

MARIAEUGENIA PARITO

COMUNICAZIONE PUBBLICA E NUOVI MEDIA

ed.it

Proprietà letteraria riservata
Copyright © 2007 ed.it
Via Caronda, 171
95128 Catania - Italy
<http://www.editpress.it>
info@editpress.it
Tutti i diritti riservati
Prima edizione: aprile 2007
ISBN 10: 88-89726-08-3
ISBN 13: 978-88-89726-08-2
Printed in Italy

Progetto grafico: ed.it
Impaginazione: U. Coscarelli

Comunicazione pubblica
e nuovi media /
Mariaeugenia Parito. -
Catania : ed.it, 2007. -
82 p. ; 21 cm
Accesso alla versione elettronica:
<http://www.editpress.it/0704.htm>
ISBN 10: 88-89726-08-3
ISBN 13: 978-88-89726-08-2
1. Mass media - Sociologia
302.23 Sociologia. Comunicazione

Indice

- 9 L'ambito della comunicazione pubblica
 - 1. La comunicazione come relazione fluida, p. 9
 - 2. La comunicazione pubblica: il luogo della discussione sull'interesse generale, p. 11
 - 3. L'evoluzione della comunicazione pubblica: dall'affermazione alle nuove sfide, p. 20
 - 4. La comunicazione delle istituzioni pubbliche, p. 27
 - 5. Le molte facce della comunicazione delle istituzioni pubbliche, p. 30

- 45 La comunicazione pubblica on-line
 - 1. L'impatto dei nuovi media sull'ambito della comunicazione pubblica, p. 45
 - 2. *E-democracy*, p. 47
 - 3. *E-government*, p. 55
 - 4. Dalle reti civiche alle città digitali, p. 59
 - 5. Portali e siti delle pubbliche amministrazioni, p. 68
 - 6. “*Second life*”: l'ultima frontiera?, p. 71

- 79 Bibliografia

Comunicazione pubblica e nuovi media

L'ambito della comunicazione pubblica

1. La comunicazione come relazione fluida

La comunicazione è un processo essenziale che rende possibile la vita sociale. Il termine comunicazione – che ha la stessa radice etimologica di comunità, comune, comunione ed ha un'estensione semantica che a questi concetti rimanda – richiama con forza l'idea dello scambio, del dialogo, della produzione comune e negoziata di significati.

Si tratta di un processo bidirezionale e circolare, in cui emittente e ricevente si scambiano continuamente di ruolo collaborando alla definizione condivisa di significati e all'efficace riuscita del processo. Ciò comporta uno sforzo costante per anticipare il modo in cui sarà decodificato il messaggio e una continua attività di ricodifica per adeguarlo alla risposta dell'interlocutore; tentando di ridurre il rischio di comprensione e interpretazione difformi da quelle previste. La comunicazione si distingue dall'informazione che, designando un trasferimento di dati, suggerisce una relazione unidirezionale e asimmetrica tra un soggetto che decide cosa, come e quando inviare il messaggio e altri che si limitano a riceverli, presupponendo che si verifichi una "corretta" interpretazione del messaggio che corrisponda immediatamente alle intenzioni dell'emittente.

Enrico Cheli (2004, p. 13) nota che la comunicazione è centrale nelle società democratiche poiché i rapporti sociali sono dinamici e paritetici, regolati da norme modificabili e negoziabili mentre era marginale nelle società patriarcali e gerarchiche in cui i rapporti sociali erano predefiniti da norme rigide e statiche imposte dall'alto. La centralità sociale della comunicazione emerge a partire dal secondo dopoguerra, quando la struttura sociale e culturale cessa di apparire solida e immutabile, non più cristallizzata ma sempre più fluida; e quelli che sembravano “oggetti” si rivelano invece “processi” e, in particolare, processi comunicativi (*ibidem*, pp. 21-22).

La comunicazione, quindi, è sempre più modalità relazionale privilegiata tra organizzazioni, persone ed attori sociali, quanto più la società diventa dinamica e orientata al cambiamento, la struttura delle relazioni non più prescrittiva ma costantemente rinegoziabile e liquida.

