

La comunicazione nella PA al tempo del covid-19

di Federica Comito*

21 gennaio 2022

Sommario: 1. La comunicazione istituzionale e i piani di comunicazione. – 2. Pandemia e infodemia: la comunicazione e la digitalizzazione della PA. – 3. I casi virtuosi. – 4. Gli insuccessi. – 5. Conclusioni e prospettive future.

1. La comunicazione istituzionale e i piani di comunicazione

La comunicazione è la tecnica che consente di trasmettere informazioni. Il suo corretto ed efficace utilizzo assume particolare rilievo quando è propria delle Pubbliche istituzioni.

La Pubblica Amministrazione, infatti, non comunica per convincere la collettività delle scelte assunte, ma per consentire loro di partecipare alla formazione della decisione o, comunque, di comprenderla correttamente e compiutamente in tutti i suoi risvolti causali e consequenziali.

La comunicazione della PA assume, pertanto, un ruolo centrale per la costituzione del rapporto di “conoscenza – fiducia” tra amministratori e amministrati.

È possibile individuare tre differenti modalità d'uso della comunicazione da parte delle Pubbliche istituzioni: la comunicazione politica, la comunicazione sociale e la comunicazione istituzionale.

Con particolare riferimento alla comunicazione istituzionale¹, questa è finalizzata ad assicurare ai cittadini una completa informazione sulle realtà delle organizzazioni pubbliche e sulla normativa in vigore e a costruire e valorizzare l'identità di un ente pubblico.

* Collaboratore amministrativo professionale – settore giuridico Age.na.s.

¹ A. Kwasi Lucien FOLIVIA, L'importanza della comunicazione istituzionale: in una società pubblica, Edizioni Sapienza, Roma 2021.

La comunicazione istituzionale è caratterizzata da quattro dimensioni²: la comunicazione normativa, la comunicazione delle attività istituzionali, la comunicazione di pubblica utilità e la comunicazione sociale.

La comunicazione normativa costituisce lo strumento attraverso cui far conoscere alla collettività le regole, i loro diritti e doveri e ciò rappresenta il presupposto di ogni relazione consapevole tra P.A. e cittadini.

La comunicazione delle attività istituzionali è, invece, l'azione volta a far conoscere ai cittadini le attività in seno allo Stato e alle Amministrazioni.

La comunicazione di pubblica utilità si caratterizza per la sua dimensione pubblicistica avendo quale principale obiettivo quello di informare la collettività circa le modalità di funzionamento degli uffici e sulle prestazioni offerte.

Infine, la comunicazione sociale si concretizza in processi di sensibilizzazione dell'opinione pubblica su temi di interesse collettivo.³

Una diversa classificazione che è possibile attribuire alla comunicazione delle Pubbliche istituzioni, si basa sulla distinzione dei destinatari a cui essa si rivolge. In tal senso è possibile, infatti, distinguere la comunicazione di massa, la comunicazione esterna e quella interna.

La comunicazione ai mezzi di informazione di massa ha generalmente una funzione promozionale e mira a diffondere ad un pubblico, più ampio possibile, informazioni e notizie.

La comunicazione esterna è utilizzata per dialogare con gli interlocutori esterni all'Ente ed aiuta a costruire la percezione della qualità del servizio.

Infine, la comunicazione interna è utilizzata per la diffusione di informazioni, comunicati, dati, compiti all'interno di un'organizzazione, dunque, destinata al pubblico interno (i c.d. amministratori).

Una così articolata struttura comunicativa e la delicatezza e importanza degli obiettivi ricercati, impone uno sforzo organizzativo e progettuale da parte della PA espletato attraverso strumenti quali il piano di comunicazione. Per consentire il raggiungimento di specifici obiettivi strategici e la gestione delle azioni comunicative, ogni P.A.⁴ redige il piano di comunicazione.

² Faccioli Franca, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci editore, Roma 2008.

³ Faccioli Franca, *op cit.*

⁴ Legge 7 giugno 2000, n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" - Art. 11. (Programmi di comunicazione): "In conformità a quanto previsto dal Capo I della presente legge e dall'articolo 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nonché dalle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri, le amministrazioni statali elaborano annualmente il programma delle iniziative di comunicazione che intendono realizzare nell'anno successivo, comprensivo dei progetti di cui all'articolo 13, sulla base delle indicazioni metodologiche del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il programma è trasmesso entro il mese di novembre di ogni anno allo stesso Dipartimento. Iniziative di comunicazione non previste dal programma possono essere promosse e realizzate soltanto per particolari e contingenti esigenze sopravvenute nel corso dell'anno e sono tempestivamente comunicate al Dipartimento per l'informazione e l'editoria".

Il piano di comunicazione è utilizzato per programmare le scelte di comunicazione perché siano idonee a soddisfare i bisogni dei destinatari e si compone di quattro aspetti: strategia, attività, tempi di comunicazione e risorse utilizzate.

Comunicare secondo una precisa strategia è fondamentale per facilitare l'implementazione delle politiche proprie dell'Ente e consentire il raggiungimento di precisi obiettivi.

Le attività rappresentano le azioni che la PA pianifica per il raggiungimento degli obiettivi di cui sopra. Tali azioni devono essere, inoltre, programmate temporalmente e tenendo in considerazione le risorse umane ed economiche disponibili.

Il punto di partenza per la redazione del suddetto piano è la mappatura: definire e descrivere gli individui che si intende raggiungere con l'azione comunicativa. Solo conoscendo il target dei destinatari si potrà efficacemente "comunicare". Il secondo step per la redazione di un piano comunicativo efficace è rappresentato dall'analisi dei dati. Attraverso lo studio degli stessi si comprende come i dati disponibili possono essere concretamente utilizzati.

Infine, ulteriore passaggio, di fondamentale rilievo, consiste nell'identificazione e studio degli scenari che le attività di comunicazione possono incontrare, cercando, quindi, di prevedere eventuali conseguenze di una determinata azione.

Il piano di comunicazione, oltre che come strumento, può essere inteso come processo organizzativo che si articola in tre fasi distinte: pianificazione e redazione, fase in cui si arriva alla stesura del piano; implementazione, fase della concreta realizzazione e gestione dello stesso; valutazione, fase di verifica dei risultati ottenuti, dell'impatto e degli effetti generati sul contesto interno ed esterno all'ente e delle eventuali discrepanze tra questi e gli obiettivi prefissati.

Intendere il piano di comunicazione nella sua dimensione processuale consente di non ridurlo a mero documento esplicativo delle azioni comunicative, ma immaginarlo come vero e proprio processo insito nell'Amministrazione⁵.

Altro aspetto rilevante nell'analisi della comunicazione delle Pubbliche istituzioni è la disamina degli strumenti giuridici che il legislatore ha, nel tempo, approntato.

La materia della comunicazione istituzionale ha trovato fondamento normativo a decorrere dagli anni Novanta. La prima legge utile a gettare le basi per una più organica gestione comunicativa delle istituzioni pubbliche è rappresentata dalla l. 241/1990 (legge sul procedimento amministrativo). La legge 241/1990 rivoluziona, infatti, il *modus operandi* della P.A. trasformandolo da autoritativo a partecipativo, grazie alla previsione di precisi diritti inediti, diritto all'accesso ai documenti, diritto alla partecipazione allo svolgimento del procedimento e diritto all'informazione e all'introduzione dei principi di pubblicità, trasparenza, efficacia ed efficienza.

⁵ Cfr <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/index.html>.

Ulteriore tappa dell'evoluzione normativa è identificabile nel d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione della P.A." che all'art. 12 sancisce la nascita degli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP).

Infine, il caposaldo normativo della comunicazione istituzionale è rappresentato dalla l. n.150/2000.

Quest'ultima ha avuto il merito di istituzionalizzare, distinguendola dalle altre attività della PA, il campo della comunicazione pubblica, tentando di distinguere l'azione di informazione, unidirezionale e orientata alla trasparenza, da quella di comunicazione, bidirezionale, orientata al dialogo con il cittadino che diventa partecipe nei processi decisionali⁶.

L'evoluzione normativa in materia è, poi, proseguita in chiave digitale⁷. È noto, infatti, come, negli ultimi anni, il modo di comunicare si sia evoluto essendo emersi una serie di strumenti pervasivi (social media, piattaforme, blog⁸) che hanno portato a ridisegnare le modalità di relazionarsi. L'evoluzione tecnologica comunicativa di cui sopra ha, indubbiamente, riguardato anche le istituzioni pubbliche che non sono potute rimanere inerti di fronte a tali incisivi cambiamenti.

Nel nostro ordinamento, tuttavia, non esistono obblighi in capo alla PA di impiegare gli strumenti innovativi, quali i social media, per comunicare e informare il cittadino, sebbene, sia possibile cogliere un fondamento normativo in più di una norma. Si pensi alla stessa l. 150/2000 che, all'art. 2, comma 2⁹, già nel 2000 ammetteva che la comunicazione della P.A. potesse essere svolta con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la propagazione dei messaggi.

Si tratta di disposizioni normative che, seppure non direttamente dedicate, incidono indirettamente sull'impiego di tali strumenti innovativi da parte delle istituzioni pubbliche. Ancora, la Riforma Madia ha il merito di aver avviato un mutamento di prospettiva ponendo al centro il tema della cittadinanza digitale, con l'obiettivo di rendere effettivi i diritti digitali dei cittadini verso la PA.

A seguire, il Codice dell'amministrazione digitale (c.d. CAD) che all'art. 2, comma 1, stabilisce "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".

⁶ Mattarella Bernardo Giorgio, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in "Rivista trimestrale di diritto Pubblico", 2005, n.1.

⁷ Iurato Giovanna, *Comunicazione istituzionale e riforma della pubblica amministrazione in Italia al tempo delle reti*, Aracne, 2017.

⁸ Citarella Pietro, *Social media e PA: La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook*, Franco Angeli Edizioni, 2017.

⁹ Art. 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".

Infine, la comunicazione istituzionale digitale è stata, ulteriormente, influenzata dal:

- d.lgs. 179/2016 con cui l'Agid è divenuta vero motore del processo di digitalizzazione del paese e, quindi, della P.A.;
- decreto semplificazioni (d.lgs. 76/2020 convertito in legge 120/2020) che si muove nell'alveo del Piano nazionale dell'innovazione 2020-2025, il quale ha previsto un'implementazione dell'identità digitale (SPID – CIE), introducendo sistemi di notifica a supporto del domicilio digitale (PEC).

Come si evince dai riferimenti normativi sopra citati, il legislatore si sta impegnando per consentire che la comunicazione istituzionale segua il passo dell'evoluzione tecnologica e, in particolare, delle modalità più innovative e immediate di relazionarsi.

Come si vedrà nel prosieguo della trattazione, l'evoluzione comunicativa delle istituzioni pubbliche, tutt'ora in essere, ha incontrato e incontrerà non lievi difficoltà, sia in quanto lo stesso legislatore è spesso costretto ad inseguire l'evoluzione tecnologica con la difficoltà di non essere sempre in grado di prevederne gli sviluppi, sia in considerazione del fatto che, per conseguire una comunicazione istituzionale "digitale" e innovativa, sarà prima necessario garantire un adeguato livello di alfabetizzazione informatica del cittadino.

2. Pandemia e infodemia: la comunicazione e la digitalizzazione della PA

La portata della diffusione della Pandemia da COVID-19 non fu immediatamente avvertita dagli organismi nazionali e internazionali deputati a contrastare tali sciagure e il mondo dell'informazione la trattò, forse troppo a lungo, come l'ennesima *questione cinese*. Quando i governi e le organizzazioni, quali la OMS, ne capirono la gravità, ogni tentativo di "imbrigliare" il contagio fu vano. Le conseguenze che i vari popoli hanno subito, il tributo in termini di vite umane e i contraccolpi socio-economici furono, e ancora lo sono, devastanti. In questi drammatici contesti, quel che accade in una società moderna, dotata di una organizzazione e di una governance politica, amministrativa, giudiziaria deve scaturire in una capacità di azione sia reattiva, di contrasto agli effetti della crisi in atto, sia strategica, con provvedimenti di ampio respiro che, con i tempi necessari, possano rimuovere le cause stesse della crisi. In entrambi i casi, uno scenario di tale gravità come quello indotto dalla pandemia, comportava e ancora comporta, provvedimenti di eccezionale portata ed impatto capillare su ogni aspetto della vita del paese.

Senza soffermarci sulla natura di siffatti provvedimenti, si osservi, non di meno, il fatto che essi spesso legano la loro efficacia ad un pieno e diffuso coinvolgimento della popolazione che ne recepisca le indicazioni, non per timore di sanzioni (pur sempre da prevedere), ma perché capace di condividere la necessità, giustizia ed

efficacia di quanto le istituzioni richiedono, basti pensare a provvedimenti quali il lockdown, le campagne vaccinali, l'adozione del Green-pass.

E' allora evidente come la comunicazione, specie quella pubblica istituzionale e sociale (più brevemente parleremo nel seguito di comunicazione della PA), giochi un ruolo centrale nella gestione della pandemia essendone un aspetto intrinsecamente cogente di ogni provvedimento che necessita di essere compreso e condiviso, non passivamente subito, dal cittadino.

Gli effetti della comunicazione, se da una parte costituiscono una leva fondamentale per il corretto deployment dei provvedimenti, dall'altra, se non pienamente e correttamente gestiti, innescano fenomeni di ostacolo al contrasto della crisi, capaci spesso di aggravarne gli effetti o anche di suscitare di nuovi e pericolosi¹⁰. Le ondate di disinformazione che hanno accompagnato la crisi pandemica hanno sostenuto comportamenti dannosi e non sempre una corretta ed efficace comunicazione è riuscita a contenerne e contrastarne la diffusione, dando luogo a quella pericolosa degenerazione del sistema informativo cui si è data nome di infodemia.

L'infodemia¹¹ è l'alterazione ampia e sostenuta delle informazioni, caratterizzata da narrazioni di fatti distorti diffusi globalmente, istantaneamente e capillarmente grazie alle moderne tecnologie dell'informazione con effetti gravissimi sulla vita sociale, sulla sicurezza, sulla salute, sulle economie.

