno espressiva la ricerca e meno comprensibili i risultati. Mancano sostanzialmente quelle relazioni tra i dati che li rendono fruibili da una società informazionale il cui modello comunicativo, come visto, è basato sul concetto di rete.

È quindi chiaro che vi sia l'esigenza di centralizzare l'accesso ai servizi della Pubblica amministrazione e di creare una maggiore integrazione tra di loro, anche utilizzando gli strumenti e le tecnologie già consolidati sul mercato dai grandi attori del web (si pensi alla *machine learning* e agli algoritmi di ranking). Oggi è possibile osservare come una applicazione come IO.it, sebbene in fase sperimentale, raccolga molte di queste sfide, fornendo al cittadino un unico punto di accesso a tutti i servizi della

Pubbliche amministrazioni, integrato con sistemi di pagamento e di identificazione, fruibile attraverso un paradigma ormai consolidato come quello della *app mobile* e con un linguaggio ampiamente derivante da quello delle grandi piattaforme social. Questa applicazione potrebbe costituire l'embrione di una piattaforma più ampia, costruita intorno ai processi comunicativi, come quella da noi prospettata. Il nome stesso Io.it pare suggerire la volontà di costruire un ecosistema dove il cittadino è posto al centro.

E se quindi l'obiettivo è quello di porre di nuovo il cittadino al centro dei processi democratici ed assurgere a quel modello di democrazia partecipata in cui le decisioni sono frutto di una sinergia tra amministratore ed amministrato, è necessario da un lato fornire ai cittadini i mezzi tecnologici necessari a rendere effettiva tale partecipazione, e dall'altro avviare un processo di alfabetizzazione mediatica che fornisca al cittadino gli strumenti necessari alla formazione di un pensiero critico alla base della corretta formazione dell'opinione pubblica.

Ciò potrà avvenire solo se la comunicazione pubblica, ed in particolare quella istituzionale, punto cardine dei processi di trasformazione della Pubblica amministrazione in chiave digitale e faro per il cittadino nella nebbia mediatica costituita dai nuovi media, saprà evolversi verso il modello comunicativo sociale della nuova società informazionale perseguendo il bene pubblico e divenendo per quella via un esempio virtuoso nel panorama mediatico, spingendo gli stessi cittadini-utenti a pretendere il medesimo livello di tutela dai grandi attori del web.

Note

¹ Il [Digital Economy and Society Index \(DESI\)](#) per il 2020 colloca l'Italia al 25° posto fra i 28 Stati europei. Rispetto alla media dei paesi Ue, l'Italia registra significative carenze in relazione alle competenze digitali di base e avanzate. Solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 anni e i 74 anni possiede delle competenze digitali essenziali di base (la media europea si attesta intorno al 58%), e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (33% nella media Ue). Al di sotto degli standard europei è inoltre la percentuale di specialisti ICT rispetto alla forza lavoro complessiva. Il [Report cittadini e ICT dell'Istat](#), invece, segnala che nel 2019, in Italia il 76,1% delle famiglie dispone di un accesso a Internet ed il 74,7% di una connessione a banda larga. Resta un forte divario digitale riconducibile a fattori generazionali e culturali. La quasi totalità delle famiglie con un minore dispone di un collegamento a banda larga (95,1%), mentre tra le famiglie composte da persone con più di 65 anni la quota si abbassa al 34%. Il divario digitale ancora molto esteso nel nostro paese incide anche sull'esercizio di alcuni diritti e libertà fondamentali quali l'accesso alle informazioni e la libera manifestazione del pensiero.

² L. MAZZOLI, *Il patchwork mediale. Comunicazione e informazione tra media tradizionali e media digitali*, Franco Angeli, 2017.

³J. LAZER, M. BAUM, Y. BENKLER et al., *The science of fake news. Addressing fake news requires a multidisciplinary effort*, in "Sciencemag.org", 2018, n. 6380.

⁴Per quarta rivoluzione industriale si intende la crescente compenetrazione tra mondo fisico, digitale e biologico veicolata dalle nuove tecnologie (si pensi solo per fare alcuni esempi all'IA, al *Cloud*, alla *Blockchain*, alla robotica, all'IOT, all'ingegneria genetica ed alla neuro-tecnologia, ai veicoli a guida autonoma) ed in grado di modificare e trasformare radicalmente il modo nel quale viviamo, comunichiamo, lavoriamo. A tale rivoluzione si accompagna il termine Industria 4.0, ispirato a un progetto del governo tedesco, introdotto per la prima volta come concetto durante la Fiera di Hannover nel 2011. Tutte le rivoluzioni industriali susseguitesi nel tempo sono state veicolate dalle c.d. "Tecnologie Abilitanti" ovvero tecnologie che hanno avuto un forte impatto non solo sulla produzione ma anche sull'economia e sulla società. Nel XVIII secolo l'invenzione della macchina a vapore ha portato alla prima rivoluzione industriale spingendo da un lato il passaggio da una tipologia di produzione manuale a una prima meccanizzazione della produzione stessa e dall'altro alla urbanizzazione delle persone. La seconda rivoluzione industriale, collocata tra la metà dell'800 ed i primi del '900, ha visto la scoperta dell'elettricità e l'uso del petrolio che hanno portato con l'introduzione della catena di montaggio in ambito industriale alla produzione di massa. La terza rivoluzione industriale, detta anche Rivoluzione Digitale, ha avuto inizio negli anni sessanta e si è diffusa grazie all'introduzione nelle realtà produttive dell'*Information Technology* di prima generazione, ovvero microelettronica, transistor, circuiti integrati, semi-conduttori, microprocessori, Personal Computer, fino all'avvento e successiva diffusione di Internet negli anni novanta. Tutto ciò ha consentito una progressiva automazione della produzione e ha inciso profondamente sui settori bancario, dell'energia e delle telecomunicazioni. La quarta rivoluzione industriale, che stiamo vivendo oggi, è caratterizzata dall'«egemonia del dato», dall'uso estensivo in ambito industriale delle tecnologie digitali e rappresenta una nuova rivoluzione non solo rispetto al modo di produrre e organizzare il lavoro (caratterizzato da una stretta sinergia tra manifattura e servizi), ma anche da una progressiva riorganizzazione della società (si pensi per esempio ai progetti di smart city). Tale rivoluzione porta con sé numerose sfide, opportunità e rischi e un fortissimo impatto su governi, aziende, società civile e singoli individui. Per un approfondimento si veda in particolare: K. SCHWAB, *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, 2016; ID., *Governare la quarta rivoluzione*, Franco Angeli, 2019; ID., *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*, 2016.