Le pubbliche amministrazioni, in quanto *species* di un unico *genus* all'interno dell'*arena delle organizzazioni*, (R. D'Amico, 2004) sono coinvolte in processi comunicativi condividendo alcune finalità, obiettivi, modalità con altre organizzazioni¹ complesse che abitano lo stesso spazio. In relazione a questi aspetti, possiamo individuare un ambito comune, un'area che definiamo della *comunicazione pubblica*, che comprende un insieme molto vasto di scambi simbolici che avvengono *in pubblico* e che riguardano *l'interesse pubblico*, in

¹ Nelle dinamiche comunicative della società, le organizzazioni hanno una funzione essenziale. Secondo Niklas Luhmann (1999), nelle società complesse esse sono gli unici sistemi sociali che possono comunicare con i sistemi del loro ambiente, in quanto dotate di procedure che permettono di prendere decisioni. I sistemi di funzioni, la politica o l'economia, ad esempio, non possono entrare in comunicazione con l'esterno se non attraverso organizzazioni in esse formate, che se ne assumono il ruolo di portavoce. (*ivi*, p. 333).

cui sono coinvolte una molteplicità di organizzazioni complesse che interpretano l'interesse pubblico in relazione alla propria identità e alla propria visione del mondo. All'interno di questo contesto vanno poi definite le specificità di ruoli, competenze e azioni delle pubbliche amministrazioni, delimitando più dettagliatamente un ambito circoscritto alla *comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

Nelle pagine che seguono cominciamo, innanzitutto, col tracciare l'ambito del processo comunicativo definito in relazione alle *finalità*, perseguite dalle istituzioni pubbliche insieme agli altri attori dell'arena delle organizzazioni. Ci soffermeremo poi sugli specifici *contenuti* legati alle pubbliche amministrazioni in quanto *soggetti* emittenti con peculiari responsabilità.

2. La Comunicazione pubblica: il luogo della discussione sull'interesse generale

Consideriamo “pubblica” la comunicazione che avviene in uno spazio accessibile, trasparente, aperto alla partecipazione e disponibile al controllo², e non esclusivamente quella che viene attivata da organizzazioni che sono espressione dello Stato³.

² Nell'ambito che abbiamo chiamato della *comunicazione pubblica*, quindi, il termine “pubblico” viene utilizzato rimarcando l'accezione di opposto non a “privato” e quindi di appartenente allo stato, ma a “segreto” col significato, dunque, di manifesto, visibile.

³ D'altra parte, se come nota Noberto Bobbio (1984, pp 75-79) la democrazia è il governo “del potere visibile“, “il governo del potere del pubblico in pubblico” e quindi il segreto deve essere l'eccezione rispetto alla regola del carattere pubblico del potere, parlare di “comunicazione dello Stato” diventa una tautologia.

Utilizziamo in questo modo un'accezione estensiva del concetto di *comunicazione pubblica*, – d'altra parte ormai quella privilegiata, su cui convergono la maggior parte degli autori – che non si limita a prendere in considerazione la comunicazione che proviene dalle pubbliche amministrazioni⁴. Ciò che caratterizza come pubblica la comunicazione è la finalità, orientata all'interesse generale, insieme all'ambito della discussione attraverso cui l'interesse collettivo prende forma.

La comunicazione pubblica è, dunque, uno scambio simbolico che avviene in pubblico e che riguarda contenuti nell'interesse del pubblico. Attiene a tutto quanto rientra nell'ambito della visibilità sociale diventando oggetto di dibattito riguardante finalità di interesse collettivo. In questo senso, si marciano insieme la finalità di "interesse generale" della comunicazione e la "pubblicità"⁵ dell'azione delle organizzazioni.