Similmente alla pandemia, l'infodemia ha, quindi, il proprio virus che la sostiene, la disinformazione, un infovirus pericoloso, caratterizzato da propri modi di propagazione: un fluire complesso di dati articolato e veicolato da media in streaming, media specializzati e siti Internet, media destrutturati quali la rete dei telefoni cellulari in voce e dati, i sistemi di messaggistica, le e-mail, i social network capaci di trasmettere una quantità enorme e inarrestabile di informazioni estremamente eterogenee per natura, origine, livello culturale, affidabilità, integrità, ecc.

Un ecosistema – quello dei media - che, a stento, strumenti di governance della comunicazione (istituzionali, politici, normativi) tentano di regolare e popolato da una molteplicità di attori fra cui i principali sono: governi, amministrazioni, aziende di media tradizionali e social, ma anche di altro tipo interessate a giocare un ruolo mediatico, giornalisti, blogger, influencer, semplici cittadini.

Come scrive il filosofo Byung-Chul Han, si tratta di un ecosistema palesemente “*complesso, instabile e ipersaturo*”.¹²

L'infodemia ha anche i propri bersagli: funzionari, manager, professionisti dei media, ma anche semplici cittadini dotati di capacità di valutazione molto diverse, spesso senza gli strumenti necessari a misurare la qualità delle informazioni e poca

¹⁰ Barbera Elena, Tosco Eleonora, (a cura di), *Quale comunicazione pubblica ai tempi del Covid-19? Trasparenza e fiducia contro la disinformazione*, <https://www.dors.it/page.php?idarticolo=3516>, 2021.

¹¹ Centorrino Marco, *Infodemia e condemia: la comunicazione istituzionale e la sfida del Covid-19*, HUMANITIES - Anno IX, Numero 18, Dicembre 2020.

¹² Byung-Chul Han, filosofo sudcoreano e docente di Teoria della Cultura (Universität der Künste di Berlino).

consapevolezza dello scenario complessivo cui le informazioni si riferiscono. Questi soggetti sono portati ad agire più o meno consapevolmente diffondendo le informazioni o prendendo decisioni senza realmente comprendere o controllare l'origine e fondatezza dei dati così come le conseguenze. L'infodemia, infine, produce le sue vittime: persone che avrebbero potuto curarsi e non lo hanno voluto o potuto, decisioni sbagliate che hanno causato disastri sociali ed economici, e tanto altro ancora.

La infodemia si è manifestata, in occasione della pandemia da COVID-19, con effetti lesivi dei diritti e interessi dei singoli o della comunità, prefigurando responsabilità che potrebbero classificarsi come di tipo preterintenzionale, colposo o doloso. Si possono distinguere fenomeni infodemici in base alla suddetta caratteristica, quali la misinformazione – quando informazioni false vengono diffuse senza l'intento di creare un danno. Tale fenomeno si stima essere veicolato con percentuali prossime al 90 % sui social media dove l'assenza di moderatori, rende difficile una efficace gestione dei contenuti¹³.

Ulteriormente, la disinformazione – quando informazioni false vengono diffuse con intento colposo o doloso. Anche per questa tipologia, social media e servizi di messaggistica costituiscono il terreno di elezione.

Infine, la malinformazione – quando informazioni autentiche vengono diffuse con intento colposo o doloso, spesso rendendo pubblico ciò che è stato destinato ad una maggiore confidenzialità.

In questo enorme turbinio di voci, pareri, interpretazioni – coloritamente spesso riferita su blog e giornali con il volgare termine inglese “*shitstorm*” - sostenute da oratori talvolta senza alcuna valida competenza tecnica e con scarsa consapevolezza degli effetti di quanto si diffonde, il contrasto all'infodemia diventa uno specifico e fondante obiettivo della comunicazione della PA.

Tale comunicazione, intesa come qualsiasi attività o iniziativa di comunicazione condotta dalle istituzioni pubbliche per il bene del Paese, comprende la diffusione di informazioni, la misura degli effetti prodotti e include il mantenimento di rapporti, basati sulla condivisione, con gli attori dell'ecosistema mediatico.

I criteri che una corretta comunicazione pubblica deve seguire dovrebbero essere incentrati sui principi dell'open government¹⁴: trasparenza, completezza, tempestività, responsabilità, integrità e partecipazione dei cittadini, pena ricadere in stereotipi inquadabili come “propaganda” di antica, ma non troppo, memoria.

La comunicazione pubblica deve, quindi, porsi obiettivi complessi e sfidanti quali essere la fonte credibile di informazioni autorevoli, accurate, tempestive ed affidabili, trasparenti e verificabili, basate sui fatti, che siano riconosciuti come provenienti da soggetti affidabili del mondo delle tecnologie, della scienza e della cultura; contrastare,

¹³ Policy brief dell'OCSE “Combating Covid-19 Disinformation on Online Platforms” (<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/combating-covid-19-disinformation-on-online-platforms-d854ec48/>), OCSE, 2020.

¹⁴ Cfr <http://www.consultazione.gov.it/it/approfondimenti/lopen-government/>.

dimostrandone la falsità e/o inconsistenza, il diffondersi di informazioni false o ingannevoli; presenziare gli spazi dell'informazione, gli spazi lasciati "scoperti" dalle informazioni istituzionali e ufficiali possono, infatti, essere occupati dalle false narrazioni.

Di fondamentale rilevanza è l'educazione dei cittadini a una fruizione consapevole dei contenuti, inclusa la necessità di promuovere l'elevazione culturale della popolazione.

Un goal importante della comunicazione pubblica è, infatti, la crescita culturale del paese.¹⁵

Ulteriori obiettivi sono di ottenere una comprensione dei comportamenti dei cittadini, delle loro paure e aspettative, questo rende efficace la comunicazione in quanto più mirata e fruibile, contrastando le difficoltà legate alla grande quantità di informazioni; coinvolgere i cittadini in modo che essi siano parte attiva della comunicazione e non semplici destinatari di informazioni preconfezionate. Occorre realizzare comunicazioni "partecipative". L'uso di piattaforme "diffuse" come i social network e i sistemi di messaggistica sono uno strumento utile a questo scopo.

Infine, sarà doveroso coordinare gli interventi comunicativi. Occorre dotarsi di strutture e organi di analisi e gestione delle comunicazioni che assicurino la piena riconoscibilità di chi ha titolo a realizzare la comunicazione della PA, che i vari attori esprimano informazioni coerenti tra loro, che le informazioni siano tempestivamente fruibili da tutti.

Tali sfidanti obiettivi non possono essere raggiunti senza che sia istituito un adeguato ruolo pubblico sostenuto da risorse (umane, economiche, tecnologiche) adeguate. La Digitalizzazione della PA¹⁶ gioca un ruolo importante per garantire l'efficacia di tale azione comunicativa: essa non è solo la fornitura di servizi digitali, ma comporta l'acquisizione di molte di quelle tecnologie e competenze "abilitanti" per una moderna comunicazione della PA. Le modalità di fruizione dei servizi digitali rendono il cittadino sempre più capace di interagire con la PA, potendo il cittadino, produrre commenti, inviare messaggi, "partecipare", quindi, all'elaborazione del servizio. Questo scambio tra PA e cittadino amministrato è parte importante della comunicazione della PA, capace di creare quella fiducia, persino quella "intimità", necessaria a conferire alla PA il ruolo di autorevole e preferenziale riferimento per indirizzare la pubblica opinione su terreni fertili per il bene del paese.

¹⁵ Barbera Elena, Tosco Eleonora, (a cura di), *Quale comunicazione pubblica ai tempi del Covid-19? Trasparenza e fiducia contro la disinformazione*: "Secondo un recente studio (Jamieson e Albarracin, 2020), la situazione è aggravata dalle "lacune nelle conoscenze di base [sulla salute] del pubblico che [...] dovrebbero far riflettere chi si occupa di sanità pubblica sulla continua necessità di una comunicazione efficace delle informazioni necessarie, molto prima che sopraggiunga una crisi". Queste lacune possono aiutare a spiegare la propensione del pubblico a credere nelle proprietà curative del Covid-19 di sostanze come la vitamina C e dei disinfettanti. Questa situazione è un chiaro stimolo ad investire in una migliore comunicazione e nello sviluppo dell'health literacy delle persone (Moreira, 2018)", <https://www.dors.it/page.php?idarticolo=3516>, 2021.

¹⁶ G. Sgueo, L'amministrazione digitale, in "Giornale di diritto amministrativo", 2016, n. 1.

E', per certi versi, la trasposizione del concetto, ampiamente noto nel mondo del business, della "customer intimacy"¹⁷, un concetto che include la focalizzazione di un operatore economico sui propri clienti, la sua capacità di capirne i bisogni, la capacità di assistere il cliente, ascoltandolo, rispondendo con i fatti alle sue esigenze in maniera tempestiva e ottenendone, in cambio, la fiducia e la preferenza rispetto ai competitor. Il parallelo è interessante poiché è noto come la Customer Intimacy, comunque, non possa prescindere dalla "operational excellence": una capacità operativa, una qualità dei servizi e beni forniti, un valore fornito ai clienti, che sia di assoluta eccellenza. Nella trasposizione al rapporto tra PA digitale e cittadino, questo significa che le strategie comunicative devono necessariamente essere sostenute dall'eccellenza operativa, tecnologica e organizzativa. Questo ci porta, infine, ad annoverare, tra gli obiettivi che la PA deve cogliere, una robusta, profonda e diffusa crescita delle competenze digitali e delle tecnologie in uso, capaci di creare e fornire servizi efficienti, potenti, avvertiti come di grande valore dai cittadini utenti.

Se confrontiamo tali obiettivi con quanto successo in Italia dai primi mesi del 2020 in poi possiamo innanzitutto rilevare che è mancato un coordinamento che gestisse la comunicazione a livello Paese. Governo Centrale e Governi regionali spesso esprimevano messaggi diversi, fonte di disorientamento per il cittadino e quindi fonte di perdita di fiducia. Il Governo, con l'istituzione del Comitato Tecnico Scientifico e con l'esposizione puntuale dei suoi provvedimenti per tramite del suo Presidente ha assolto alla necessità di autorevolezza e credibilità, ma la tempestività così come la trasparenza non sempre è stata adeguata.

Sicuramente l'Italia non era pronta a combattere un'infodemia e non si è visto, a cura della comunicazione pubblica, uno sforzo organico e convincente per combattere la disinformazione. E' pur vero che un tale fenomeno dovrebbe essere affrontato a livello sovranazionale proprio in virtù della sua portata globale, ma non di meno iniziative di contrasto possono essere progettate e messe in atto anche a livello nazionale. A parziale soddisfacimento di questa esigenza, tra le iniziative del governo italiano, si può segnalare la presenza, sul sito del Ministero della salute di alcune pagine di contrasto alle "fake news"¹⁸.

La comunicazione della PA non è stata sufficientemente attiva nel gestire le paure e aspettative dei cittadini, lasciando così uno spazio subito occupato dai media con esiti non sempre favorevoli al bene del Paese, basti pensare ai tanti talk show con speakers non sempre qualificati.

La crescita culturale del paese, sulle materie mediche, è stata affrontata ed è ancora oggi oggetto di campagne più "promozionali" che "formative", il fenomeno dei no-vax ne è, ad esempio, una conseguenza.

Questa varietà di comportamenti e di esiti, talvolta meritori, altre volte discutibili è frutto di una mancanza di strategia non facile da elaborare in momenti di grave

¹⁷ Cfr <https://hbr.org/1993/01/customer-intimacy-and-other-value-disciplines>.

¹⁸ Cfr <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/archivioFakeNewsNuovoCoronavirus.jsp>.

pericolo. Certamente l'osservazione di quanto successo dovrà guidare la PA ad elaborare strategie, strumenti attuativi e di monitoraggio.

E', quindi, utile osservare e analizzare "casi di studio" virtuosi, sviluppati anche prima del periodo pandemico, e quelli ritenuti fallimentari. Dal loro confronto se ne possono trarre utili considerazioni.

3. I casi virtuosi

Complice la pandemia, la comunicazione istituzionale è al centro di una vera e propria rivoluzione. Sono numerosi i casi di efficace comunicazione digitale che hanno permesso di aumentare il valore della PA.

Esempio virtuoso è rappresentato dall'APP IO che ha permesso al cittadino di usufruire, senza recarsi fisicamente nelle sedi pubbliche, di numerosi servizi servendosi di portali o applicazioni a cui accedere tramite una modalità di riconoscimento sicura: l'identità digitale SPID – CIE – CNS. L'app IO consente, tramite un unico punto di accesso, di interagire in modo semplice e sicuro con i servizi locali e nazionali direttamente dallo smartphone.

Tra i molteplici servizi si ricorda, la possibilità di richiedere il bonus vacanze¹⁹, di ottenere un rimborso sugli acquisti effettuati con carte e app (cashback²⁰), la possibilità di scaricare la certificazione verde COVID – 19 o ancora di ricevere tutta una serie di messaggi da qualunque Ente pubblico restando così aggiornato sulle varie scadenze (esempio notifica scadenza carta identità, pagamento bollo auto). Ancora, tramite la suddetta app è possibile pagare in modo rapido e sicuro i servizi di tutti gli Enti della Pubblica amministrazione²¹.

Anche aldilà dei servizi offerti²², è utile comprendere come il successo della stessa sia strettamente connesso all'adeguata modalità comunicativa che è alla base dell'app stessa. In altri termini, il risultato raggiunto non sarebbe stato possibile se alla base non ci fosse stata, e non continuasse ad esserci, una diretta ed efficace comunicazione che ha consentito e consente la continua interazione e il coinvolgimento dei cittadini amministrati.

Tramite l'app IO, infatti, la Pubblica amministrazione comunica in modo credibile trasmettendo informazioni autorevoli, accurate, tempestive ed affidabili, trasparenti e verificabili, ma soprattutto basate sui fatti concreti. Tutto ciò ha permesso di aumentare la fiducia dei cittadini verso la PA, nonché il loro soddisfacimento. Ulteriormente, ad implementare il successo dell'app IO hanno certamente influito le

¹⁹ n. 1.8555.802 bonus generati tramite l'app IO - <https://io.italia.it/bonus-vacanze/>.