⁵L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, 2017; M. DURANTE, *Il potere computazionale. L'impatto delle ICT su diritto, società, sapere*, Sesto San Giovanni, 2019.

⁶M. CASTELLS, *The information age. Economy, society and culture: Volume I, The rise of the network society* (1996); Volume II, *The power of identity* (1997); Volume III: *End of millennium* (1998). I tre volumi sono stati tradotti in italiano dalla Università Bocconi Editore con i titoli di *La nascita della società in rete* (2002); *Il potere delle identità* (2003); *Volgere di Millennio* (2003); ID., *Identity in the network society. Conversation with Manuel Castells*.

⁷Già nel 1978 Simon Nora e Alain Minc, nel rapporto *Convivere con il calcolatore* (Bompiani, 1984), avevano intuito l'essenza rivoluzionaria della telematica come chiave di volta del mondo contemporaneo, in grado di sovvertire i tradizionali rapporti di forza che governano la società. La loro visione di un insieme di strutture telematiche le cui interconnessioni danno vita a nuovi organismi, che assumono caratteristiche

sempre più reticolari, ha trovato conferma negli anni Ottanta col dilagare di Internet e del World Wide Web che si configurava da un lato come un potentissimo mezzo di comunicazione, dall'altro come uno straordinario serbatoio di informazioni e di conoscenza. È in tale contesto che maturarono le riflessioni del sociologo Manuel Castells sui legami tra questa forma tecnologica e la pluralità di fenomeni che hanno luogo nel mondo contemporaneo. Nella sua monumentale trilogia, Castells introdusse la nozione di "Informazionalismo", per denotare l'odierna dimensione socio-economica post-industriale. Egli giunse così a definire una "nuova società informazionale", dominata da specifiche forme di organizzazione sociale, in cui la generazione, il trattamento e la trasmissione dell'informazione diventano le risorse fondamentali della produttività e del sapere. Cfr. M. CASTELLS, *op. cit.*

⁸Y. BENKLER, *The Wealth of Networks. How social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale, 2006.

⁹A livello globale ad ottobre 2020 su una popolazione di 7,81 miliardi erano presenti 5,20 miliardi di smartphone, il 67% della popolazione mondiale possiede un dispositivo mobile. Su 4,66 miliardi di utenti internet (il 60% della popolazione mondiale) 4,14 miliardi sono attivi sui social network, con un tasso di crescita nell'ultimo anno del 12%. Cfr. S. KEMP, *Social media users pass the 4 billion mark as global adoption soars*, in "We are social", October 2020. Su scala nazionale, invece, su una popolazione di 60,51 milioni, il 94% possiede un dispositivo mobile e 49,48 milioni (l'82% della popolazione) ha un accesso ad Internet, mentre 35 milioni di italiani sono attivi sui social, con un tasso di crescita del 6,4%. Cfr. *Digital 2020*, in "We are social", report 2020. Per quanto concerne il consumo di informazioni, secondo uno studio di *Digital news report* solo in Italia i social media coprono il 50% del fabbisogno di notizie degli internauti, mentre la carta stampata prosegue la sua discesa attestandosi intono al 25%. Cfr. *Digital news report*, 2020.

¹⁰L. FLORIDI, *The good web – some challenges and strategies to realise it*, in "WWW '18: Proceedings of the 2018 World Wide Web Conference" (Lyon, 23-27 April 2018).

¹¹T. BERNERS-LEE, *Longer biography*.

¹²AGCOM definisce gli OTT «imprese prive di una propria infrastruttura e che in tal senso agiscono al di sopra delle reti, da cui Over-The-Top» e che «forniscono, attraverso le reti IP, servizi, contenuti e applicazioni (...) e traggono ricavo, in prevalenza, dalla vendita di contenuti e servizi agli utenti finali (...) e di spazi pubblicitari». Cfr. AGCOM, *Relazione Annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, p. 28.

¹³Per un approfondimento sul tema consultare A. VENANZONI, *Neofeudalesimo digitale: Internet e l'emersione degli Stati privati*, in "MediaLaws", 2020, n. 3; J. KOTKIN, *The Coming of Neo feudalism - a warning to the global middle class*, New York, 2020; P. GROSSI, *Unità giuridica europea: un Medioevo prossimo futuro?*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 2002, n. 31, pp. 39-57; E. MOROZOV, *Silicon Valley. I signori del Silicio*, Codice, 2016.

¹⁴Come ha affermato in modo calzante Andrew Lewis *Se non state pagando qualcosa, non siete un cliente, siete il prodotto che stanno vendendo* in "MetaFilter Community weblog", 2002.

¹⁵La auto-regolazione, interna alla architettura della rete, basata sul principio di democrazia partecipativa, con il tempo, ha visto una istituzionalizzazione degli incontri, dei summit e dei forum che punteggiano lo spazio digitale, come il *World Summit on the Information Society*. Tutto ciò pone un paradosso: quello di Internet espressione al tempo stesso della più alta progettualità umana e spazio entro cui la regolazione giuridica, a detta di molti, non dovrebbe entrare. Secondo



Pizzetti tale paradosso non fa altro che riproporre uno dei dualismi più arcaici del diritto: il contrasto tra *Physei* e *nomos*. F. PIZZETTI, *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, 2018.

¹⁶A. VENANZONI, *op. cit.*

¹⁷L. LESSIG, *Code 2.0*, New York, 2006.

¹⁸F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Il Mulino, 2001.

¹⁹S. RODOTÀ, *La rivoluzione dei diritti da Malala al Datagate*, in “La Repubblica”, 15 luglio 2013.

²⁰G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, Giappichelli, 2017.