⁴ Nel corso degli anni '90 del Novecento in Italia, la definizione del campo della comunicazione pubblica è stata al centro di un ampio dibattito che ha coinvolto studiosi provenienti da diversi ambiti disciplinari. In una fase di recente attivazione dell'interesse in ambito sia teorico che di definizione delle pratiche connesse, molta attenzione è stata dedicata all'individuazione dei campi di studio, dei soggetti coinvolti, dell'oggetto di pertinenza, delle specifiche finalità. Semplificando, possiamo collocare le diverse modalità in cui è stata considerata la comunicazione pubblica in due accezioni che si distinguono per la definizione in relazione agli emittenti coinvolti oppure in relazione all'oggetto di pertinenza. Da una parte, in una prospettiva attenta soprattutto alla pratica professionale, viene considerata pubblica la comunicazione che proviene da soggetti pubblici; dall'altra, in una prospettiva orientata all'interpretazione sociologica e storica del fenomeno, viene considerata pubblica la comunicazione che riguarda gli interessi generali. (Per una ricostruzione delle definizioni di comunicazione pubblica vedi P.Mancini 1996, F. Faccioli, 2000, Rovinetti, 2000, R. Grandi, 2001).

⁵ Si fa riferimento alla nozione di "pubblicità" intesa nel senso del termine inglese *publicness*, che rimanda alla proprietà dell'essere pubblico - piuttosto che a quello di *publicity* col significato di rendere pubblico - e indica sia la caratteristica delle istituzioni di essere accessibili, aperte al pubblico e disponibili a fornire informazioni, sia più in generale, alla discussione pubblica che coinvolge la società civile riguardo ad argomenti d'interesse generale.

Il riferimento teorico fondamentale, in questo discorso, è costituito dalla riflessione di J. Habermas (1962) sul concetto di pubblicità inteso come visibilità e accessibilità; in definitiva controllabilità degli atti del potere pubblico da parte dell'opinione pubblica, che costituisce la base di alcune interpretazioni sociologiche del fenomeno della comunicazione pubblica⁶.

In quest'ottica si pone, in particolare, Paolo Mancini⁷ (1996) che – nella sua attenta ricostruzione della nascita e dello sviluppo della comunicazione pubblica – avverte la necessità di analizzare dettagliatamente i concetti di pubblicità, società civile e opinione pubblica, che considera ormai inglobati nell'accezione odierna di comunicazione pubblica e quindi necessari ad una corretta interpretazione del fenomeno. Al centro dell'argomentazione dell'Autore vi è il riconoscimento della necessità, nel momento in cui la società civile si distingue dallo Stato, di un flusso di comunicazione che consenta alle due entità di dialogare, di trasmettere allo Stato le “richieste dei cittadini riuniti nella società civile e viceversa di informare questi ultimi sulle attività e sulle decisioni assunte dallo Stato” (*ibidem*, p. 20)⁸.

⁶ Cfr. in particolare, M. Morcellini, S. Casagrande Pirani (1991). Gli autori, che tuttavia si concentrano sulla comunicazione pubblica intesa esclusivamente in quanto pratica della Stato, descrivono una “sfera pubblica”, costituita attraverso la comunicazione e sulla base della pubblicità, che media tra le due distinte “sfera del potere pubblico” e “sfera privata”, considerando la comunicazione come una forma d'interazione tra stato e cittadini in funzione dell'interesse collettivo.

⁷ Mancini (1996) nel momento in cui in Italia emerge con forza l'interesse verso il tema della comunicazione pubblica e si moltiplicano le riflessioni soprattutto sulla pratica professionale, avverte l'esigenza di allargare il quadro di riferimento proponendo di collocare il fenomeno all'interno di una prospettiva interpretativa storica e sociologica.

⁸ Mancini (1996, p. 39) azzarda che la comunicazione pubblica, anche se non così definita in quel momento storico, sia nata “con l'avvento della democra-

L'esigenza di scambi comunicativi legati al perseguimento dell'interesse generale comporta il coinvolgimento non esclusivo delle organizzazioni statuali – che hanno comunque specifiche responsabilità e funzioni peculiari. Ad essere portatori di una visione dell'interesse generale sono i diversi attori sociali che agiscono nell'ambito della sfera pubblica, con contenuti che differiscono per l'identità che li qualifica, dalla propria visione del mondo, dalle finalità della propria azione sociale.

