

A14

Giovanna Iurato

**Comunicazione istituzionale e riforma
della pubblica amministrazione
in Italia al tempo delle reti**





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0269-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2017

Alla mia splendida famiglia

Il fallimento di una relazione
è quasi sempre un fallimento
di comunicazione.

Z. BAUMAN, *Amore liquido*
Sulla fragilità dei legami affettivi

Indice

11	<i>Prefazione</i> di Gianluca Sgueo
15	<i>Introduzione</i>
21	Capitolo I <i>Comunicazione istituzionale e servizio pubblico: due concetti in rapida evoluzione</i> 1.1. La comunicazione istituzionale, 21 – 1.2. Il servizio pubblico, 27
33	Capitolo II <i>Comunicazione istituzionale e riforma della pubblica amministrazione: due processi viepiù inscindibili</i> 2.1. Gli esordi, 33 – 2.2. La svolta ..., 42 – 2.3. ... e i suoi primi sviluppi, 45 – 2.4. Comunicare con chiarezza, 47 – 2.5. Non basta l'e-government per avere l'e-democracy, 51 – 2.6. La digitalizzazione della pubblica amministrazione, 55 – 2.7. L'Agenda digitale italiana: azioni e risultati, 60
67	Capitolo III <i>I social network: la nuova frontiera della comunicazione istituzionale</i> 3.1. La comunicazione istituzionale e l'evoluzione del web, 67 – 3.2. Gli italiani e i social network, 71 – 3.3. La comunicazione istituzionale attraverso i social network, 74 – 3.4. Il social networking delle pubbliche amministrazioni, 84
97	<i>Conclusioni</i>
101	<i>Bibliografia</i>

Prefazione

di Gianluca Sgueo¹

Si parla spesso, a torto o ragione, di riforme mancate della pubblica amministrazione. Si citano quella del pubblico impiego, quelle relative alla valutazione degli incarichi dirigenziali e dei servizi pubblici locali e, ultimamente, quelle sui dati aperti e sulla trasparenza. Il vocabolario è ricco di definizioni. Qualcuno parla di riforme “mancate”, altri di riforme “approssimative”, altri ancora ricorrono all’espressione “nocive” (al buon funzionamento degli apparati pubblici).

In questa lista di riforme mancate, approssimative o nocive, manca spesso, o trova appena un cenno, quella della comunicazione istituzionale. È un’assenza ingiustificata e difficile da spiegare. Parliamo, infatti, di riforma che per molti versi somma tutti e tre i difetti di cui sopra. È una riforma mancata, non avendo né prodotto gli effetti sperati, né essendo stata aggiornata in modo adeguato negli anni successivi all’emanazione della legge 150. È certamente una riforma approssimativa, miope perché incapace di cogliere il potenziale che gli sviluppi tecnologici di lì a pochi anni avrebbero introdotto nell’azione amministrativa. È addirittura una riforma nociva, nel senso che le norme che la compongono, anziché favorire la formazione di una classe di comunicatori istituzionali al servizio delle amministrazioni, hanno prodotto l’effetto contrario: dispersione delle conoscenze e ostacolo alla formazione di buone pratiche.

¹ NYU Global Professor in *Media, Activism & Democracy* e Professor in *Global Advocacy* presso la Vrije University Brussels. È Direttore dell’Area Istituzioni dell’Istituto per la Competitività. Dal 2011 al 2013 è stato Responsabile della Comunicazione istituzionale di Palazzo Chigi. Per informazioni: www.gianlucasgueo.it.

Il risultato è un paradosso che questo libro si sforza di raccontare. Da una parte, possiamo certificare il fallimento dell'idea della legge del 2000 di affermare una classe di comunicatori pubblici, e dunque una filosofia della comunicazione istituzionale, che fosse omogenea nei contenuti essenziali, ma flessibile alle esigenze di ciascuna istituzione. Al contrario, da Palazzo Chigi fino al piccolo Comune con poche migliaia di abitanti, le competenze sono parcellizzate — distribuite tra soggetti e uffici molto diversi — e la comunicazione politica invade il campo di quella istituzionale, contribuendo alla pericolosa “personificazione” delle istituzioni. Non solo, il comunicatore istituzionale non esiste. Esistono associazioni che vorrebbero rappresentare la categoria, esistono convegni che ne parlano, ed esiste una discreta produzione scientifica al riguardo. Ma, nella sostanza, non esiste una professionalità che trovi nell'attuale mercato del lavoro pubblico una sua precisa collocazione.