²¹EUROPEAN COMMISSION, *The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online*.

²²Si pensi, per esempio alla distinzione tra provider (host, caching, conduit...) che appare insufficiente a categorizzare le nuove realtà (*cloud service, content, delivery networks, domain name services*), che rendono difficile alle aziende nascenti comprendere a quali norme conformarsi.

²³Per un approfondimento si veda G. FORMICI, *Schrems colpisce ancora? Il trasferimento dei dati personali dall'Unione europea a Stati terzi, le Conclusioni dell'Avvocato generale nel caso Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Limited e Maximilian Schrems e una storia che rischia di ripetersi*, in “Media Laws”, 2020, n. 1; F. BIGNAMI, *Schrems II: The Right to Privacy and the New Illiberalism*, in “Media Laws”, 2020, n. 3; G. CHURCHES, M. ZALNIERIUTE, *A Groundhog Day in Brussels: Schrems II and International Data Transfers*, 2020.

²⁴G. FINOCCHIARO, *Digital Services Act: la ridefinizione della limitata responsabilità del provider e il ruolo dell'anonimato*, in “MediaLaws”, 2021; F. PAOLUCCI, *Il digital services act: verso una nuova governance di internet?*, in “Iusinitinere.it”, 2020.

²⁵Secondo il *Corporate Europe Observatory* il maggior numero di incontri è stato ottenuto proprio da Google, Microsoft, Facebook, preoccupate da una potenziale rivisitazione delle norme antitrust annunciata con il DMA, e da una nuova regolamentazione sulle modalità di gestione dei contenuti on-line che ha l'obiettivo di fissare i principi per la moderazione degli stessi e per la risoluzione di controversie così come previsto nel DSA. Cfr. CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, *Big Tech brings out the big guns in fight for future of EU tech regulation*, 2020.

²⁶Risoluzione del Parlamento europeo A3-0282/93 in G.U. n. C 20/113.

²⁷C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, 1969, p. 972.

²⁸G. SARTORI, *Opinione pubblica*, in “Enciclopedia del Novecento”, 1979; G. REBUFFA, *Opinione pubblica e democrazia*, il Mulino, 2003.

²⁹P. BILANCIA, *Quale democrazia*, in “Federalismi.it”, 2017, n. 1; A. PAPA (a cura di), *Comunicazione e nuove tecnologie*, Aracne, 2011.

³⁰W. QUATTROCIOCCI, A. VICINI, *Misinformatio. Guida alla società dell'informazione e della credulità*, Franco Angeli, 2017.

³¹La bolla dei filtri si caratterizza per tre nuove dinamiche: in primo luogo, in un'epoca in cui le informazioni condivise sono alla base di esperienze condivise (si pensi per esempio ad un canale via cavo dedicato ad uno sport che è seguito da telespettatori che hanno una passione in comune), la bolla, invece, ci divide e ci isola nel mondo che ha costruito su misura per noi; in secondo luogo non siamo noi che selezioniamo l'informazione secondo criteri evidenti come avviene nel mondo analogico (si pensi ad esempio alla ricerca di notizie su giornali che hanno un palese orientamento politico) ma è l'informazione che ci viene proposta attraverso criteri occulti

(Google non è così trasparente, non ci dice chi pensa che siamo o perché ci mostra i risultati che vediamo sullo schermo); infine non siamo noi a scegliere di entrare nella bolla, non siamo noi a scegliere il colore delle lenti con le quali guardare ed interpretare ciò che ci circonda, ma ci viene suggerito e in modo strisciante condiziona il modo nel quale percepiamo il mondo. E. PARISER, *Il Filtro*, il Saggiatore, 2012.

³²Cass Sunstein aveva individuato una importante distinzione, quella tra la sovranità del consumatore nel libero mercato e la sovranità del cittadino in una nazione libera; ma quello che va bene per un consumatore non va bene per un cittadino. Se l'informazione tagliata su misura dei gusti del consumatore può rendere più facili e soddisfacenti le sue scelte di consumo, altrettanto non può dirsi per il cittadino. La sovranità politica ha un diverso fondamento che richiede un dibattito pubblico dove possano entrare in contatto e confrontarsi idee diverse e molto distanti tra di loro e soprattutto lontane dall'idea dominante. C.R. SUNSTEIN, *Republic.com 2.0*, Princeton University Press, 2007, p. 38; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli (a cura di), “Parole e potere. Libertà di espressione, hate speech e fake news”, Egea, 2017.

³³Dopo settimane in cui il mantra *stop the steal* imperverava sui social media mietendo proseliti, sono state sufficienti poche parole del Presidente uscente Donald Trump, pronunciate durante i raduni politici che hanno preceduto la cerimonia di insediamento del nuovo Presidente, amplificate attraverso i social media, in particolare Twitter, in cui questo incitava a mettere in atto una protesta selvaggia e marciare sul Campidoglio per riprendersi il paese, per causare un vero e proprio attacco al cuore della democrazia culminato in scontri violenti e saccheggi. Donald Trump nei suoi raduni del 19, 27, 30 dicembre 2020 ha incitato i propri sostenitori utilizzando le seguenti parole: «[make a] big protest in D.C. on January 6th. Be there, will be wild!» e «We will never give up; we will never concede, we will stop the steal. We're going to walk down Pennsylvania Avenue, and we're going to the Capitol... We're going to try and give our Republicans, the weak ones... the kind of pride and boldness that they need to take back our country». Le stesse parole sono state rilanciate attraverso Twitter dal Presidente uscente il 1° gennaio 2021. Per un approfondimento cfr. D.Z. MORRIS, *“We will never concede”: How Donald Trump incited an attack on America*, 2021.

³⁴P. LÉVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, 1996.