²⁰ n. 8.948.748 di Cittadini aderenti al cashback - <https://io.italia.it/dashboard/>.

²¹ Cfr <https://io.italia.it/cittadini/>.

²² Cfr <https://www.forumpa.it/pa-digitale/servizi-digitali/cittadinanza-digitale-arriva-lapp-io-ecco-cose-e-come-funziona/>.

campagne di sensibilizzazione e di formazione dei cittadini all'utilizzo della stessa. Prima ancora che tutti i servizi offerti dall'app fossero attivi, i cittadini sono stati educati ad una fruizione consapevole dei contenuti.

In conclusione, dalla disamina delle caratteristiche dell'app IO, è possibile riconoscere come siano stati soddisfatti i requisiti di adeguatezza alle aspettative dei cittadini, di fruibilità, tempestività e autorevolezza oltre che dimostrare performances tecniche di eccellente valore. Per tali ragioni l'app IO ha comunicato e continua a comunicare efficientemente con la collettività, che riconosce nella stessa uno strumento volto ad agevolare i rapporti con gli enti pubblici. Le persone che al 02.10.21 risultano aver scaricato l'app IO ammontano a 21.046.035 e l'andamento dei download, da quando è disponibile negli store, è decisamente crescente:

- Luglio 2020: download IO pari a 750.000 c.a.;
- Ottobre 2020: download IO pari a 3.600.000 c.a.;
- Gennaio 2021: download IO pari a 9.000.000 c.a.;
- Aprile 2021: download IO pari a 10.000.000 c.a.;
- Luglio 2021: download IO pari a 12.000.000 c.a.;
- Settembre 2021: download IO pari a 21.000.000 c.a.²³

Tali dati, mostrati in grafico²⁴, evidenziano come l'interesse dei cittadini sia stato influenzato dal lancio delle iniziative, quali il CashBack di Natale 20 (autunno 20), del CashBabk sel 1° semestre 21 (a gennaio 21) e della possibilità di scaricare il Green Pass (dal luglio 21), tutte supportate da efficaci campagne comunicative. Molti dei 20 milioni di Green Pass ad oggi scaricati hanno avuto il tramite dell'App IO anche grazie al comodo servizio di notifica che l'App IO garantisce ai suoi iscritti riguardo la disponibilità di certificati emessi dalla PA.



²³ Cfr <https://io.italia.it/dashboard/>.

²⁴ Cfr <https://io.italia.it/dashboard/>.

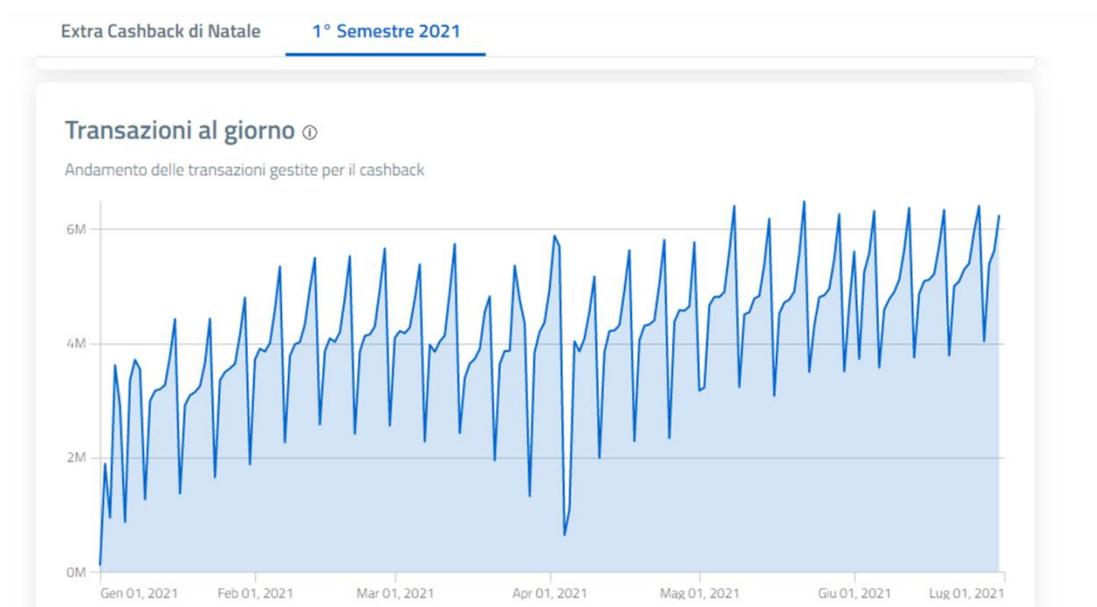
In sintesi i principali numeri²⁵ dell'App IO sono:

Download	accesso		Principali Servizi		
	spid	cie	Bonus Vacanze generati	CashBack Natale (aderenti)	CashBack 1° sem 21 (aderenti)
21.046.035	84,50%	15,50%	1.885.802	7.908.372	8.948.650

Interessante anche notare come l'App IO abbia generato una importante sinergia con gli strumenti relativi all'Identità Digitale SPID e CIE favorendone la diffusione e la loro familiarizzazione nella cittadinanza.

L'analisi, poi, del volume di transazioni elaborate dall'App IO, dimostra una notevole performance tecnologica sempre necessaria a sostenere le iniziative digitali dal forte contenuto tecnico.

Il grafico seguente²⁶, mostra l'andamento delle transazioni elaborate dall'App IO.



Ancora prima che l'app IO prendesse piede, simile e vincenti forme di comunicazione istituzionale digitale sono state realizzate a livello regionale. Tra queste, a decorrere dal 2017, il fascicolo digitale del cittadino²⁷, progetto principe

²⁵ Cfr <https://io.italia.it/dashboard/>.

²⁶ Cfr <https://io.italia.it/dashboard/>.

²⁷ Assessorato alla Trasformazione Digitale e Servizi Civici, Progetto: APP FASCICOLO DEL CITTADINO, "A Marzo 2021 sono stati registrati più di 81.500 download dell'applicazione", https://www.comune.milano.it/documents/20126/272176777/Scheda+Digitale+Milano_003.pdf/4a50b9b0-daf5-f7e9-e0fb-43cb034a02e3?t=1630594106419, Maggio 2021.

dell'assessorato alla trasformazione Digitale e servizi Civici del Comune di Milano. Il numero di download della relativa applicazione a agosto 2021 era di 120.000²⁸ circa, il che, rapportato al popolazione "target" dell'applicazione, costituisce una percentuale soddisfacente di redemption dell'iniziativa. La popolazione di Milano si attesta, infatti, a poco meno di 1,4 Milioni²⁹, ma di questi, riferendosi agli adulti raggiungibili e potenzialmente interessati ai servizi dell'applicazione, è ragionevole escluderne almeno il 45%³⁰, il che porta a considerare un target di circa 770.000 individui. La percentuale di copertura dell'App, sarebbe in tal modo, calcolata al 15,6 % che, per una applicazione fortemente tematica risulta essere un risultato apprezzabile. Grazie a questo strumento il cittadino ha potuto, in un luogo virtuale, ottenere tutta una serie di informazioni anagrafiche del nucleo familiare, informazioni relative alle iscrizioni ai servizi per l'educazione e scuola dell'obbligo, i documenti tributari, le scadenze dei documenti anagrafici e il collegamento ai servizi online per la mobilità³¹. Anche in questo caso risultano soddisfatti i requisiti relativi alla consapevolezza delle aspettative del cittadino-utente, prestazionali, di trasparenza, fruibilità e autorevolezza, in definitiva idonei a conquistare la fiducia dei cittadini.

Una comunicazione digitale di successo può, inoltre, derivare dall'uso corretto dei social. I social media, infatti, sono un eccezionale strumento di diffusione di informazioni e un utile strumento relazionale.

Per raggiungere questi risultati è, però, necessario pianificare correttamente l'attività comunicativa seguendo criteri pensati e progettati con consapevole competenza. Esempio di una tale attività comunicativa di successo è quella portata avanti dalla Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale³² del Ministero della Cultura, MIC (precedentemente MiBACT), come rinominato dal 26 febbraio 2021³³. Quest'ultima è stata tra le prime amministrazioni pubbliche italiane che, da luglio 2009, ha diretto un progetto sperimentale di comunicazione e promozione del patrimonio culturale attraverso i canali social network. L'attività è stata avviata con la creazione degli account instagram³⁴, facebook³⁵, twitter³⁶ e youtube.³⁷

²⁸ Cfr <https://www.comune.milano.it/-/trasformazione-digitale.-nuovi-servisi-sull-app-del-fascicolo-del-cittadino>.

²⁹ Cfr

https://www.cittametropolitana.mi.it/statistica/osservatorio_metropolitano/statistiche_demografiche/polazione_residente.html

³⁰ Cfr <http://www.comuni-italiani.it/015/146/statistiche/eta2017.html>. Il sito riporta la distribuzione di età rilevata nel 2017. Si è considerato, come target del servizio, la fascia tra 20 e 60 anni

³¹ Cfr <https://www.comune.milano.it/servizi/fascicolo-del-cittadino>.

³² Istituita per Decreto del Presidente della Repubblica del 2 luglio 2009, n. 91.

³³ Cfr https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Cdm_04.pdf.

³⁴ Cfr https://www.instagram.com/mic_italia/.

³⁵ Cfr <https://www.facebook.com/ministerodellacultura/>, Piace a 287.009 persone - Follower: 382.050.

³⁶ Cfr https://twitter.com/MiC_Italia, 270.352 follower.

³⁷ Cfr https://www.youtube.com/MiC_Italia, il canale ha 37.600 iscritti.

Di seguito sono riassunti i principali numeri che rappresentano il gradimento che l'iniziativa comunicativa MiBACT/MIC³⁸ ha riscosso fra i cittadini:

	Instagram	facebook	twitter	You Tube	
				MIBACT	MIC
follower	72. 600	382. 277	279. 411		
like		287. 122			
Iscritti ai canali You Tube				5.320	37.60 0
Visualizzazioni home page				1.144. 837	7.144. 782
video caricati				208	1122

Sono, evidentemente, numeri importanti per un canale tematico. Da rilevare, poi, il lusinghiero gradimento dei singoli video, tra i quali, da notare il video "All Star - Ritorno al Cinema" con 3.199.243 visualizzazioni in un solo mese³⁹.

La campagna comunicativa, oltre ad avere come obiettivo quello di informare il cittadino, ha voluto aprire un dialogo continuo e costruttivo con gli utenti dei musei e con tutti coloro che fossero interessati alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale, così assicurando una sempre maggiore interlocuzione tra gli amministrati e gli amministratori.

In particolare, l'attività di comunicazione attraverso i social media è stata realizzata seguendo un piano redazionale aperto, che fosse disponibile all'interazione con gli utenti. Ciò ha permesso un sempre maggiore coinvolgimento dell'utente non sussistendo alcuna barriera nei commenti e nella condivisione dei contenuti. Questo coinvolgimento ha, conseguentemente, portato ad una crescita del valore della PA e nella specie del MIC: maggiore fiducia del cittadino e miglioramento dei servizi offerti dalla PA.

I canali social del MIC, infatti, sono il centro di risposte costruttive indirizzate a dare soluzioni esaustive; di condivisione e partecipazione degli utenti alla promozione del patrimonio culturale italiano attraverso i contenuti generati dagli stessi utenti⁴⁰. L'utilizzo dei social, infatti, oltre a garantire una costante informazione sull'attività del MIC, ha permesso un coinvolgimento degli utenti con iniziative mirate a stimolare la

³⁸ Cfr <https://www.youtube.com/c/MiBACTplus/featured> il canale ha 5.320 iscritti.

³⁹ Cfr <https://www.youtube.com/watch?v=R-MbyX2hD3U> (dato rilevato il 02/10/2021).

⁴⁰ Talamo Sergio, Di Costanzo Francesco, Crudele Roberta (a cura di), *SOCIAL MEDIA E PA, DALLA FORMAZIONE AI CONSIGLI PER L'USO Il primo libro "in progress" della nuova comunicazione pubblica*, FormezPA.

conoscenza e l'approfondimento dell'arte italiana e in generale del patrimonio culturale del Paese.

Complessivamente, attraverso queste attività, che hanno mirato all'aspetto qualitativo escludendo l'idea di comunicare unidirezionalmente, si è creata un'identità online dell'istituzione con un'interazione costante con il pubblico.

Tra le tante iniziative portate avanti, si rammenta il progetto "Il Museo che vorrei". Trattasi di una vera e propria consultazione pubblica in cui gli utenti si sono espressi rispondendo direttamente dalle pagine del sito web della Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale⁴¹. La consultazione si è svolta attraverso un questionario on-line dal 21 novembre 2012, presente sul sito della valorizzazione, a cui hanno potuto accedere gli utenti, per un massimo di quindici giorni. Al termine della consultazione sono stati registrati 14.816 accessi per 7.043 questionari compilati⁴².

In conclusione, la condivisione e la partecipazione degli utenti sono stati la base del successo della comunicazione digitale utilizzata dal MIC, che ha sfruttato i media digitali per farsi conoscere e per condividere la conoscenza del patrimonio culturale italiano.

Una comunicazione vincente e digitalizzata è, inoltre, propria di FormezPA⁴³, associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, in house alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica ed alle Amministrazioni associate.