C'è, sul versante opposto, anche un aspetto positivo, che questo volume ha il pregio di mettere in evidenza. Per virtù o per necessità, la pubblica amministrazione italiana si è adattata alle nuove tecnologie, ha sviluppato piccole aree virtuose, che oggi compongono una galassia di buone prassi sviluppate a più livelli. Di queste buone prassi beneficiano i cittadini e, di riflesso, gli stessi amministratori pubblici. Talora queste aree virtuose sono solide e resistono agli avvicendamenti del vertice politico. Altre volte invece seguono i destini dei loro promotori, passando in secondo piano, o addirittura scomparendo, quando coloro che le avevano promosse cambiano ruolo o funzioni. È il caso del profilo Twitter di Palazzo Chigi. Lo creammo, non senza forti resistenze degli apparati interni, nel 2012. Lo impostammo come un profilo Twitter istituzionale dovrebbe essere: neutrale, informativo. Qualcuno direbbe “noioso”, ma noi difendevamo quella impostazione perché volevamo evitare a tutti i costi che l'istituzione che quel canale di comunicazione rappresentava fosse sovrapposta al titolare dell'incarico di Primo Ministro, al tempo Mario Monti. Fu un

successo, ma non durò a lungo. Nel governo di Matteo Renzi la comunicazione istituzionale è passata in secondo piano. Un profilo Twitter di Palazzo Chigi esiste ancora, ma è completamente oscurato da quello del Presidente del Consiglio. Un fallimento dal punto di vista della comunicazione istituzionale.

Di qui il paradosso. La comunicazione istituzionale vive nel limbo della indifferenza o della non-esistenza, ma al tempo stesso è forte di tanti esempi meritevoli di attenzione. Non è un caso se il libro conclude l'analisi proprio con i social network. Superata la sbornia iniziale, nella quale sembrava che tutto dovesse essere comunicato attraverso Facebook o Twitter, possiamo comunque affermare che è proprio questo il settore che pare promettere meglio. Intendiamoci: chi scrive non crede affatto che i social network rappresentino (o rappresenteranno) il futuro della comunicazione istituzionale. È però vero che questi hanno ancora la "freschezza" necessaria per consentire alle capacità di innovare nel comunicare l'attività pubblica. In mancanza di un assetto di regole uniformi e coerenti, è il massimo che possiamo aspettarci dal futuro prossimo della comunicazione istituzionale in Italia.

Introduzione

Dagli anni Novanta del secolo scorso in poi in Italia la comunicazione istituzionale ha acquisito un'importanza crescente, divenendo argomento di ricerche scientifiche, materia di provvedimenti normativi, componente rilevante di riforme organizzative e funzionali della pubblica amministrazione.

Tale importanza risulta comprensibile solo se si considera lo strettissimo legame cronologico, logico e funzionale instauratosi in Italia tra promozione della comunicazione istituzionale e riforma profonda della pubblica amministrazione. Lo sviluppo della comunicazione istituzionale, infatti, insieme con l'introduzione di nuovi principi e istituti giuridici sono stati considerati gli elementi attraverso cui realizzare la modernizzazione della macchina burocratica italiana.

A lungo la pubblica amministrazione italiana è stata autoreferenziale, centralizzata, gerarchica, opaca, fondata sulla cultura dell'adempimento, finalizzata all'emissione di provvedimenti da valutare sulla base della conformità alla relativa disciplina normativa e destinati a soggetti considerati come meri amministrati. Parallelamente, la comunicazione istituzionale è stata relegata ad un ruolo assolutamente ancillare, finalizzata pressoché esclusivamente a promuovere la conoscenza delle norme e l'identità della pubblica amministrazione, spesso mescolata e confusa con la comunicazione politica, concepita come un processo unidirezionale, dalla pubblica amministrazione ai cittadini, questi ultimi visti come un'entità indifferenziata, anonima e passiva.

Dagli anni Novanta del secolo scorso, stimolato da fattori interni ed internazionali, si avvia un processo di riforma della pubblica amministrazione, non ancora concluso, che mira a mutarne profondamente l'organizzazione, il funzionamento, la

cultura e la stessa *mission*. L'obiettivo è quello di avere una pubblica amministrazione improntata ai principi della sussidiarietà verticale e orizzontale¹, della semplificazione, della partecipazione, della trasparenza, dell'efficacia, efficienza ed economicità². Il crescente convincimento che i diversi istituti introdotti per realizzare questo obiettivo debbano essere ne-