³⁵Il diritto all'informazione e alla comunicazione pubblica, espressione del nuovo rapporto che si è andato delineando a partire dagli anni Novanta tra poteri pubblici e cittadino dove quest'ultimo è sempre più parte integrante delle amministrazioni e non mero amministrato, ha trovato ancoraggio costituzionale nella “Costituzione materiale” in grado di cogliere le modificazioni intervenute nel sistema giuridico e sociale, in misura maggiore rispetto agli schemi dettati dalla “Costituzione formale”. Infatti, non basta l'interpretazione estensiva dell'art. 21 Cost. come libertà di informare, informarsi ed essere informati, per fornire al diritto all'informazione pubblica ed al principio di pubblicità dell'agire dei pubblici poteri una solida base costituzionale, né il richiamo e la combinazione con gli art. 64 Cost. (Pubblicità dei lavori delle Camere), 73 (pubblicazione delle leggi) e 97 (buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, precetto che maggiormente sostiene l'importanza della pubblicità dell'agire delle pubbliche amministrazioni, espressione dei principi di trasparenza e imparzialità che debbono guidare l'intero agire degli organi amministrativi). Le basi costituzionali del diritto all'informazione pubblica debbono altresì rintracciarsi nelle disposizioni poste a salvaguardia del principio democratico della repubbli-



ca (art. 1), della garanzia dei diritti della personalità (art. 2) e dell'imparzialità (art. 3) fino a ricomprendere la garanzia dell'associazionismo per fini politici (art. 49). Alla luce di tali riflessioni, allora, la "pretesa" degli amministrati a ricevere informazioni troverà giustificazione nel complesso delle norme costituzionali sulle quali si fonda l'ordinamento democratico. Per un approfondimento si veda: P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, 1984; P. MARSOCCI, *Potere e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, 2002; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, 2001.

³⁶F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale aperta*, in "Informatica e diritto", 2017, n. 1-2; L. SARTORI, *Open government: What Else?*, in "Istituzioni del federalismo", 2013, n. 3-4.

³⁷E. CARLONI, *L'amministrazione aperta: Regole, strumenti e limiti. Dell'open-government*, Maggioli, 2014.

³⁸F. FAINI, *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in "Cyberspazio e diritto", 2013 n. 2.

³⁹I processi di informatizzazione e l'impiego delle moderne tecnologie dell'informazione che hanno profondamente influenzato l'organizzazione dell'attività amministrativa, le singole procedure, i rapporti con l'utenza ed i servizi a questi offerti, nonché gli interventi normativi volti a disciplinare ed agevolare questo processo, ricadano sotto il concetto di *e-government*. Per *e-government* si intende, quindi, quel processo complessivo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica, sia sotto il profilo tecnico che giuridico, realizzato grazie all'introduzione e all'applicazione delle nuove tecnologie ICT a tutti gli aspetti strutturali e funzionali dell'amministrazione stessa.

⁴⁰Gli atti di *soft law* hanno il compito di disegnare le politiche di riferimento ed orientare la successiva disciplina giuridica del fenomeno di rango legislativo, la quale ha a sua volta il compito individuare i principi generali e la disciplina specifica di riferimento.

⁴¹Per un approfondimento si veda G. ARENA, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004; B.G. MATTARELLA, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in "Rivista trimestrale di diritto Pubblico", 2005, n. 1.

⁴²Art. 2 c. 2 l. 150/2000 «Le attività di informazione e di comunicazione sono attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di 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».

⁴³*Linee Guida per i siti web della PA*, 2011: Art. 6.3 Partecipazione web 2.0 «Il coinvolgimento dei cittadini per migliorare la gestione e la qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione ha come preconditione, l'adozione dell'approccio web 2.0 per la comunicazione e condivisione delle risorse online. I social media possono essere considerati dalla pubblica amministrazione come canali di broadcasting ad alto potenziale di audience, dalla forma semplice e di versatile diffusione tra i cittadini, estremamente economici (sia per gli utenti che Amministrazioni pubbliche stesse), multipiattaforma e spesso interoperabili tra loro. Attraverso la pubblicazione in tempo reale di piccoli messaggi di testo (microblogging), immagini, audio e video, si può garantire un'informazione costante e aggiornata, comunicare ed erogare servizi mirati a particolari fasce d'utenza, accrescere la percezione di vicinanza dell'amministrazione ai cittadini. Sono molti gli strumenti utili a questo scopo che in questo momento il web mette a disposizione: forum, wiki, blog, social network, XML e RSS, podcast, georeferenziazione (cfr. per le definizioni la Tabella B.2 nel Vademecum 2010 "Indicazioni operative per la costru-

zione, lo sviluppo e la gestione dei siti web delle PA»). La strategia d'uso degli strumenti del web 2.0, all'interno della comunicazione web delle amministrazioni, deve tenere conto: del target di riferimento e quindi del ruolo dell'utenza nella costruzione della conoscenza; del contesto organizzativo e dei modelli architettonici in cui verrà implementata. Nella riprogettazione dei servizi e dei contenuti web in una logica 2.0, si raccomanda quindi di: definire l'organizzazione dei contenuti sulla base dei bisogni degli utenti; erogare i servizi secondo una logica multicanale e multi dispositivo; facilitare l'accesso ai dati e alle informazioni attraverso funzionalità evolute di ricerca e localizzazione».

⁴⁴Art. 8.2 *Circolare n. 2/2017*: «Per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l'efficienza nella gestione delle domande, si raccomanda alle amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria, fermo restando il rispetto delle esclusioni e dei limiti previsti dall'art. 5-bis, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013. In particolare, la pubblicazione proattiva sui siti istituzionali delle amministrazioni è fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni di interesse generale o che siano oggetto di richieste ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti diversi. Per gli stessi motivi, le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei social media (Facebook, Twitter, ecc.). I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali ai fini di comunicazione».

⁴⁵B. PANG, L. LEE, *Opinion mining and sentiment analysis*, in "Foundations and Trends in Information Retrieval", 2008, n. 1-2.

⁴⁶F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenze e principio di legalità*, in "Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica", 2015, n. 2: «Il diritto all'uso delle tecnologie è qualificabile come una posizione giuridica soggettiva strumentale verso la Pubblica amministrazione, accostabile al paradigma dell'interesse legittimo».

⁴⁷*Vademecum* curato da Foromez realizzato nell'ambito delle attività finalizzate alla elaborazione delle Linee guida per i siti web delle Pubbliche Amministrazioni (previste dalla Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del Ministro per la pubblica amministrazione l'innovazione).