FormezPA ha, infatti, a partire dal 2010, abbandonato il rassicurante circuito della comunicazione dei siti web e dei tradizionali uffici stampa, avviando una dinamica interlocuzione con il mondo esterno attraverso i canali social. Questa via risultava inedita per tutti e l'impatto iniziale è stato tutt'altro che un successo: soli 129 follower per un Ente che gestiva più di 200 progetti e che dialogava con oltre tremila amministrazioni. La difficoltà maggiore risultava quella di dover trasmettere informazioni chiare in pochi caratteri ed essere pronti ad interagire e rispondere con i cittadini in un'epoca in cui non esistevano guide di alcun tipo. Si pensi che la prima guida sui social nella PA, realizzata proprio da FormezPA su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, vedrà la luce nel 2012. Eppure, FormezPA comprese in anticipo quello che molte PA, ancora oggi, faticano a comprendere: in una società in

⁴¹ Talamo Sergio, Di Costanzo Francesco, Crudele Roberta (a cura di), *SOCIAL MEDIA E PA, DALLA FORMAZIONE AI CONSIGLI PER L'USO Il primo libro "in progress" della nuova comunicazione pubblica*: "Aperta a tutti gli utenti, ha per la prima volta utilizzato la modalità del "colloquio" con i cittadini, coinvolti così nel processo decisionale come parte attiva, nella consapevolezza che l'ascolto rappresenta un fattore decisivo per individuare soluzioni concrete alla rimozione delle barriere (culturali, fisiche, economiche) e degli ostacoli all'ottimale fruizione pubblica del patrimonio culturale. La promozione della consultazione è avvenuta principalmente attraverso gli account social network del MiBACT. In particolare, la maggioranza degli utenti ha espresso l'esigenza di poter fruire gratuitamente una volta al mese del patrimonio culturale statale. Da questo dato è nato il progetto "#domenicalmuseo" che sta registrando oggi grande partecipazione di pubblico. L'esperienza sui social media del MiBACT ha promosso la creazione delle identità social dei musei e delle soprintendenze", FormezPA, p.130.

⁴² Cfr <https://www.beniculturali.it/comunicato/il-museo-che-vorrei-i-risultati>.

⁴³ Cfr <http://www.formez.it/chi-siamo>.

cui gli utenti dei social crescono a dismisura, non è immaginabile effettuare “retromarcia o tirare il freno a mano”.

FormezPA, infatti, ha proseguito la strada intrapresa cercando di imitare chi, già in quegli anni, operava correttamente sui social e, con la pianificazione e l'analisi, ha cercato di azzerare le difficoltà incontrate.

FormezPa ha, inoltre, correttamente compreso come la comunicazione social non dovesse essere la sintesi di ciò che si faceva sui siti, ma uno strumento diverso. La comunicazione social fu utilizzata, quindi, per invitare i cittadini a non rimanere inerti e a dialogare con questi ultimi come se fossero sullo stesso livello.

Altro aspetto su cui FormezPA si è interrogata riguarda i contenuti da trasmettere: i soli servizi offerti da FormezPA o anche altri? L'analisi e lo studio dei social media hanno permesso all'Associazione di comprendere come i suddetti canali comunicativi non rappresentassero degli strumenti di mera informazione unilateralmente condivisa, ma dei veri propri servizi. Ne consegue che il rilancio, sulla base di una rigorosa selezione, di contenuti connessi ai servizi da loro offerti, ha consentito la crescita attiva del profilo social⁴⁴.

Il successo comunicativo di FormezPA è derivato, quindi, dall'essersi mostrati come una struttura di servizio che non si pone ad un livello inaccessibile, ma che ha mirato a guadagnare la fiducia del mondo esterno attraverso il suo coinvolgimento.

I “seguaci” e, più in generale, le visualizzazioni dei canali social di Formez Pa testimoniano l'enorme successo raggiunto dai sopradescritti canali innovativi. Di seguito i dettagli:

- Canale youtube: pagina creata nel 2009⁴⁵.
- Canale twitter: pagina create nel 2010⁴⁶.
- Canale facebook: pagina creata nel 2012⁴⁷.

Di seguito, si riportano, in tabella, i numeri relativi all'attività social di Formez Pa.

⁴⁴ Sergio Talamo, Francesco Di Costanzo, Roberta Crudele (a cura di), “*SOCIAL MEDIA E PA, DALLA FORMAZIONE AI CONSIGLI PER L'USO Il primo libro “in progress” della nuova comunicazione pubblica*”, “lo scopo di un account Twitter non è solo quello di dire la propria, di “far sapere” in una sola direzione. Stare sui social significa anche far circolare buone prassi, facilitare incontri e scambi, fare rete anche solo semplicemente retwittando il post di amministrazioni o strutture simili alle nostre. Gradatamente, il nostro profilo non ebbe più il ruolo di una (ennesima) vetrina, ma quello di uno spazio di arricchimento e di interazioni che mirava ad abbracciare tutta l'innovazione della PA. La nostra credibilità è cresciuta anche grazie alle fonti dei nostri retweet. Un istituto in house del Dipartimento della Funzione Pubblica trovava così una nuova vocazione comunicativa, favorire la conoscenza e il confronto fra operatori pubblici, magari usando hashtag che riconducevano ad una discussione in atto di cui Formez PA diventava una voce tra le altre, seguendo una logica di servizio e di informazione coerente con il compito di facilitatori del sistema pubblico.”, FormezPA, p. 138.

⁴⁵ Cfr. <https://www.youtube.com/user/lapachesivede/about>.

⁴⁶ Cfr. https://twitter.com/FormezPA/with_replies.

⁴⁷ Cfr <https://www.facebook.com/formezpa/>.

	facebook	twitter	youtube
follower/iscritti	22.474	9.165	6.560
like /tweet	20.825	5.465	
visualizzazioni			955.295

All'interno di questa disamina volta a riconoscere i nuovi paradigmi comunicativi intrapresi coraggiosamente dalla PA nel suo rapporto con i cittadini, è utile rammentare come, anche l'attività amministrativa, negli ultimi anni, abbia subito significative trasformazioni derivanti dall'utilizzo sempre più diffuso di nuove tecnologie informatiche. In particolare, l'impiego di appositi programmi informatici, che presuppongono un determinato processo di ragionamento (c.d. algoritmi), ha dato vita ai provvedimenti amministrativi informatici automatici, detti anche "decisione robotizzata".

Si è giunti, quindi, non solo alle applicazioni dell'informatica c.d. documentarie con finalità essenzialmente informative di raccolta dati da fornire agli utenti, bensì anche alle funzioni c.d. meta documentarie, tendenti a riprodurre automaticamente processi decisionali umani⁴⁸.

L'utilizzo di decisioni robotizzate incide notevolmente sul profilo comunicativo. Il soggetto amministrato è maggiormente soddisfatto in quanto gli atti amministrativi informatici comportano "la notevole riduzione della tempistica procedimentale per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità, l'esclusione di interferenze dovute a negligenza (o peggio dolo) del funzionario (essere umano) e la conseguente maggior garanzia di imparzialità della decisione automatizzata"⁴⁹.

In definitiva, anche il processo di informatizzazione dell'amministrazione è funzionale al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e agli utenti e più in generale, alla crescita del valore della PA⁵⁰ e all'implementazione del principio del

⁴⁸ Viola Luigi, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in Foro Amm., 2018, p. 1598 ss..

⁴⁹ Cons. Stato, sez. VI, n. 2270 del 2019.

⁵⁰ Leopilato Vincenzo, *Manuale di diritto amministrativo* "In relazione ai presupposti, deve trattarsi si attività vincolata, in quanto il funzionario deve inserire "dati" nel programma che poi vengono elaborati, il che rende evidente l'incompatibilità con l'esistenza di eventuali concetti giuridici indeterminati che fondano il potere discrezionale. In relazione alle regole procedurali, deve ritenersi che siano applicabili tutte le regole poste dalla legge 241 del 1990, che devono tenere conto della particolare natura del procedimento stesso. In questa prospettiva, occorre: i) assicurare la partecipazione procedimentale, anche se la valenza vincolata e tecnica della decisione determina, normalmente, la irrilevanza, ai sensi art. 21 - *octies* della legge n. 241 del 1990, della violazione procedimentale, essendo difficile dimostrare che la partecipazione sarebbe stata idonea ad incidere sul contenuto della determinazione finale; ii) esternare la motivazione, anche se normalmente sufficiente l'indicazione della sola giustificazione ovvero la sola menzione tra i presupposti, del programma che ha elaborato il provvedimento in forma elettronica; iii) garantire, in tutti i suoi aspetti, la piena conoscibilità della regola informatica e dell'algoritmo utilizzato, Giappichelli Editore, 2020.

buon andamento della PA consacrato all'interno dell'art. 97 della Carta Costituzionale⁵¹.

4. Gli insuccessi

Se quanto sopra descritto possono essere annoverati tra gli esempi vincenti, al fine di cogliere qualche considerazione utile a suggerire *iter* funzionali al miglioramento della comunicazione istituzionale, è doveroso analizzare gli strumenti comunicativi che, al contrario, rappresentano, secondo molti, i fallimenti della PA in ambito comunicativo.

Durante la seconda ondata del periodo pandemico da Covid-19, lo strumento, fonte di alte aspettative per i cittadini, volto a garantire il contact tracking, ovvero l'app Immuni, si è rilevato un vero disastro: il tracciamento dei contagi da Covid – 19 tramite un'app da installare volontariamente sul proprio cellulare, che la grande maggioranza degli italiani non ha mai scaricato o non ha mai attivato, è stato irrisorio.

Il rilevamento, al 02/10/2021, rivela un crollo evidente nei download dell'App che si assesta a 16.167.210⁵². Sono solo 1.200.000 download nel 2021 contro i 14.800.000 raggiunti dalla sua introduzione (1° giugno 2020). Benché il numero possa sembrare, complessivamente, soddisfacente, in realtà, gli esiti lo sono assai meno: gli utenti dell'App che si sono contagiati risultano 25.620, che rappresentano solo lo 0,55% dei circa 4,68 Mln di contagiati, il che dimostra come il contributo al tracing dei contagi fornito dall'App Immuni risulti del tutto irrilevante. Se anche volessimo considerare come significativo il numero di notifiche generate dall'App Immuni (111.586) e non il suddetto numero di contagiati con App Immuni (25.620), la percentuale rispetto ai contagi totali sale al 2,38 %, il che non muta il suesposto giudizio.

I numeri di Immuni, testimoniano quanto poco abbia funzionato la strategia comunicativa utilizzata. In particolare, nonostante oltre 16.000.000 di utenti abbiano scaricato l'app, alla luce dei numeri di utenti positivi e delle notifiche inviate, è plausibile dedurre che Immuni non sia stato concretamente utilizzato dai cittadini. Non è inverosimile o azzardato sostenere che, in seguito al download, molti utenti abbiano preferito disattivare il servizio.

La domanda più che lecita da porsi per comprendere cosa non abbia funzionato è la seguente: perché in un paese con una penetrazione di Internet superiore al 80 % e un

⁵¹ Art. 97 Costituzione "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

⁵² Cfr <https://www.immuni.italia.it/dashboard.html>

mercato dei social network così sviluppato, un'applicazione mobile gratuita, promossa dal Ministero della Salute per aiutare il monitoraggio e il contenimento dell'epidemia di Covid-19 attraverso il tracciamento, ha avuto così poco successo?

I motivi del fallimento sono molteplici.

Fra tutte, alla base, l'atteggiamento del sistema di salute pubblica che sembra non aver creduto, fino in fondo, alle potenzialità del tracciamento. La politicizzazione e la strumentalizzazione hanno prevalso sulla necessità di creare un clima di fiducia da parte dei cittadini sullo strumento app Immuni e sulle sue finalità.

Da questo, probabilmente, è derivato l'errato approccio utilizzato per sensibilizzare all'utilizzo dell'app. In particolare, sebbene potenzialmente idoneo a trasmettere in modo chiaro e preciso, tuttavia, ciò che ha comunicato non ha coinvolto e convinto il cittadino. Ad esempio, anziché immaginarlo come strumento volto a facilitare il contrasto alla pandemia e a tutelare la salute, le persone hanno temuto che quell'app potesse violare la propria privacy. Il paradosso è stato che vi sia stata resistenza a condividere informazioni personali con una app promossa dal Ministero della Salute, mentre l'accesso a informazioni personali viene concesso senza esitazione a tante altre applicazioni sui propri dispositivi.

A ciò si aggiungano ulteriori due fattori: la componente non digitale, quella fatta di carta, di telefonate, dei test e delle regole non chiare, per esempio sull'isolamento e le quarantene; l'incapacità dello Stato di frenare le informazioni malsane e non veritiere che trapelavano su tutti i canali di comunicazione e che hanno, certamente, aggravato la posizione dell'app e la sfiducia del cittadino nei confronti della stessa.

Ulteriore ipotesi di fallimento modalità comunicativa istituzionale può rintracciarsi negli innumerevoli decreti adottati a livello nazionale sulla base del d.l. n. 6 del 2020⁵³ e l'ancor più lunga serie di dubbi interpretativi.

Lasciando da parte la dibattuta legittimità dello strumento giuridico utilizzato per contrastare la diffusione del virus, a partire dal 1° marzo 2020⁵⁴ il Governo ha emanato una lunga serie di Decreti con contenuti tutt'altro che semplici. Le disposizioni ivi contenute, che molto spesso hanno fatto uso della tecnica del rinvio, sono apparse incomprensibili per un giurista e, quindi, illeggibili per "l'uomo della strada", il quale, tuttavia, dalla mancata osservanza dei divieti ivi sanciti, sarebbe stato destinatario di una sanzione penale⁵⁵.

Alla lunga serie di DPCM, vanno poi aggiunti un sostanzioso numero di Decreti legge, Decreti Ministeriali, Protocolli d'intesa (per esempio con Sindacati e Aziende),

⁵³ DECRETO-LEGGE 23 febbraio 2020, n. 6 "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" – GU Serie Generale n. 45 del 23.02.2020.

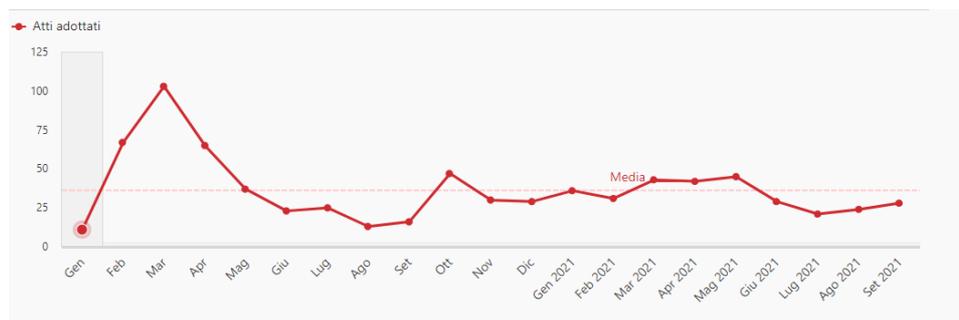
⁵⁴ Celotto Alfonso, Ordinanze, decreti e circolari. Celotto dà i numeri sul coronavirus, in formiche – Analisi commenti e scenari, formiche.net, 8/04/20.