¹ «Con riferimento all'allocazione delle funzioni amministrative, [...] il principio di sussidiarietà [va] inteso nel senso di attribuzione di funzioni al livello superiore di governo esercitabili soltanto nell'ipotesi in cui il livello inferiore non riesca a curare gli interessi ad esso affidati», in E. CASSETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2014, p. 44. Il principio di sussidiarietà inizialmente è stato introdotto a livello comunitario con riferimento ai rapporti tra Unione europea e Stati membri. In Italia è stato previsto con legge ordinaria e poi con la l.cost. n. 3/2001. Il novellato art. 118 Cost., infatti, al co. 1 recita «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Tale comma fa riferimento alla sussidiarietà intesa in senso verticale, cioè relativamente alla distribuzione delle competenze tra livelli di governo. La sussidiarietà in senso orizzontale, cioè nei rapporti tra poteri pubblici e organizzazioni della società, è contemplata al co. 3 sempre della l.cost. 3/2001, il quale recita «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Cfr. legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

² La l. 241/90 nella sua attuale formulazione ha affiancato ai principi tradizionali dell'attività amministrativa tutta una serie di nuovi principi. Tra questi il principio di economicità (art. 1, co. 1) implica che l'azione amministrativa debba conseguire i migliori risultati possibili con il minor impiego di risorse umane, economiche e procedurali, e si collega all'obbligo di non aggravamento del procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria (art. 1, co. 2). L'efficacia fa riferimento al rapporto tra gli obiettivi prefissati e quelli raggiunti (art. 1, co. 1). L'efficienza implica la valutazione del rapporto tra mezzi impiegati e risultati raggiunti, ed è citato quando si afferma che per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica (art. 3-bis). I principi di pubblicità e trasparenza (art. 1, co. 1) fanno riferimento rispettivamente, «allo sforzo che l'amministrazione deve compiere per comunicare ai cittadini notizie, dati e atti» e al «vincolo a pubblicare i dati che l'amministrazione detiene [e che sono] espressamente indicati dal legislatore»: così E. CASSETTA, *op. cit.*, pp. 29–30. I principi di pubblicità e trasparenza si declinano non solo nel diritto di accesso ai documenti amministrativi, ma anche negli istituti della partecipazione al procedimento amministrativo e alla motivazione del provvedimento. La semplificazione amministrativa consiste nello snellimento dell'azione amministrativa e nella riduzione degli adempimenti a carico dei cittadini. La l. 241/90 ha dato un notevole impulso alla semplificazione attraverso la previsione di istituti come la conferenza dei servizi, gli accordi preparatori o sostitutivi del provvedimento e la disciplina dei pareri, considerati funzionali ai principi di economicità ed efficienza. A tale legge negli anni si sono aggiunti diversi interventi normativi volti alla ulteriore semplificazione.

cessariamente affiancati, sostenuti e resi operativi da un'autentica ed efficace comunicazione dà luogo ad un parallelo processo riformista nel campo della comunicazione istituzionale. Essa, in modo viepiù veloce ed incisivo, viene interessata da mutamenti concernenti gli obiettivi, i destinatari, gli strumenti, i codici comunicativi e i modelli relazionali. Mutamenti che nel loro insieme conducono all'affermazione della comunicazione istituzionale quale elemento cardine di una pubblica amministrazione che vede il cittadino protagonista attivo e non più destinatario passivo dell'azione amministrativa.

Scopo di questo lavoro, dunque, è contribuire a delineare una visione prospettica ed evolutiva della relazione simbiotica realizzatasi in Italia a partire dagli anni Novanta tra promozione della comunicazione istituzionale e rinnovamento della pubblica amministrazione. Tale relazione non può essere compresa nelle sue premesse e nei suoi sviluppi al di fuori del paradigma della società dell'informazione, che annovera tra i suoi maggiori teorici il sociologo Manuel Castells³. Secondo questo autore dalla fine del ventesimo secolo l'affermarsi di un nuovo paradigma tecnologico fondato sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sta innescando radicali mutamenti nell'economia, nella società e nella cultura. Così come la prima e la seconda rivoluzione industriale furono trainate dalle invenzioni tecnologiche, rispettivamente, della macchina a vapore e dell'elettricità, allo stesso modo la rivoluzione attualmente in corso ha alla base le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Quest'ultima tuttavia si distingue dai suoi precedenti storici per la rapidità e pervasività della sua diffusione. Ciò perché:

La peculiarità della rivoluzione tecnologica attuale consiste non nella centralità della conoscenza e dell'informazione, ma nell'applicazione della conoscenza e dell'informazione a dispositivi per la generazione della conoscenza e per l'elaborazione/comuni-