⁴⁸S. TALAMO, F. DI COSTANZO, R. CRUDELE (a cura di), *Social Media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso*, Foromez PA, 2018.

⁴⁹M. PIETRANGELO, *La lingua della comunicazione al tempo di Internet. Profili giuridici*, Esi, 2016.

⁵⁰Per un approfondimento sulla crisi dell'informazione professionale si veda C. PINELLI, *"Postverità", verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in "MediaLaws", 2017, n. 1; M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in "MediaLaws", 2017, n. 1.

⁵¹A. LOVARI, *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, Franco Angeli, 2013; I. MERGEL, S.I. BRETSCHNEIDER, *A Three-Stage Adoption Process for social Media Use in Government*, in "Public Administration Review", 2013, n. 3; G. DUCCI, *Relazionalità consapevole. La comunicazione pubblica nella società connessa*, Franco Angeli, 2017.

⁵²Sul fondamento costituzionale della tipicità degli atti amministrativi si veda E. FERRARI, *Nozione e fondamento costituzionale della tipicità degli atti amministrativi*, in "Rivista AIC", 2019, n. 2.



⁵³G. SGUEO, *L'amministrazione digitale*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2016, n. 1.

⁵⁴Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 febbraio 2015, n. 769; Tar Liguria, sentenza n.787 del 19 maggio 2014. Conformi anche Consiglio di Stato, Sez. V, 24 settembre 2003, n.5444; Cass., Sez. II, 30 maggio 2002, n. 7913; Sez. III, 12 febbraio 2002, n. 1970. Per approfondimenti E. BASSOLI, *Valenza giuridica del tweet di un ministro*, in "Sicurezza e Giustizia", 2015.

⁵⁵G. SGUEO, *La comunicazione di un Ministro attraverso una social network integra gli estremi di un atto amministrativo?*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2015, n. 4; S. ROSSA, E. CELESTE, *A colpi di tweet: social network, pubblica amministrazione e politica*, in "Istituzioni del federalismo", 2020, n. 1; E. CELESTE, *Social media and politics: the legal value of tweet*, in "MediaLaws", 2020, n. 1.

⁵⁶Il ruolo legato alla gestione dei Social Media è il Social Media Manager, figura emersa già nel mondo professionale privato ma ancora in fase di definizione nel settore pubblico. Con il termine *Social Media manager* si intende una persona incaricata di curare e pubblicare i contenuti sui canali Social gestiti da un'organizzazione, elaborando un piano editoriale e interagendo con la community di cui ne rappresenta l'anima. E. ZACCONE, *Social Media monitoring*, Flaccovio Editore, 2015.

⁵⁷F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e media digitali: la prospettiva del public engagement*, in "Problemi dell'informazione", 2016, n. 1.

⁵⁸A. LOVARI, *Social media e pubblica amministrazione tra diritti e doveri: una prospettiva sociologica*, in "Rivista Italiana di Informatica e diritto", 2019, n. 1.

⁵⁹F. CONTINI, G.F. LANZARA, *ICT and Innovation in the Public Sector. European studies in the framework of e-government*, Palgrave Macmillan, 2009.

⁶⁰M. WEBER, *The Theory of social and economic organization*, Collier Macmillan Publisher, 1974.

⁶¹Controversa e dibattuta la questione sulla natura di servizio pubblico o funzione amministrativa della comunicazione pubblica. La distinzione tra servizio pubblico e funzioni pubbliche non ha, infatti, confini netti soprattutto perché anche la fruizione di servizi pubblici implica o può implicare l'esercizio di funzioni autoritative o certificative, ovvero di attività giuridiche culminanti in provvedimenti amministrativi. Per un approfondimento: M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, 1986; F. MERLONI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2012; G. CAMMAROTA, *I servizi pubblici on-line*, in G. Cammarota, P. Zuddas (a cura di), "Amministrazione elettronica: caratteri finalità e limiti", Giappichelli, 2020; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2019; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2008.

⁶²E. FRANCESCHINI, *Azioni in calo, ecco perché Twitter ha riammesso Trump*, in "la Repubblica", 8 gennaio 2021.

⁶³TWITTER, *Permanent suspension of @realDonaldTrump*, Jan. 8, 2021.

⁶⁴La definizione di "comunicazione pubblica" che ad oggi appare più completa, ricomprendendovi sia la dimensione oggettiva che soggettiva, è quella data da Franca Faccioli la quale, senza pretese di esaustività, definisce l'ambito della comunicazione pubblica come "processo complesso al quale partecipano soggetti con ruoli e responsabilità diversi, che agiscono nell'ambito dello stesso contesto e nella prospettiva di contribuire alla realizzazione dell'interesse della collettività... essa fa interagire attori pubblici e privati nella prospettiva di attivare la relazione tra Stato e cittadini... suo oggetto sono temi di interesse generale e sua finalità è contribuire alla realizzazione di tale interesse"; cfr. F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci editore, 2008. La "comunicazione istituzionale" è "la spina dorsale dell'intero sistema della comunicazione pubblica" ed è possibile definirla come quella