⁵⁵ Belletti Michele, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, Osservatorio Costituzionale, Codice ISSN: 2283-7515, Fasc. 3/2020, 28 aprile 2020.

Ordinanze Ministeriali, Circolari Ministeriali, un numero altrettanto rilevante di norme a livello regionale e altro ancora.

Risulta evidente la poca "leggibilità" di tali fonti per il comune Cittadino: gli atti adottati – a ottobre 2021- sono stati 766, ad una media di 37 al mese⁵⁶.

Il grafico seguente mostra l'andamento medio mensile dell'adozione di Atti relativi al Covid-19



Di seguito, in tabella, un riepilogo della numerosità degli atti per tipologia:

<i>Tipo atto</i>	<i>Occorrenze</i>
Aifa	1
Audizione Min. Speranza in parlamento	1
Avviso	2
Circolare	204
Comunicato	6
Decreto	1
Decreto capo dipartimento	29
Decreto interministeriale	42
Decreto legge	55
Decreto legislativo	1
Decreto ministeriale	36
Delibera	11
Determina	6
Direttiva	1
Documento Min. Salute	1
DPCM	34
DPR	1

⁵⁶ Cfr <https://www.openpolis.it/coronavirus-lelenco-completo-degli-atti/>.

<i>Tipo atto</i>	<i>Occorrenze</i>
Legge	27
Nota	9
Ordinanza	289
Protocollo d'intesa	3
Provvedimento	3
Protocollo	3
Totale	766

Tra tutti questi atti, quelli di maggior rilievo, sono stati i citati DPCM, anch'essi, per quanto in numero (34) assai ridotto rispetto al totale, sono risultati di non facile comprensione.

L'unico strumento ufficiale volto a facilitare la comprensione della lettura degli stessi era rappresentato dalle dirette effettuate periodicamente e, comunque, a ridosso dall'entrata in vigore del nuovo intervento normativo, da parte del Presidente del Consiglio. La suddetta modalità comunicativa, sebbene potesse risultare apprezzata e confortante per tutti gli italiani, non poteva di certo essere l'unico mezzo di comunicazione: troppo numerose e complesse erano le disposizioni spiegate in tempi decisamente limitati. Ciò ha fatto sì che i cittadini al fine di avere delle risposte più immediate si affidassero ai canali social⁵⁷.

Come più volte ribadito nella parte che precede, spesso i canali social sono gestiti da soggetti che agiscono in modo più o meno inconsapevole, diffondendo le informazioni⁵⁸ o prendendo decisioni senza realmente comprendere o controllare l'origine e fondatezza dei dati così come le conseguenze, dando vita così all'infodemia⁵⁹.

⁵⁷ M. Valeri e S. Marcelli, "Introduzione", in CENSIS & U.C.S.I. (a cura di), Decimo Rapporto sulla comunicazione. I media siamo noi. L'inizio dell'era biomediativa, Milano, Franco Angeli, 2012.

⁵⁸ Sbolgi Furio, "La comunicazione pubblica al servizio delle nuove generazioni. Il portale Giovani Si della Regione Toscana": "I media siamo noi" è allora un'affermazione vera dal punto di vista della funzione dei contenuti che sintetizza correttamente l'evoluzione dei consumi mediatici. Siamo noi stessi a costruirci i nostri palinsesti multimediali personali, ritagliati su misura in base alle nostre esigenze e preferenze. Questo vale anche rispetto alla possibilità di costruirci percorsi autonomi di accesso alle informazioni, svincolati dalla logica top-down del passato che implicava una comunicazione verticale unidirezionale dei messaggi da parte delle fonti ufficiali. Ma i media siamo noi vale anche dal punto di vista dell'oggetto stesso della comunicazione, cioè dal lato della produzione dei contenuti. Siamo noi stessi a realizzare di continuo contenuti digitali e, grazie ad internet, li rendiamo disponibili in molti modi. Con la proliferazione dei contenuti prodotti dall'utente il primato del soggetto ha sfondato ormai anche l'ultima barriera, quella che era rimasta sul fronte della produzione.", tesi Corso di Laurea Magistrale in Comunicazione Strategica.

⁵⁹ Lovari, A., Righetti, N. (2020). La comunicazione pubblica della salute tra infodemia e fake news: il ruolo della pagina Facebook del Ministero della Salute nella sfida social al Covid-19. *Mediascapes Journal*, 15.

Più che per la tecnica redazionale utilizzata, l'errore maggiore delle Istituzioni è, quindi, quello di non essere stato al passo con la comunicazione digitale e social e non essere stato in grado di frenare le fake-news⁶⁰ con strumenti altrettanto diretti. In altri termini, le dirette del Presidente del Consiglio, sebbene incoraggianti per un'Italia confinata all'interno delle mura domestiche, non potevano essere lo strumento sufficiente per chiarire tutti i dubbi ingenerati ai cittadini.

Per cercare di comprendere quanto gli utenti/cittadini abbiano fatto affidamento ai social media per tentare di fare chiarezza all'enorme caos interpretativo scaturito dai DPCM, è sufficiente osservare che il tag COVID – DPCM, per es. sul social network "instagram", è stato utilizzato da ben oltre 21.000.000 di utenti.

Ulteriormente, si rammenta come i primi Decreti emanati siano stati, spesso, anticipati dalla divulgazione del contenuto del decreto prima dell'adozione e dell'entrata in vigore dello stesso, che, tra i vari effetti, ha determinato la famosa "fuga dal nord", specificatamente da Milano, con il conseguente rischio di incontrollata estensione del contagio sull'intero territorio nazionale.

Le modalità comunicative utilizzate dalle Istituzioni sono andate via via migliorando, anche attraverso le pubblicazioni di FAQ (*Frequently Asked Questions*) da parte del Governo che hanno tentato di arginare gli effetti prodotti dalla diffusione delle "notizie social".

Le FAQ, tuttavia, non sono mai riuscite ad azzerare i dubbi in ordine alla definizione dei comportamenti consentiti e di quelli non consentiti.

In conclusione, quindi, abbiamo assistito, in questo caso, ad una comunicazione istituzionale che non può, a pieno titolo, definirsi efficace, spesso reattiva a fronte delle istanze dei cittadini, ma difficilmente proattiva.

Restando ancora in materia sanitaria, ulteriore ipotesi in cui alcuni Enti regionali non sembrerebbero aver raggiunto un livello comunicativo ideale, tale da poter generare fiducia nell'utente/cittadino, riguarda il sistema di prenotazione delle prestazioni sanitarie. In particolare, ogni Regione, tramite il Centro unico di prenotazione, consente al cittadino di richiedere o spostare le proprie prenotazioni di prestazioni sanitarie, erogate esclusivamente in regime di Servizio Sanitario Nazionale, descritte nell'impegnativa del medico. Le Regioni, tuttavia, possono prevedere modalità di prenotazione differenti (telefonici, compilazione form online, prenotazione diretta online ecc.). Prendendo come esempio la Regione Lazio, quest'attività è consentita tramite due strumenti: contatto telefonico o compilando un modulo online al fine di essere contattati dall'operatore telefonico.

Sebbene la Regione offra, in astratto, due modalità differenti di gestione delle prenotazioni, in concreto, la modalità di comunicazione è una soltanto ed è di tipo reattivo: il contatto telefonico. Evidentemente, l'aver previsto l'opzione di compilazione del form ha consentito al cittadino di evitare le lunghe, infinite attese

⁶⁰ Riva Giuseppe, Fake news, Il mulino, 2018.

telefoniche prima che si rendesse libero l'operatore telefonico e che, quindi, fosse il proprio turno di prenotazione.

La differenza tra le due modalità può essere così sintetizzata: la chiamata al numero del CUP regionale implica delle lunghe attese al telefono prima che l'operatore telefonico risponda; la compilazione del form, al contrario, permette all'utente di occuparsi di altri aspetti della propria vita quotidiana nelle more che si liberi un operatore telefonico. Resta fermo, però, che in questo ultimo caso il contatto da parte dell'operatore telefonico può avvenire anche a distanza di giorni. Sono molteplici i fattori che influenzano, in negativo, l'efficienza del sistema di prenotazione delle prestazioni sanitarie nella Regione Lazio e che, nella specie, possono disincentivare il cittadino dal rivolgersi alle strutture pubbliche.

Prima fra tutte, come sopra accennato, l'impossibilità di avere un sistema diretto, immediato e chiaro di prenotazione e, più in generale, di gestione della stessa. Tramite il sistema comunicativo in essere nella Regione Lazio, il cittadino è necessariamente tenuto ad attendere per ricevere un definitivo riscontro da parte dell'operatore telefonico (ciò, come sopra precisato, si verifica in entrambi gli strumenti di prenotazione messi a disposizione dalla Regione Lazio). Ulteriore aggravante è data dal fatto che il cittadino paziente non può avere un chiaro calendario che delinei le strutture sanitarie che forniscono la prestazione e il rispettivo giorno disponibile per effettuare l'esame medico. Al contrario, se fosse disponibile un sistema di prenotazione online, tramite app e programmi informatici ad hoc (come ad esempio, quello attuato dalla Regione Lazio per la prenotazione del vaccino anti Covid-19⁶¹), il cittadino avrebbe la possibilità di "fotografare" le prime date utili per effettuare l'analisi medica e, contestualmente, avere contezza della struttura sanitaria disponibile. Ciò, permetterebbe di garantire una migliore organizzazione logistica del cittadino paziente.

A quanto sopra delineato si aggiunga che, l'attuale sistema di prenotazione rischia di non garantire piena uguaglianza tra i pazienti: è plausibile immaginare che si incontri l'operatore telefonico più gentile, che si mette a piena disposizione del paziente affinché possa trovare l'azienda sanitaria logisticamente più soddisfacente, così come l'operatore che, al contrario, si limita a fornire i riferimenti sufficienti e utili per la prenotazione, escludendo una concreta differente scelta. Inoltre, fissato l'appuntamento telefonicamente, i riferimenti necessari per la realizzazione della visita (banalmente, indirizzo civico dell'azienda sanitaria, numero della prenotazione) sono forniti solo in occasione di quella stessa telefonata. È assente, infatti, un sistema di notifica che riepiloghi, tramite strumenti scritti, la prestazione fissata. Ciò implica che, se per qualsivoglia motivo, l'utente si distrae, sarà necessario riiniziare l'iter telefonico per poter recuperare le informazioni fondamentali per la buona riuscita della visita.

La medesima modalità operativa, infine, è in essere per le eventuali modifiche della prenotazione.

⁶¹ Cfr: <https://prenotavaccino-covid.regione.lazio.it/main/home>.

In conclusione, è evidente che la suddetta modalità comunicativa non può considerarsi idonea a soddisfare la collettività, risultando ormai arcaica e poco al passo con l'evoluzione tecnologica. La Regione Lazio dovrebbe, pertanto, prendere come esempio il percorso attuato per la prenotazione dei vaccini anti Covid-19 o quanto già in essere in altre Regioni virtuose⁶².

Proseguendo l'analisi, ulteriore esempio da approfondire per cercare di comprendere quali errori siano stati commessi riguarda il Fascicolo Sanitario Elettronico.

Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) è lo strumento attraverso il quale il cittadino può tracciare e consultare tutta la storia della propria vita sanitaria. La sua alimentazione con tutti i documenti di tipo socio-sanitario, assicura la tracciabilità della storia clinica del cittadino in qualunque momento e in qualunque luogo egli si trovi, in totale sicurezza.

Questo permette all'assistito una maggiore libertà nella scelta della cura e nella condivisione delle informazioni che sono tutte disponibili tramite l'accesso al Fascicolo dai professionisti sanitari. Il Fascicolo Sanitario Elettronico quale insieme di dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito, ha, quindi, come principali obiettivi quello di agevolare l'assistenza del paziente; offrire un servizio che può facilitare l'integrazione delle diverse competenze professionali; fornire una base informativa consistente⁶³.

Ciò premesso, a distanza di 10 anni dall'istituzione del FSE, gli obiettivi di cui sopra non possono considerarsi raggiunti. Lo strumento che permette di tracciare la propria vita sanitaria condividendola con i medici, per quasi la metà della popolazione è rimasto sconosciuto.

Le cause concrete del così irrisorio successo possono ricondursi all'errata organizzazione della sanità regionale. Vi sono Regioni in cui il FSE è particolarmente utilizzato e altre Regioni in cui, al contrario, è come se non esistesse. Questa disorganizzazione può comportare che una prestazione sanitaria effettuata in una Regione differente da quella di residenza non venga poi "caricata" sul fascicolo sanitario.

⁶²Cfr <https://servizionline.sanita.fvg.it/prenotazioni/#!/index> - in Friuli Venezia Giulia è attivo il sistema di prenotazioni online: il servizio permette di verificare i tempi stimati di attesa per le principali prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Regionale. Per ogni prestazione i tempi sono calcolati in base al primo posto disponibile preceduto da due altri posti disponibili trovati simulando l'attività del Call Center regionale.