³ La sua opera più conosciuta è la trilogia dal titolo *L'età dell'informazione* composta da *La nascita della società in rete*, *Il potere delle identità* e *Volgere di millennio*.

cazione dell'informazione, in un *feedback* cumulativo tra innovazione e usi dell'innovazione.⁴

Al determinismo tecnologico, secondo cui la tecnologia è in grado di cambiare da sola la società, Manuel Castells contrappone l'idea di un'interdipendenza dinamica tra tecnologia e società:

La tecnologia non determina la società. Né la società definisce il corso della trasformazione tecnologica, poiché molti fattori, incluse l'imprenditorialità e l'inventiva individuale, intervengono nel processo di scoperta scientifica, innovazione tecnologica e nelle applicazioni sociali, così che il risultato finale dipende da un complesso schema d'interazione.⁵

Internet non è una delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che caratterizzano la società dell'informazione ma è la tecnologia fondante ed imprescindibile di questa società. La logica reticolare sta pervadendo l'economia, la finanza, il lavoro, i mass media, l'identità, la famiglia, lo Stato, insomma ogni settore dell'attività e dell'esperienza umana, tanto da far definire la società attuale *network society*.

Una rete è un insieme di nodi interconnessi. Un nodo è il punto in cui una curva interseca se stessa. Che cosa sia concretamente un nodo, dipende dal tipo di reti reali cui si fa riferimento. [...] le reti sono strutture aperte, capaci di espandersi senza limiti, integrando nuovi nodi fintanto che questi sono in grado di comunicare fra loro all'interno della rete, vale a dire finché condividono i medesimi codici di comunicazione.⁶

Così in Italia la società dell'informazione — ovviamente nei tempi e nei modi peculiari assunti nel nostro Paese a seguito della specifica interazione tra le tecnologie della comunicazione e dell'informazione da un lato, e la storia, la cultura e le

⁴ M. CASTELLS, *La nascita della società in rete*, EGEA, Milano 2002, p. 32.

⁵ Ivi, p. 5.

⁶ Ivi, pp. 536–537.

istituzioni dall'altro — risulta fondamentale per comprendere dapprima l'incontro, poi la crescente interconnessione tra sviluppo della comunicazione istituzionale e riforma della pubblica amministrazione.

Lo scritto prenderà le mosse dai concetti di comunicazione istituzionale e di servizio pubblico, mettendone in luce tanto le crescenti interazioni, quanto la rapida e profonda evoluzione dettata da fattori culturali e tecnologici.

Esso proseguirà ricostruendo il legame sempre più stretto ed inscindibile tra sviluppo della comunicazione istituzionale e riforma incisiva della pubblica amministrazione. Ovviamente, per i profondi mutamenti prodotti nella pubblica amministrazione con riguardo all'organizzazione interna, ai servizi erogati e alle modalità comunicative adottate, ampia trattazione riceverà lo sviluppo del progetto e-government, ovvero la progressiva introduzione nei processi amministrativi delle tecnologie informatiche conosciute con l'acronimo inglese ICT, cioè *Information and Communication Technology*, tipiche della società dell'informazione. Le iniziative italiane ed europee per l'affermazione dell'e-government saranno accompagnate dai dati circa la diffusione e l'utilizzo delle tecnologie digitali fornite da recenti e autorevoli rilevazioni in proposito e da valutazioni circa le loro implicazioni in particolare sulla trasparenza, l'efficienza e la democraticità del nostro sistema politico-amministrativo.

L'ultima parte dello studio sarà dedicata ai social network, espressione del nuovo web 2.0, e alla loro crescente popolarità dovuta alla capacità di rendere molto agevole la creazione e il mantenimento di rapporti sociali di tipo amicale o lavorativo grazie alla condivisione di testi, immagini, video o musica. Recentemente essi, proprio perché fondati sullo scambio continuo di contenuti informativi tra gli utenti connessi, sono apparsi ad un numero viepiù crescente di pubbliche amministrazioni come gli strumenti comunicativi più innovativi e per la loro intrinseca natura più appropriati a garantire un'interazione costante con i cittadini. Pertanto un'attenzione

particolare sarà data all'introduzione da parte delle pubbliche amministrazioni, accanto ai canali comunicativi tradizionali, dei social network, con riferimento ai quali, avvalendoci dei risultati di recenti ricerche sull'argomento, cercheremo di dar conto del grado di diffusione, delle modalità di gestione e di utilizzo, del livello di "successo" e delle prospettive di sviluppo.