comunicazione promossa da una pubblica amministrazione (o ente pubblico o servizio pubblico) sia centrale che periferica e la cui fonte è riconosciuta come tale da tutti i destinatari del messaggio per mezzo di segni distintivi espliciti e chiari. Pubblicizza la produzione normativa, le attività, le funzioni, l'identità e il punto di vista dell'amministrazione attraverso l'utilizzo, in maniera integrata, di tutti i media a disposizione (stampa, radiotelevisione, la rete) avvalendosi dei diversi registri comunicativi di questi mezzi. Si rivolge ai cittadini ed ai gruppi dell'ambiente sociale in cui svolge la sua attività (comunicazione esterna diretta); ai mass media (quando tramite il medium vuole raggiungere cittadini e organizzazioni); a chi opera all'interno delle istituzioni pubbliche (comunicazione interna). Scopo principale è quello di assicurare ai cittadini una completa informazione sulle realtà delle organizzazioni pubbliche e sulle norme vigenti (espressione del diritto di informarsi e di essere informati), nonché costruire e promuovere l'identità dell'ente pubblico al fine di valorizzare l'immagine dell'istituzione e rafforzare i rapporti tra l'istituzione e i cittadini anche in termini di legittimazione dell'istituzione stessa. La comunicazione è sempre più una risorsa strategica per stabilire con i cittadini un rapporto relazionale basato sull'ascolto e tendente alla realizzazione di un modello di "amministrazione condivisa" con i cittadini, non più meri amministrati ma soggetti attivi e co-amministratori; cfr. G. ARENA, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004. La "comunicazione politica", invece, interviene su argomenti di interesse generale aventi carattere controverso e rispetto ai quali sostiene un particolare punto di vista. Gli attori in gioco sono il sistema politica, il sistema dei mass media e il cittadino-elettore. Questo tipo di comunicazione si sostanzia nel dibattito politico ovvero nella esposizione delle idee e delle linee strategiche delle forze politiche e nella gestione delle campagne elettorali. Scopo è quello di costruire, mantenere, rafforzare il consenso. Determinanti in questo tipo di comunicazione sono i media di massa (prima la radiotelevisione ed oggi sempre di più internet ed i social network) che sfruttano le tecniche di persuasione del marketing e della pubblicità per veicolare il proprio messaggio, esprimere senso di vicinanza al popolo, promuovere le immagini dei singoli candidati o dei partiti politici, in una parola fare propaganda; cfr. P. MARSOCCI, *op. cit.*, pp. 182 ss. La "comunicazione sociale", infine, ha quale scopo quello di sensibilizzazione l'opinione pubblica su temi di interesse collettivo. L'istituzione pubblica nell'attivare una campagna di comunicazione sociale sarà sempre guidata da un fondamento normativo, sia quando prevista da una legge nazionale sia quando questa attività sia rimessa alla propria discrezionalità (si pensi ad es. alla tutela dell'ambiente, della salute, ordine pubblico). In particolare gli obiettivi principali della comunicazione sociale sono: Informare e aggiornare, ossia portare all'attenzione del pubblico un concetto positivo, un progetto sociale, un intervento da condividere, un'azione responsabile, un'innovazione tecnologica; convincere e persuadere, cioè presentare e "argomentare" attraverso dati, ricerche, testimonianze utili a dimostrare la veridicità di quanto comunicato; infine stimolare e motivare e, quindi, proporre nuovi modelli di comportamento, stimolare azioni destinate a contribuire ad una causa sociale, modificare concezioni errate; cfr. G. GADOTTI, *La comunicazione sociale, soggetti, strumenti e linguaggi*, Arcipelago edizioni, 2001, p. 207; R. GRANDI, *La comunicazione pubblica: teorie, casi, profili normativi*, Carocci, 2007.

⁶⁵G. ARENA, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004. Arena, per esempio, distingue tre diversi tipi di comunicazione istituzionale: la "comunicazione giuridico-formale": volta ad applicare norme, fornire certezze ottenere la conoscibilità giuridica di un atto e altre simili attività (es. certificazioni, verbalizzazioni, no-



tificazioni, pubblicazioni su fogli ufficiali, raccolte ufficiali di atti, affissioni ad albi, registri etc.); la “comunicazione di servizio”: diretta ad informare gli utenti sulle modalità di funzionamento degli uffici, sulla normativa applicata, le prestazioni offerte”. Si tratta di informazioni che di per sé costituiscono già un servizio agli utenti e sono contemporaneamente parte integrante del servizio offerto dall’amministrazione; la “comunicazione amministrativa o comunicazione di cittadinanza”: è la più significativa ai fini della realizzazione della amministrazione condivisa, non serve per regolare i rapporti giuridici o per informare circa un fatto della vita quotidiana ma per risolvere un problema di interesse generale (es. tutela ambientale, sanità, previdenza, etc.).

⁶⁶A tale proposito anche il Garante per la Privacy, a seguito del d.lgs. 33/2013 in materia di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ed obblighi di pubblicazione sul web previsti dalle disposizioni di riferimento, è intervenuto dettando le “Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati”; cfr. GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *La trasparenza sui siti web della PA. Le linee guida per il trattamento dei dati personali*, 2014. In particolare, tali Linee Guida hanno introdotto una serie di disposizioni per armonizzare il quadro regolamentare e hanno indicato modalità e accorgimenti che i soggetti pubblici sono tenuti ad applicare quando “diffondono” dati personali sui propri siti web istituzionali per finalità di trasparenza o per garantire altri obblighi di pubblicità degli atti amministrativi. È necessario distinguere le disposizioni che regolano gli obblighi di pubblicità dell’azione amministrativa per finalità di trasparenza da quelle che regolano forme di pubblicità per finalità diverse (es.: pubblicità legale, pubblicità integrativa dell’efficacia, pubblicità dichiarativa o notizia). Il d.lgs. 33/2013 definisce “pubblicazione” l’inserimento nei siti istituzionali delle P.A. di documenti, informazioni e dati “concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni” (art. 2, comma 2); da ciò si deduce che tutte le volte in cui nel decreto è utilizzata la locuzione “pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente” il riferimento è limitato alla pubblicazione che concerne l’organizzazione e l’attività delle P.A. Per tale motivo, tutte le ipotesi di pubblicità “non” riconducibili a finalità di trasparenza, qualora comportino una diffusione di dati personali, sono escluse dall’applicazione del d.lgs. 33/2013. Con il Regolamento (UE) 2016/679 (c.d. GDPR) assistiamo ad un mutamento del quadro normativo in materia di pubblicità della PA. Le disposizioni contenute nel GDPR sono direttamente applicabili e non possono essere derogate dalla disciplina nazionale in virtù del primato del diritto europeo: da tale principio discende l’obbligo di interpretare il diritto nazionale in maniera conforme al diritto europeo. Quindi anche la pubblicazione di dati personali è soggetta al rispetto dei principi del GDPR (art. 5) ed è consentita soltanto quando ricorre una delle condizioni di cui all’art. 6 che rendono lecito il trattamento (consenso, contratto, obbligo di legge, interesse vitale, interesse pubblico, legittimo interesse). L’art. 4, n. 1, GDPR intende per “dato personale” qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (“interessato”); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all’ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale. Il legislatore europeo, inoltre, prestando particolare attenzione al trattamento di categorie particolari di dati personali (prima erano c.d. dati sensibili), all’art. 9, par. 1, GDPR stabilisce che

«È vietato trattare dati personali che rivelino l’origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l’appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all’orientamento sessuale della persona». Al par. 2, relativamente alla casistica che ci occupa, tale divieto non si applica se si verifica che «g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell’Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l’essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell’interessato».