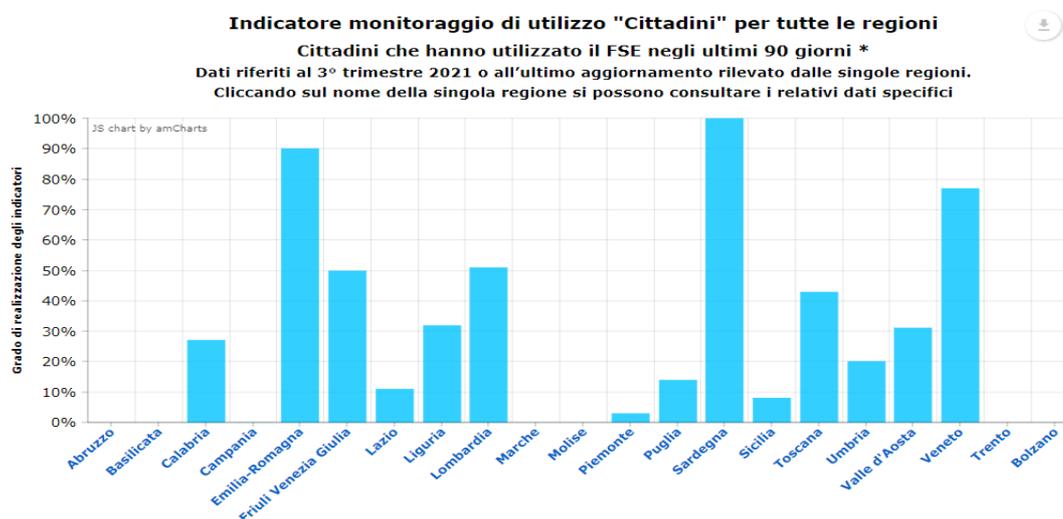
Trattandosi di una stima, ancorché aggiornata ogni giorno, può accadere in taluni casi che la data proposta in fase di prenotazione si discosti da quella indicata quale tempo medio di attesa. Lo scostamento rispetto alla stima indicata è dovuto al fatto che per certe prestazioni il sistema prende in considerazione ulteriori elementi desunti dalla prescrizione (età, sesso, residenza). Permette, quindi, di prenotare online 171 prestazioni (prime visite ed alcuni esami strumentali semplici) prescritte dal medico con ricetta contenente un'unica prestazione (ricetta rossa o ricetta dematerializzata) (servizio attivo solo per i cittadini residenti in Regione Friuli Venezia Giulia dotati di Tessera Sanitaria/Carta Regionale dei Servizi).

⁶³ Cfr <https://www.fascicolosanitario.gov.it/it/il-fascicolo-sanitario-elettronico>.

Ulteriore fondamento dell'insuccesso del FSE è il mancato corretto utilizzo della stessa da parte dei Medici. Secondo una stima effettuata dall'“Agenzia per l'Italia Digitale”, attualmente⁶⁴, ci sono sei Regioni in cui nessun medico di medicina generale e pediatra di libera scelta, seppure abilitati, usufruisce di tale strumento.

Il rilevamento della percentuale di cittadini che accedono al proprio FSE (riferito al 3° quarto del 2021) mostra una disomogeneità tale da rendere inefficace lo strumento quale luogo virtuale dove ritrovare la documentazione di ogni prestazione sanitaria, ovunque e senza limitazioni rispetto al luogo di esecuzione delle prestazioni stesse.

In particolare in ben sei Regioni la suddetta percentuale di utilizzo è zero e in altre quattro non supera il 20%. Nel grafico seguente si rappresenta tale rilevamento⁶⁵.



A fondamento delle sopra citate cause dell'insuccesso del FSE vi è, certamente, un'errata comunicazione istituzionale.

Con particolare riferimento alle prime due cause descritte, alla base è possibile rintracciare una non corretta comunicazione interna. La comunicazione interna, come già chiarito al paragrafo 1° del presente elaborato, deve essere utilizzata per la diffusione di informazioni, comunicati, dati, compiti all'interno di un'organizzazione e, dunque, destinata al pubblico interno (i c.d. amministratori). Una non efficiente comunicazione interna può portare ai risultati sopra descritti: gli stessi amministratori (Ente regionale e professionista sanitario al servizio del cittadino) non sono in grado di attuare quanto necessario e conseguentemente, non capaci di “comunicare” agli amministrati.

Il FSE, istituito ben prima dell'esplosione della pandemia da Covid-19, nell'attuale periodo storico avrebbe potuto rappresentare uno strumento di grande utilità per il cittadino.

⁶⁴ Secondo semestre 2021.

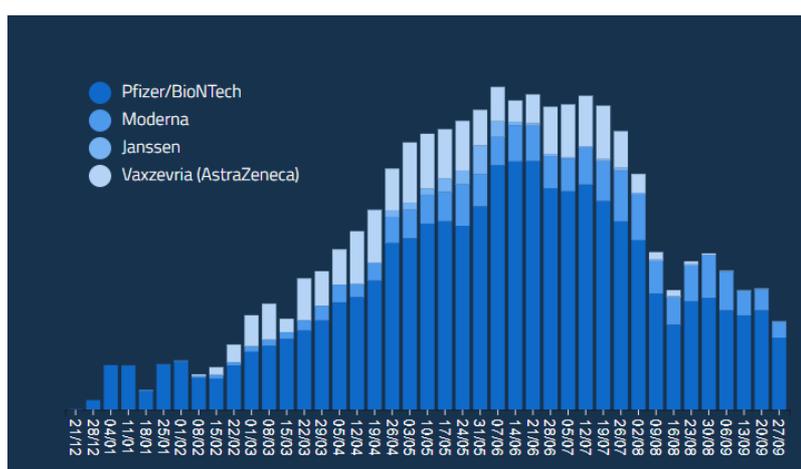
⁶⁵ Cfr <https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bc>.

Si pensi, ad esempio, alla possibilità di scaricare l'esito del tampone -- Covid-19. A causa dell'errata comunicazione tra Enti regionali, i cittadini non sempre sono stati in grado di scaricare, dal proprio fascicolo, l'esito del tampone perché effettuati in altra Regione.

Quanto sopra si è verificato, inoltre, anche per la somministrazione del vaccino ove realizzato in una Regione diversa rispetto a quella di residenza. La mancata comunicazione dei dati da parte del soggetto somministratore del vaccino ha provocato la mancata registrazione della vaccinazione all'interno del fascicolo sanitario elettronico.

Ciò comporta delle ovvie conclusioni: un programma pianificato per poter celermente comunicare con il paziente e finalizzato ad agevolare la vita di quest'ultimo non potrà mai essere considerato tale, se i primi a non avere fiducia in quello strumento e, quindi, ad attuarlo sono gli amministratori. In ultimo, non per importanza, tra gli esempi da menzionare di inesatta comunicazione istituzionale vi è quello relativo alla "saga di AstraZeneca"⁶⁶.

Senza valide ragioni scientifiche, ma più verosimilmente a seguito di ondate emotive che la politica non ha avuto la capacità di governare sul piano comunicativo prima e su quello decisionale, dopo, il vaccino Vaxzevria, meglio noto come AstraZeneca, dopo aver contribuito in maniera significativa alla campagna vaccinale, ha avuto un crollo di utilizzo dall'estate 2021 quando il suo impiego crolla fino a diventare irrilevante in poche settimane. Le conseguenze non sono state banali sul progredire della campagna vaccinale il cui andamento mostra una marcata flessione tornando rapidamente ai livelli di marzo scorso: meno del 50 % dei picchi raggiunti tra giugno e Agosto 2021. Il grafico seguente esemplifica quanto sopra⁶⁷:



⁶⁶ Rasi Guido, "La saga di AstraZeneca: come una comunicazione sbagliata può ostacolare un ottimo vaccino", <https://www.sanitainformazione.it/>, 12 aprile 2021.

⁶⁷ Cfr <https://www.governo.it/it/cscovid19/report-vaccini/>

Eppure, il vaccino Vaxzevria, meglio noto come AstraZeneca, sulla base delle rilevazioni pubblicate da note riviste scientifiche, ha presentato un ottimo profilo di efficacia e sicurezza. Ciò nonostante, la percezione che parte della popolazione ha sviluppato è tutt'altro che positiva. Alla base di ciò, ancora una volta, vi sono gli errori di comunicazione da parte delle Istituzioni.

Rispetto agli altri vaccini approvati per contrastare la diffusione del Coronavirus, l'approccio avuto per il vaccino AstraZeneca è stato animato dall'aver anticipato risultati con stime molto positive, prima ancora che le stesse venissero pubblicate da fonti scientifiche accreditate.

A tal proposito, giova rammentare la divulgazione dei risultati ottenuti con la somministrazione di una dose più bassa, che poi è risultata essere frutto di un errore di dosaggio da parte dei tecnici dell'Università di Oxford e non di una sperimentazione realmente progettata e condotta secondo i canoni scientifici.

A minare la fiducia della popolazione sono state inoltre le eterogenee direttive adottate dagli Enti competenti di ogni singolo Stato, relativamente al target di utenti potenziali destinatari del vaccino.

Come noto, gli studi avanzati rispetto alla somministrazione del vaccino in questione hanno prodotto delle evidenze molto eterogenee. Si è passati dal pubblicizzare il vaccino come ideale per un pubblico di età inferiore ai 55 anni, a sensibilizzarlo per la somministrazione nella popolazione anziana perché idoneo a prevenire completamente la malattia grave e la morte.

Ciò ha fatto sì che molti Paesi, almeno nel primo semestre 2021, facendo fede ai dati inizialmente emersi hanno deciso di somministrarlo alla popolazione più giovane. Altri Paesi, invece, nel medesimo periodo temporale lo somministravano a pazienti con età maggiore.

Questa eterogeneità applicata su un medicinale, la cui somministrazione si dovrebbe basare su dati scientifici e, quindi, certi, ha chiaramente ostacolato la percezione da parte dei cittadini delle caratteristiche di quel particolare vaccino.

Considerando la società in cui viviamo, in cui, in tempi record, è possibile conoscere le direttive adottate dai Paesi di tutto il mondo, è legittimo che il cittadino paziente, a fronte di cotanta eterogeneità delle scelte assunte sulla base delle medesime evidenze scientifiche, si sia trovato "spaesato".

Ad aggravare la situazione sono, poi, stati i segnali degli effetti avversi legati all'utilizzo del suddetto vaccino, e più in particolare, della forma di trombosi manifestate successivamente alla prima somministrazione del vaccino con leggere prevalenze per il sesso femminile e per la popolazione al di sotto dei sessanta anni.

Lungi dal voler sostenere che sia corretto censurare queste informazioni, tuttavia, parallelamente, sarebbe stato corretto chiarire l'alta percentuale di somministrazione del vaccino AstraZeneca. Una migliore sensibilizzazione dei cittadini avrebbe potuto spiegare che gli effetti collaterali sono propri di ogni vaccino, ma è evidente che se un

vaccino è maggiormente somministrato rispetto ad un altro, gli effetti collaterali di quest'ultimo è plausibile che siano percepiti con percentuali maggiori.

Anche in seguito alla divulgazione di queste informazioni, ogni autorità sanitaria nazionale ha assunto differenti decisioni, ciascuna giustificabile ma che ha contribuito a generare dubbi ed esitazione nelle popolazioni.

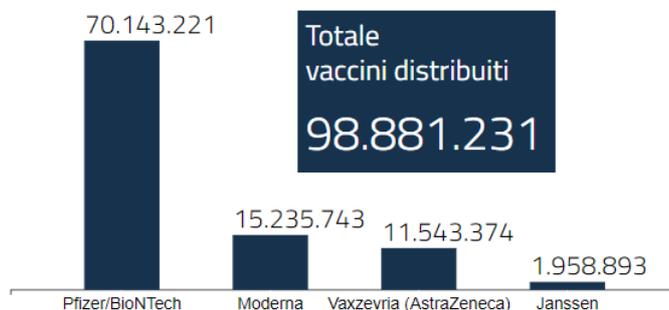
Ponendo l'attenzione sul territorio italiano, in seguito alla divulgazione degli "effetti collaterali da vaccino AstraZeneca", l'Agenzia italiana del farmaco ha assunto posizioni differenti in rapidissimo tempo: da vaccino ideale per la popolazione under 55, a vaccino raccomandato per l'età più avanzata per poi essere, addirittura vietato per gli under 60.

A conclusione della "saga", nonostante l'Agenzia Europea del Farmaco, nella sua ultima risoluzione, abbia approvato l'utilizzo di Vaxzevria per tutta la popolazione dai 18 anni in poi e confermato il positivo rapporto di beneficio-rischio a prescindere dalla fascia di età, le Autorità sanitarie italiane, hanno continuato a raccomandare l'utilizzo di AstraZeneca prioritariamente nella popolazione compresa tra i 60 e gli 80 anni.

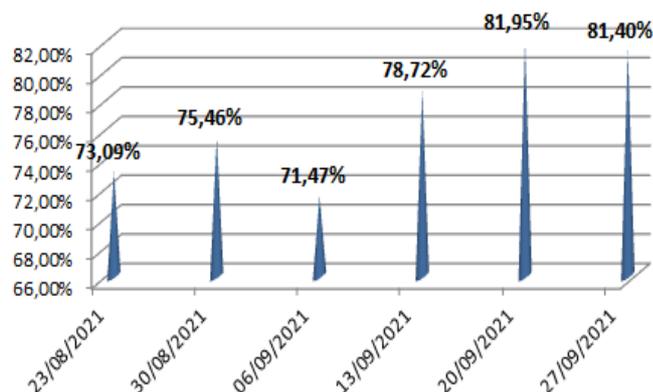
È giusto precisare che la comunicazione, in questa specifica vicenda, è stata oggettivamente complessa per la rapidità di evoluzione degli scenari e per il contesto altamente emotivo.

Come illustrato dal dott. Guido Rasi, ex Direttore Esecutivo dell'EMA e Direttore Scientifico Consulcesi "alla difficoltà di comunicazione delle istituzioni si è aggiunto, poi, il sensazionalismo con cui alcuni media hanno scelto di commentare la campagna vaccinale, utilizzando titoli terrorizzanti, ponendo maggiore enfasi su singoli casi di potenziali reazioni avverse senza contemporaneamente contestualizzare e mettere in parallelo i tragici esiti quotidiani dell'infezione da Covid-19".