⁶⁷F. FACCIOLO, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, cit.

⁶⁸Si ricordino inoltre, le prime avanzate esperienze di informatizzazione della normativa, avviate in Italia negli anni ’70, come l’implementazione del progetto “Norme in rete” e del CED (Centro di documentazione elettronica della Corte di Cassazione). Per un approfondimento: M. PIETRANGELO, *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, in “Informatica e diritto”, 2006, n. 2, pp. 245-272; P. COSTANZO, *La pubblicazione normativa al tempo di internet*, in AA.VV., “Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso”, Edizioni Plus, 2006. E. ALBANESI, *Il principio della gratuità della fruizione della Gazzetta ufficiale telematica*, in “Il diritto dell’informazione e dell’informatica”, 2012, n. 3, p. 481 ss.

⁶⁹A titolo esemplificativo nei siti del [Quirinale](#), del [Senato](#), della [Camera dei Deputati](#) sono rinvenibili apposite sezioni dedicate ai Provvedimenti, agli Atti adottati o collegamenti a pagine di altri canali dedicati alle loro attività. In particolare si veda nel sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri la sezione dedicata a [Normattiva: il portale della legge vigente](#), ma anche il sito della [Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana](#) ed i portali Regionali dove è possibile rinvenire apposite sezioni volte a diffondere la conoscenza di leggi, regolamenti e atti regionali (si pensi al [BURT: Bollettino Ufficiale della Regione Toscana](#) che dal gennaio 2008 esce solo in versione telematica). È bene precisare però che l’unico testo definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale a mezzo stampa che prevale in caso di discordanza.

⁷⁰R. GRANDI, *op. cit.*; P. MARSOCCHI, *op. cit.*

⁷¹Ormai diventati famosi i Tweet dell’ex Presidente Trump contenenti spesso attacchi personali e diretti ad altri esponenti politici o del suo staff fino alle bagarre con il dittatore coreano Kim Jong-un.

⁷²Una delle poche soluzioni che permettono di studiare i sentimenti di un testo anche in lingua italiana è quella di Syuzhet Package. Quest’ultimo utilizza il linguaggio di programmazione R e Python. Per un approfondimento cfr. A. AVERSANO, *L’analisi di Twitter tramite il software R. Breve guida pratica. Seconda parte*, 2020; M. JOCKERS, *Introduction to the Syuzhet Package*, 2020.

⁷³In particolare, l’art. 9 della L. 28/2000 stabilisce che «Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni». Gardini fa notare che la ratio della norma è anzitutto evitare che l’attività di comunicazione istituzionale realizzata dall’amministrazione durante questo periodo “sensibile” possa sovrapporsi con l’attività propagandistica svolta dalle liste e dai candidati, dando vita ad una forma parallela di campagna elettorale, sottraendo a qualsiasi tipo di regolamentazione. In secondo luogo, la norma vuole impedire il consolidarsi di un vantaggio elettorale a favore dei politici uscenti (*incumbents*)

nei confronti degli sfidanti (*challengers*), date le innumerevoli facilitazioni, in termini di comunicazione e di visibilità, di cui i primi dispongono in via esclusiva e gratuita. Da ultimo, ma non in ordine di importanza, la norma mira ad evitare un uso distorto di risorse e denaro pubblico a fini di propaganda (diretta o indiretta) favorevole ad alcune forze politiche e a danno di altre. Tuttavia, tale legge sembra essere costantemente disattesa dalle operazioni di comunicazione proprio sui social media e non in grado di arginare la costante commistione tra comunicazione delle attività istituzionali e politica. Cfr. G. GARDINI, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in “MediaLaws”, 2018, n. 3.

⁷⁴Vedi le *Campagne di pubblicità progresso*.

⁷⁵E. INVERNIZZI, *Manuale di Relazioni Pubbliche 2. Le competenze e i servizi specializzati*, McGraw-Hill, 2006. Invernizzi definisce la comunicazione interna come «l'insieme delle attività specialistiche di comunicazione necessarie a supportare il funzionamento, lo sviluppo e il successo delle organizzazioni complesse. Tali attività che devono essere gestite ed integrate tra di loro con un'adeguata attività manageriale, possono essere suddivise in quattro categorie, ciascuna con uno specifico obiettivo. La comunicazione strategica, per indirizzare e coinvolgere le persone dell'organizzazione. La comunicazione creativa, per generare le conoscenze e le competenze necessarie. La comunicazione della conoscenza o formativa, per diffondere le competenze distintive dell'organizzazione. La comunicazione funzionale, per supportare i processi gestionali e produttivi».

⁷⁶Vedi *Urp degli Urp. Comunicazione pubblica in rete*.