Da notare, inoltre, come la cattiva fama del vaccino AstraZeneca abbia nuociuto anche all'altro vaccino basato sulla medesima tecnologia "a vettore adenovirale" (il Janssen di Johnson & Johnson). Benché la disponibilità del Janssen non sia mai decollata, di fatto, tale situazione ha limitato la strategia vaccinale italiana al solo utilizzo dei vaccini ad RNA messaggero e, fra questi, per ragioni di prevalente capacità produttiva rispetto al Moderna, al Pfizer. Praticamente, l'Italia ha dovuto rivedere la propria strategia basandola sull'impiego di un solo tipo di vaccino: il Pfizer con oltre il 70 % di somministrazioni su base complessiva e di oltre l'80% nelle ultime settimane del rilevamento (fino a tutto settembre 2021). E' facile capire come tale circostanza, sia di ostacolo ad una fluida e garantita progressione della campagna vaccinale. I grafici seguenti mostrano i numeri delle somministrazioni al 3 ottobre 2021 suddivisi per tipo e la crescita della percentuale di impiego del Pfizer nel mese di settembre 2021.



Percentuale impiego Pfizer sul totale



In conclusione, ancora una volta, emerge come la comunicazione istituzionale abbia fallito nel sostenere la adeguata somministrazione di un vaccino con conseguenze enormi, difficili da quantificare, in termini di salute pubblica, ma anche di impatti socio economici conseguenti al rallentamento della campagna vaccinale.

5. Conclusioni e prospettive future

A valle dell'analisi dei "casi di studio", giova indagare sulle opportunità e i rischi connessi all'adozione dei nuovi strumenti comunicativi da parte della Pubblica amministrazione. Come già evidenziato, la pandemia da Covid-19 e le connesse situazioni di emergenza e di crisi che ne sono scaturite, hanno mostrato il ruolo centrale della comunicazione pubblica all'interno dell'attuale società iperconnessa. La pandemia, pertanto, ha costituito per molti versi una spinta verso la digitalizzazione

della PA⁶⁸, processo che aveva fatto fatica ad affermarsi compiutamente a causa, sia della scarsa alfabetizzazione, sia del divario digitale nel nostro paese⁶⁹.

Se fino a qualche tempo fa i cittadini preferivano riferirsi ai canali comunicativi tradizionali (quotidiani, televisione), oggi ricercano nella rete e nei programmi digitali le notizie e i servizi di cui hanno bisogno.

Il cittadino, pertanto, attinge informazioni da molteplici fonti attraverso una pratica multicanale che consente la produzione e redistribuzione delle informazioni con estrema immediatezza. Tutto ciò ha maturato la convinzione che il processo di rinnovamento della PA sia divenuto necessario e non più rinviabile, anche a fronte delle misure di distanziamento sociale imposte per contrastare la diffusione del virus che sospingono, ulteriormente, l'uso delle tecnologie comunicative social e digitali.

Le nuove tecnologie digitali e le differenti modalità per individuare, conservare, gestire i dati unita alla riduzione dei costi di comunicazione hanno dato origine alla "quarta rivoluzione", industriale con l'avvento della cosiddetta "industria 4.0"⁷⁰, intesa

⁶⁸ William D. Eggers (Autore), Alessandro Valli (Traduttore), *Pubblica amministrazione digitale. Innovazioni e tecnologie al servizio del cittadino*, HOEPLI, 2017.

⁶⁹ Report annuale della Commissione Europea - *The Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*, "Nell'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI 2020) della Commissione europea l'Italia risulta in 25° posizione su 28 Stati membri dell'UE, davanti solo a Romania, Grecia e Bulgaria. Il punteggio italiano è di ben 9 punti inferiori alla media UE (43,6 vs 52,6). I top performer risultano essere i paesi nordici, Finlandia, Svezia e Danimarca, tutte e tre intorno ai 70 punti. Spagna (57,5) e Germania (56,1) ottengono un punteggio sopra la media europea, mentre la Francia (52,2) è in linea.

Considerando la composizione dell'indice DESI, la dimensione "Capitale umano", ovvero quella che riguarda le competenze digitali, ottiene un punteggio molto basso, tanto da portare l'Italia a collocarsi all'ultimo posto nell'Ue. Infatti, dai dati riferiti al 2019, solo il 42% delle persone (tra i 16 e i 74 anni) possiede almeno competenze digitali di base (58% in Ue, 70% Germania); la percentuale di specialisti ICT occupati è solo del 2,8% (3,9% in Ue e in Germania); solo l'1% dei laureati italiani è in possesso di una laurea in discipline ICT, il dato più basso nell'UE (3,6% in Ue, 4,7% in Germania). Al basso livello di competenze digitali ne consegue un altrettanto basso "Uso dei servizi Internet". In questa dimensione, l'Italia risulta al 26° posto e il gap con il resto dell'Ue è particolarmente evidente: il 17% delle persone non ha mai utilizzato Internet (9% in Ue, 5% in Germania); solo il 48% utilizza servizi bancari online (66% in Ue e in Germania); lettura di notizie online, shopping online, vendita online sono attività particolarmente poco diffuse.

La dimensione "Connettività" è invece in linea con la media Ue, infatti l'Italia si posiziona al 17° posto. Tra il 2018 e il 2019 la percentuale delle famiglie che ha accesso alla banda ultra-larga è salita dal 9% al 13% (26% in Ue, 21% in Germania). In termini di preparazione al 5G, l'Italia è ben al di sopra della media (60% vs 20% in Ue e 67% in Germania).

Nella dimensione "Integrazione delle tecnologie digitali", ovvero quella che riguarda la digitalizzazione nelle imprese, l'Italia si pone ben al di sotto la media Ue, al 22° posto su 28 paesi. Le imprese italiane presentano ritardi soprattutto nel commercio online: solo il 10% delle PMI italiane vende online (18% in Ue, 17% in Germania); il 6% effettua vendite transfrontaliere in altri paesi dell'UE (8% in Ue, 10% in Germania); sul totale del fatturato delle PMI, solo l'8% è realizzato online (11% nell'UE, 10% in Germania).

Infine, per la dimensione "Servizi pubblici digitali", l'Italia si colloca al 19° posto, al di sotto della media Ue. La bassa posizione è dovuta allo scarso livello di interazione online tra le autorità pubbliche e il pubblico in generale: solo il 32% degli utenti italiani online usufruisce attivamente dei servizi di e-government (67% in Ue, 49% in Germania)" - <https://www.assolombarda.it>.

⁷⁰ Marco Giannini (a cura di), *Industria 4.0: attualità e prospettive*, Pisa University Press, 2020.

come crescente compenetrazione tra mondo fisico, digitale e biologico veicolata dalle nuove tecnologie ed in grado di modificare e trasformare il mondo in cui viviamo.

A dirla come il sociologo Manuel Castells, viviamo in una network society: una società di rete. Se, ab origine, la nascita della network society è stata favorita da fattori economici, a seguire, si è capovolta la situazione: l'ambito economico è stato influenzato da tale struttura sociale. Attratti dalle potenzialità di una tale emergente economia, alcune società private hanno iniziato a fornire servizi volti a rendere reperibili l'enorme mole di informazioni in rete. Questi soggetti guidano, quindi, l'utente consentendogli di giungere ai contenuti desiderati più facilmente. Tramite le app si costruiscono realtà virtuali, liquide, dinamiche continuamente alla ricerca di una convergenza con un mondo reale al fine di mettere in contatto chi fornisce servizi e informazioni con chi ne usufruisce.

È evidente che in una società che fa dell'informazione il proprio prodotto principale, chi controlla l'accesso alla più grande rete di sapere del mondo riveste un ruolo di rilievo centrale. Ciò consente, alle società pioniere del settore, di assumere una posizione di oligopolio, se non addirittura di monopolio, tanto da aver superato la loro dimensione privata e societaria finendo per assumere una dimensione planetaria dai confini immateriali⁷¹. Tra tali importanti players dell'ecosistema informativo sono da considerare quelli, spesso, riferiti con l'acronimo OTT "Over The Top"⁷², soggetti, questi, capaci di sfruttare al meglio le reti per fornire servizi.

Gli OTT si muovono secondo scelte strategiche che mirano all'ottimizzazione e all'efficienza economica; ne consegue che i diritti fondamentali assumono una dimensione recessiva e minoritaria.

Tale fenomeno ha, necessariamente, coinvolto anche le Pubbliche amministrazioni che per comunicare con gli amministrati hanno traslato gran parte delle loro attività in rete e si sono dovute affidare ai servizi offerti dalle suddette società.

A prescindere dal successo che una PA può aver raggiunto o può raggiungere con strumenti comunicativi efficaci e innovativi⁷³ è, però, necessario comprendere se un tale fenomeno possa implicare una potenziale regressione delle garanzie costituzionali. In altri termini, in una rete priva di norme in cui i servizi sono offerti gratuitamente dalle grandi piattaforme, si rischia di ledere i principi cardine dell'ordinamento giuridico, creandosi un "ordine sociale nuovo", spontaneo e privo di Costituzione, in cui le logiche commerciali assumono un ruolo predominante.

Per evitare ciò sarà necessario valorizzare la forza regolatrice dei diritti e sfuggire ai rischi di oligopolio della rete⁷⁴. È proprio in tale contesto che gioca un ruolo determinante l'Unione Europea che ha intrapreso un percorso volto a realizzare

⁷¹ Cfr. Venanzoni Andrea, "Neofeudalesimo digitale: Internet e l'emersione degli Stati privati, in "Medialaws", 2020, n. 3".

⁷² Cfr. Vannucchi Guido, Internet e le dinamiche dei ruoli degli OTT ("Over The Top") e Telco nel panorama ICT, 2015, <http://mondodigitale.aicanet.net/ultimo/index.xml>.

⁷³ Cfr. paragrafo "i casi virtuosi".

⁷⁴ Giardini Gianluca, le regole dell'informazione, l'era della post-verità, Giappichelli, 2017.

un'Europa più adatta al digitale con l'obiettivo di realizzare nei Paesi dell'UE, un mercato unico etico, equo, regolato da sana concorrenza. Nonostante la buona intenzione, tuttavia, anche questo sforzo normativo non ha impedito l'instaurarsi del ruolo di egemonia assunto dalle società private.

Altro aspetto su cui porre l'attenzione riguarda la finalità pubblicistica sottesa all'utilizzo di tali strumenti comunicativi, ovverosia una finalità formativa-informativa⁷⁵.

Tenuto conto che l'opinione si realizza principalmente tramite i nuovi social media è opportuno indagare se questi nuovi mezzi consentano di fornire delle informazioni che siano realmente libere, imparziali.

Alla base delle piattaforme digitali vi sono algoritmi che "cuciono" su misura le informazioni che devono arrivare agli utenti: la cosiddetta "profilazione" degli utenti. Algoritmi che sono generati dagli OTT detentori dei servizi in rete e, quindi, come sopra già precisato, sono senz'altro guidati da logiche privatistiche e non pubblicistiche.

Quando questi meccanismi sono utilizzati nel settore privato (esempio nel commercio marketing ecc.) assolvono correttamente al loro fine costituendo, persino un vantaggio per l'utente che è facilitato nelle proprie ricerche; al contrario, ove lo scopo sia quello di creare un'opinione pubblica, o più in generale, vi sia uno scopo formativo-informativo, l'esistenza di questi algoritmi potrebbe ostacolare la creazione di un'opinione realmente libera e informata.

Gli algoritmi di profilazione, alla base delle piattaforme digitali tendono a indirizzare l'utente verso ciò che più affine ai gusti dello stesso, pertanto, difficilmente possono essere idonei a diffondere informazioni complete e imparziali, capaci di stimolare una consapevole opinione pubblica.

In conclusione, i social network, così come attualmente strutturati, se pur offrono i mezzi tecnologici richiesti, sembrerebbero intrinsecamente inadeguati a diffondere notizie di rilevanza pubblica poiché si basano su un sistema targettizzato di informazioni fonte di distorsioni della comunicazione.

Ferme restando le valutazioni fino ad ora delineate, non si può non tenere in considerazione di come la comunicazione sia essenziale per la creazione dell'opinione pubblica.

In altri termini, se l'utilizzo di tali tecnologie digitali da parte delle istituzioni, comporta una certa dose di rischio, occorre valutare anche le opportunità che esse offrono e l'ineluttabilità del loro avvento. Non utilizzare queste tecnologie significa "restare indietro" rispetto a trend planetari e, soprattutto, rispetto ai bisogni e alle aspettative dei cittadini.

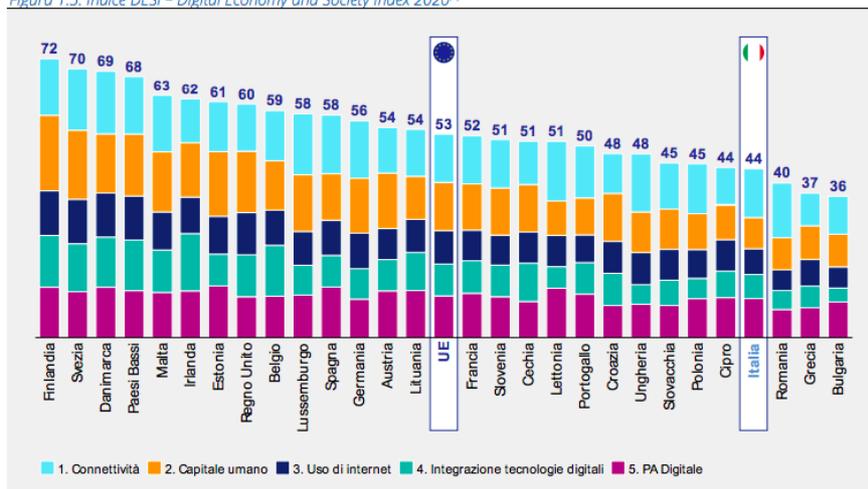
⁷⁵ Gregorio Arena, La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, Maggioli Editore, 2004.

In particolare, la pandemia ci ha insegnato come la comunicazione sia determinante per il coinvolgimento delle istituzioni, imprese e cittadini in quella che sarà la ripresa socio-economica che si attende.

Ne consegue che la PA, nonostante i rischi esistenti, non può immaginare di rimanere ferma, ma è doveroso che persegua un percorso che la porti ad essere al passo con l'evoluzione della società e quindi, per quanto di nostro interesse, attui una comunicazione efficace, efficiente, moderna e digitale.