⁷⁷Per quanto concerne il flusso di dati al di fuori dell'Ue trova una propria disciplina agli art. 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 contenuti nel Capo V del GDPR dedicato al “Trasferimento di dati personali verso paesi terzi ed organizzazioni internazionali”. L'art. 44 prevede che «qualunque trasferimento di dati personali oggetto di un trattamento o destinati a essere oggetto di un trattamento dopo il trasferimento verso un paese terzo o un'organizzazione internazionale, compresi trasferimenti successivi di dati personali da un paese terzo o un'organizzazione internazionale verso un altro paese terzo o un'altra organizzazione internazionale, ha luogo soltanto se il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento rispettano le condizioni di cui al presente capo, fatte salve le altre disposizioni del presente regolamento. Tutte le disposizioni del presente capo sono applicate al fine di assicurare che il livello di protezione delle persone fisiche garantito dal presente regolamento non sia pregiudicato». All'art. 45 c. 1 si prevede che il trasferimento di dati personali verso un paese terzo o un'organizzazione internazionale è ammesso se la Commissione ha deciso che il paese terzo, un territorio o uno o più settori specifici all'interno del paese terzo, o l'organizzazione internazionale in questione garantiscono un livello di protezione adeguato. In tal caso il trasferimento non necessita di autorizzazioni specifiche. Nei commi successivi si elencano le condizioni richieste affinché si consideri un livello di protezione come adeguato. In assenza di decisioni di adeguatezza della Commissione sono richieste garanzie adeguate di natura contrattuale o pattizia che devono essere fornite dai titolari coinvolti (fra cui le norme vincolanti d'impresa – BCR e clausole contrattuali modello) (art. 46 GDPR); in assenza di ogni altro presupposto, utilizzo di deroghe al divieto di trasferimento applicabili in specifiche situazioni (art. 49 GDPR). Alle autorità europee sarà, quindi, richiesto in assenza di decisioni di adeguatezza della Commissione europea (come nel caso del *Privacy Shield* Ue-US che come abbiamo visto è stato invalidato dalla sentenza *Shrems II* proprio perché non in grado di offrire le stesse garanzie ai cittadini europei nel trattamento dei loro dati) di effettuare valutazioni d'impatto sul trasferimento dei dati caso per caso, per identificare se

nel paese terzo di destinazione è garantito un livello di protezione sostanzialmente equivalente a quello garantito all'interno dell'Unione (*Transfert Impact Assessment*). Qualora dall'*assessment* emerga che non sia possibile assicurare, nel paese in cui si intende trasferire i dati, un livello di protezione sostanzialmente equivalente a quello garantito all'interno dell'Unione, le autorità, insieme ai *data importers* dovranno identificare le misure supplementari da mettere in atto, sfruttando i documenti elaborati nella prima fase (mappature e relative valutazioni). In base all'esito delle mappature unitamente alle valutazioni di impatto l'EDPS (Garante europeo per la protezione dei dati) stabilirà in cooperazione con ED-PB (Comitato europeo per la protezione dei dati) le priorità a lungo termine per garantire la conformità al GDPR per il futuro.

⁷⁸Cfr. AGID, *Contenuti e linguaggio. Usa il linguaggio giusto per i tuoi utenti e organizza i contenuti del tuo progetto digitale*; si veda inoltre M. PIETRANGELO, *Il linguaggio giuridico-istituzionale sul web e la disinformazione pubblica on-line*, in “Federalismi.it”, 2020, n. 11.

⁷⁹G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in “Rivista AIC”, 2018, n. 4.

⁸⁰*Il Signore delle Mosche* è un romanzo del 1954 dello scrittore inglese William Golding. Il libro ha come protagonisti un gruppo di ragazzi britannici bloccati su un'isola disabitata e racconta il loro disastroso tentativo di autogovernarsi. Ben presto qualcosa comincia a non funzionare come dovrebbe, emergono difatti paure ancestrali del tutto irrazionali e comportamenti antisociali, da cui si sviluppa una vicenda che metterà a nudo gli aspetti più selvaggi e bestiali della natura umana.

⁸¹E ciò emerge in modo chiaro dalle parole di Zuckerberg in uno scambio di mail con il CFO David Ebersman rivelate durante una udienza dell'Antitrust americana nel luglio del 2020: «There are network effects around social products and a finite number of different social mechanics to invent. Once someone wins at a specific mechanic, it's difficult for others to supplant them without doing something different». Con questa affermazione Zuckerberg sostiene che è possibile attrarre e fidelizzare una vasta platea di utenti attraverso l'utilizzo di argomenti o specifiche modalità di interazione social. In particolare in questo passaggio il CEO di Facebook sembra preoccuparsi della tendenza degli utenti a prediligere social dedicati a temi specifici e che offrono modelli di interazione innovativi e della difficoltà dei social generalisti come Facebook di riguadagnare l'attenzione di questi utenti una volta persa. C. NEWTON, N. PATEL, *'Instagram can hurt us': Mark Zuckerberg emails outline plan to neutralize competitors*, in “The Verge”, 2020. In tal senso si pronunciano anche i direttori regionali di We are social i quali sostengono che il mercato dei social media si sta sempre più spostando da un paradigma generalista ad uno particolarista, favorendo piattaforme che trattano argomenti di nicchia legati ad aspetti specifici dello stile di vita degli utenti; Cfr. S. VARALDO, *We are social trends 2021. Part 2*, 2021.

⁸²Sulle numerose funzionalità di *Slack* si veda il sito stesso alla pagina *Una piattaforma per il tuo team e il tuo lavoro*.

⁸³Per maggiori dettagli sulle tipologie di *cloud computing* si veda AWS, *Tipi di Cloud computing*.

⁸⁴Si veda *Io.it - l'applicazione dei servizi pubblici*.

⁸⁵Cfr. il *Catalogo dei servizi cloud per la PA qualificati*.

⁸⁶Si vedano rispettivamente le pagine dedicate al *servizio cloud del Friuli Venezia Giulia* e a *quello della Regione Toscana*.

⁸⁷Cfr. *Gaia-X: A Federated Data Infrastructure for Europe*.

⁸⁸Così riferiva il ministro Colao durante la *question time alla Camera dei Deputati il 31/3/2021*.

⁸⁹Cfr. AGID, *Online il nuovo Portale dati.gov.it*, 2021.



On-line public communication and public administration digitalisation between pandemic and infodemic: which prospects for the future?

Abstract: Based on the observation of the new social communication paradigms and their influence on the dialectics of the democratic processes in the current hyperconnected society, the paper aims to probe the opportunities and risks connected to the adoption of the new social media by Public administrations and the role of the institutional communication in their processes of digital transformation. The paper also aims to verify the limits and the adequacy of the technical and legal actions currently put in place, in order to open up a debate on prospects for the future.

Keywords: Public communication – Public administration digitalisation – Infodemic – E-Citizenship – Digital sovereignty – Social media – Cloud – Public opinion – Internet