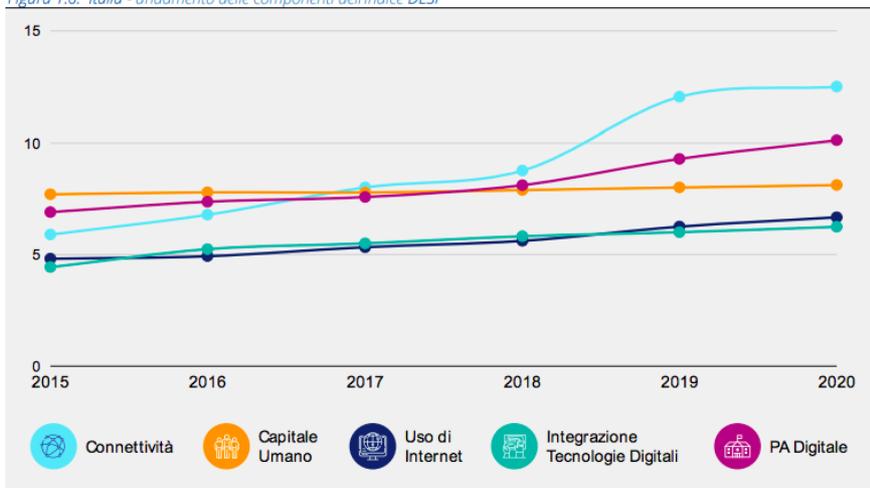
Interessante osservare come il legislatore italiano non sia rimasto indifferente alla trasformazione digitale della PA, tuttavia, nonostante i recenti miglioramenti, l'Italia è ancora in ritardo in termini di adozione digitale e innovazione tecnologica, come evidenziato dal seguente grafico⁷⁶ che descrive l'indice DESI 2020 (Digital Economy and Society Index), che vede in nostro Paese al 24° posto fra i 27 Stati membri dell'UE:

Figura 1.5: Indice DESI – Digital Economy and Society Index 2020⁽¹⁾



Fonte: Eurostat (1). I dati utilizzati per la compilazione del DESI 2020 si riferiscono al 2019.

Figura 1.6: Italia - andamento delle componenti dell'indice DESI



Fonte: Eurostat

⁷⁶ Cfr <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

Analizzando quanto indicato nei grafici⁷⁷, emerge chiaramente come in Italia sussista una bassa alfabetizzazione dei cittadini al digitale. I grafici mostrano, infatti, come l'indicatore "capitale umano" sia, per l'Italia, del tutto insoddisfacente, oltre che essere, fra gli indici considerati, l'unico che sostanzialmente non cresce negli ultimi 5 anni considerati. In particolare, gli studi riportano che solo il 42% delle persone tra i 16 e i 74 anni (dati riferiti al 2019) possiede digital skills di base, contro una media europea del 58%.

Ulteriormente, si noti come l'utilizzo dei servizi internet complessivamente rimanga sotto la media UE.

Al fine di recuperare il terreno perduto, il Governo, attuando il programma europeo noto come Next Generation EU⁷⁸, ha elaborato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che ha come obiettivo quello di rilanciare la fase post pandemia di COVID-19 permettendo lo sviluppo verde e digitale del paese. In particolare, quasi il 30% delle risorse totali del PNRR sono dedicate alla transazione digitale e la strategia prevista per raggiungere gli obiettivi preposti si sviluppano su due assi. Il primo asse riguarda le infrastrutture digitali e la connettività a banda ultralarga. Il secondo riguarda tutti quegli interventi volti a trasformare la Pubblica Amministrazione (PA) in chiave digitale⁷⁹. Per fare ciò, il Piano pone cinque ambiziosi obiettivi:

1. Diffondere l'identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione;
2. Colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile;
3. Portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud;
4. Raggiungere almeno l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online;
5. Raggiungere, in collaborazione con il MISE, il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga.

Quale sintesi delle molte considerazioni sulle quali il presente elaborato si sofferma e tenendo in considerazione quanto previsto dal Governo con il PNRR, è allora possibile riconoscere alcune linee guida che la PA dovrebbe perseguire con determinazione:

- Costruire una visione programmatica con l'adozione di piani di comunicazione⁸⁰ definiti dai vari enti singolarmente, ma aderenti a criteri comuni. Tali piani devono individuare gli obiettivi, i mezzi e i tempi con cui attuare una buona e moderna comunicazione e non solo in tempi di crisi, ma analizzando i vari diversi possibili scenari sociali in cui agire.

⁷⁷ Cfr <https://assets.innovazione.gov.it/1620284306-pnrr.pdf>

⁷⁸ Cfr https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

⁷⁹ Cfr <https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/italia-digitale-2026/>, "le risorse di Italia digitale 2026 sono 6,74 miliardi di euro nella digitalizzazione PA".

⁸⁰ Annalisa D'Errico, Gianluigi Bonanomi, #PA brand expert. Competenze e strumenti per i comunicatori della pubblica amministrazione, Franco Angeli, 2021.

- Ricercare la sinergia con le piattaforme social⁸¹: giocare un ruolo nella comunicazione Social non può prescindere dal confronto e la ricerca della sinergia con i grandi player della rete, detentori di grandi competenze e capacità.
- Promuovere l'affermarsi di un "mercato" della comunicazione aperto anche a piccole realtà, meno dotate di strumenti, si pensi per esempio all'universo delle start-up. Questo implica anche la semplificazione dei disposti normativi.
- Investire sull'alfabetizzazione mediatica dei cittadini⁸² e la crescita tecnologica della PA stessa: solo approfondendo le competenze della PA e la cultura dei cittadini si potrà instaurare quel rapporto di consapevole fiducia che è alla base di un'efficace comunicazione.
- Avere una visione multidisciplinare del problema: è importante capire come per dominare l'ecosistema mediatico siano necessarie profonde conoscenze delle tecnologie, della giurisprudenza, della sociologia, dell'economia, fino a comprendere la filosofia oltre che naturalmente i tecnicismi della comunicazione efficace scritta, visuale e verbale.
- Garantire la multimedialità della comunicazione: promuovere la rete ad attore importante della comunicazione non significa abbandonare i tradizionali media quali TV, radio e giornali. Inoltre, anche restando nel solo ambito digitale, occorre guardare alle diverse forme comunicative: sistemi di Messaging, blog, siti web, chat, social network.
- Assicurare la trasparenza nella comunicazione, soprattutto focalizzata sui mezzi tecnici (algoritmi, criteri di pre e post moderazione) che si vogliono adottare. Ad oggi tali strumenti sono sviluppati e gestiti in larga misura dagli OTT e ubbidiscono a logiche di mercato privatistiche e non pubblicitarie risultando del tutto opachi per gli utenti. Lasciare tali mezzi nelle mani degli OTT impedirebbe alle istituzioni di svolgere il proprio ruolo in maniera autorevole e credibile.

Tutto ciò non può poi prescindere dalla presenza di un dispositivo normativo nuovo, improntato al riconoscimento e salvaguardia dei diritti dei cittadini in tema d'informazione e meno orientato a disciplinare le singole tecnologie in rapido mutamento; mutamenti – questi - assai più rapidi di quanto il legislatore riesca ad essere.

L'approccio normativo deve essere orientato alla salvaguardia dei diritti in relazione all'utilizzo di tecnologie di comunicazione diffuse e partecipative e non il contrario (governare le tecnologie per arrivare a controllare l'affermarsi dei diritti)⁸³. È un paradigma nuovo dove le scelte del legislatore devono intersecarsi con la conoscenza

⁸¹ Sara Bentivegna, Giovanni Boccia Artieri, *Le teorie delle comunicazioni di massa e la sfida digitale*, Laterza, 2019.

⁸² Celot Paolo, Roberta Franceschetti, Elisa Salamini, *Educare ai nuovi media. Percorsi di cittadinanza digitale per l'educazione civica*, Pearson, 2021.

⁸³ Stefano Previti, Giuseppe Cassano (a cura di), *Il diritto di internet nell'era digitale*, Giuffrè 2020.

della tecnologia, dei suoi trend, delle implicazioni legate, per esempio, agli algoritmi di profilazione.

Il mondo della rete è spesso apparso come un mondo a sé, fisiologicamente immune alle regole del mondo fisico. Tale apparenza, tuttavia, è più frutto dell'inadeguatezza degli apparati statali ad interloquire con esso che non per una reale inesistenza di strumenti; si pensi alla natura giuridica ambigua dei grandi player della rete, quasi dematerializzata tra sedi legali poco raggiungibili e difficilmente coercibili per la loro natura extraterritoriale o sovra-territoriale. Occorre, quindi, che le istituzioni, a partire da quelle più autorevoli quali la UE, si riappropriino dei ruoli che gli sono propri, per esempio quello di "giudice della rete" e siano capaci di essere essi stessi player credibili della comunicazione in rete, abbandonando il tradizionale modello giornalistico unidirezionale per abbracciare strumenti bidirezionali, partecipativi. Questo deve presupporre strumenti giuridici sanciti a livelli sovranazionali e statali, per poter affermare la titolarità delle istituzioni su temi quale i criteri della pre e post moderazione e, quindi, il citato ruolo di "giudice" della comunicazione fin qui lasciato in mano alle OTT che lo hanno esercitato, a volte anche in maniera meritoria, ma spinti non dalla salvaguardia dei diritti dei cittadini, ma dalla cura della loro audience laddove fenomeni deprecabili quali l' "hate speech", il "cyber bullismo" , il "revenge porn" rischiavano di eroderla.

Nel perseguire questi obiettivi, non è utopico ipotizzare la creazione di una piattaforma social della PA, un social network di pubblica utilità. Se improntato sui concetti suesposti, un siffatto strumento, lontano dal voler essere il "network di stato", fautore di un "pensiero unico", potrebbe veicolare, con piena soddisfazione degli utenti, il reale bisogno dei cittadini di avere informazioni autorevoli, affidabili e verificabili, di qualità, sui temi d'interesse della vita del paese, arrivando persino a certificare i contenuti tramite strumenti quali lo SPID o la CIE.

Non è difficile, peraltro, riconoscere come gli utenti dell'informazione stiano progressivamente dimostrando interesse per canali comunicativi tematici, mentre i canali più generalisti tendono a perdere consenso. Si veda, per esempio, come giganti quali facebook⁸⁴ stiano cercando di acquisire o abbiano già acquisito canali più specifici (quali WathsApp e Instagram). Interessante è anche guardare al successo di LinkedIn, canale specializzato sui temi del mondo del lavoro e delle professioni.

Appare, quindi, ragionevole pensare come uno o più canali tematici, qualitativamente elevati, certificati, aperti, condivisi e partecipati, gestiti dalla PA, possano risultare appetibili per i cittadini-utenti del mondo dell'informazione. Si pensi, sia pure con le dovute differenze e con enormi distanze nella tecnologia, all'operazione con cui il servizio pubblico ha, nel passato, creato canali radio-televisivi di pubblica utilità. Fra questi, di maggior successo sono risultati essere quelli in grado di offrire una facilità di fruizione e una risposta alle diffuse esigenze quale, ad esempio, ISORADIO

⁸⁴ Pietro Citarella, Social media e P.A. La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook, Franco Angeli, 2017.

che fornisce notizie utili a tutti e, al contempo, pone attenzione alla godibilità del palinsesto, unendo buona musica, notizie sul traffico e notiziari giornalistici. Inoltre, la disponibilità, senza soluzione di continuità, su tutto il territorio nazionale, rende ISORADIO una delle emittenti più ascoltate.

Allo stesso modo, una piattaforma social che risponda alle reali esigenze d'informazione, che sappia creare quel necessario mix tra utile e piacevole, che sappia dialogare con i cittadini grazie ad algoritmi di "profilazione" dell'utenza trasparenti e condivisi, che assicuri la correttezza dei contenuti e li controlli con meccanismi di pre e post moderazione basati su regole note, trasparenti e, ancora una volta, condivise, che garantisca la sicurezza dell'utente attraverso la cura dell'integrità, l'autenticità e la rintracciabilità dei contenuti e dei loro autori (è il tema della Confidentiality, Integrity, and Availability – C.I.A.- ben noto nel mondo della Cyber security⁸⁵), potrà ottenere una grande adesione e così concorrere all'auspicata creazione di una pubblica opinione matura, informata e consapevole.

Altro aspetto da considerare è la possibilità di convogliare su una tale piattaforma servizi on-line della PA, passando dal tradizionale modello del Portale, spesso caratterizzato da form farraginosi, poco intuitivi, solo lievemente e sporadicamente migliorati da meccanismi "wizard", ad un modello social dove l'utente può accedere ai servizi in modo semplice, usare un linguaggio naturale e con un approccio omogeneo, eliminando la molteplicità di strumenti e modelli differenti, ognuno con le proprie particolarità da capire e spesso scoraggianti per un utente medio.

Infine, non è da sottovalutare il costo economico di una tale "rivoluzione" e questo, ancora una volta, spinge verso l'immaginare iniziative a livello nazionale o sovranazionale, concentrando gli sforzi e non disperdendoli in imprese, talvolta anche lodevoli, ma parziali ed isolate.

In conclusione, sono innumerevoli i canali per informare e curare gli utenti ma niente determina più soddisfazione del ricevere la risposta giusta, celere e partecipata. Ecco perché la comunicazione può e deve svolgere un ruolo da protagonista nell'attuazione delle politiche pubbliche del digitale.

⁸⁵ Felici Mattia, *Confidenzialità, Integrità e Disponibilità: la triade della sicurezza*, "Il concetto fondamentale per parlare di sicurezza informatica si sviluppa attorno a 3 elementi di base: confidenzialità, integrità e disponibilità, conosciuti anche con l'acronimo CIA (Confidentiality, Integrity, Availability). Il concetto di confidenzialità è simile, ma non uguale al concetto di privacy. La confidenzialità è necessaria per garantire privacy e riguarda la nostra abilità nel proteggere i dati da tutti gli individui che non sono autorizzati a vederli. Per integrità si intende l'abilità di impedire che i nostri dati vengano modificati in modo non autorizzato o indesiderato. La disponibilità fa riferimento alla capacità di poter accedere ai nostri dati quando ne abbiamo bisogno", <https://www.computersec.it/2017/01/27/la-triade-della-sicurezza/>, 2017.