«L'essere “pubblico” della comunicazione è un dato oggettivo, non soggettivo» (G. Arena, 1995, p. 263), riguardante, oltre i soggetti pubblici, anche quei soggetti privati che intendono perseguire interessi collettivi e che partecipano alla discussione pubblica. Si tratta quindi di chiarire cosa debba intendersi per interesse generale e quali sono gli attori sociali che di questo interesse si fanno interpreti e portavoce.

Cosa rientri nell'ambito della comunicazione d'interesse generale ed in cosa consista il bene comune, non è di facile determinazione. I confini che separano l'*advocacy* – cioè i messaggi che riguardano argomenti controversi sui quali si sostiene un particolare punto di vista in contrapposizione ad altri – da quelli di *public affair* – cioè i messaggi imparziali e non controversi – sono in effetti labili; dipendono dal grado di condivisione della questione in un particolare contesto socio-culturale, e dai sistemi di valori sottostanti, comunque flessibili nel tempo e variabili in relazione ai destinatari.

Quale sia il contenuto specifico dell'interesse generale, in effetti, non è definito a priori; la sua individuazione in un determinato contesto sociale si risolve dalla negoziazione

zia parlamentare e con il processo di differenziazione che ha portato alla decentralizzazione di compiti e funzioni prima assorbiti nella figura del sovrano assoluto”.

tra diversi attori, ognuno dei quali, attraverso processi comunicativi, si impegna a render visibile e far emergere la propria visione rispetto ad altre. In questa negoziazione le pubbliche amministrazioni sono coinvolte con maggior responsabilità legata al ruolo (ma spesso con una minore esperienza dovuta ad un'attenzione relativamente recente) per fare in modo che i temi che esprimono il loro punto di vista sull'interesse generale, coerenti con la visione del mondo che le qualifica, siano ben individuabili in mezzo alla enorme quantità di messaggi circolanti in quella che viene spesso definita 'la società dell'informazione'.

In questo modo la comunicazione pubblica svolge una funzione di riduzione della complessità sociale definendo l'agenda dei temi del dibattito pubblico, stabilendo un ordine della priorità ed in definitiva i temi sui quali i decisori pubblici sono chiamati ad intervenire.

Interessante – nell'ottica della considerazione della comunicazione pubblica come modalità d'interazione tra organizzazioni – la proposta di Paolo Mancini (1996)⁹. Per l'Autore, il bisogno crescente di comunicazione nelle società complesse è dovuto al moltiplicarsi del numero di organizzazioni sociali, sia pubbliche che private, con funzioni sempre più specializzate, e alla conseguente necessità di garantire modalità relazionali tra i diversi sottosistemi per evitare che la specializzazione si trasformi in separazione e mancanza di funzionalità. Ciò è alla base della formazione di un'area dell'attività simbolica della società, che egli definisce appunto della comunicazione pubblica, in cui «*sistemi*

⁹ Mancini interpreta la comunicazione pubblica alla luce dei processi di differenziazione sociale, sulla scia di Niklas Luhmann, che utilizza il concetto per spiegare la complessità della società contemporanea, e di Jeffrey Alexander che in questo modo spiega lo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa.

diversi interagiscono e competono per assicurarsi visibilità e sostenere il proprio punto di vista su argomenti di interesse collettivo» (P. Mancini, 1996, p. 87, corsivo dell'autore).

La comunicazione pubblica comprende, quindi, l'insieme delle prassi, delle competenze e delle metodologie che si sviluppano per l'esigenza di garantire il dialogo tra le molteplici istituzioni che intervengono su argomenti d'interesse generale, e tra le istituzioni e gli individui nella qualità di cittadini titolari di diritti, potenziali utenti e pubblici di riferimento. Attraverso essa, diversi sottosistemi definiscono proprie identità e funzioni, ambito di attività e competenze, demarcando le rispettive differenze, sì da rendersi più facilmente riconoscibili e accessibili da parte dei cittadini e degli altri sottosistemi (*ivi*).

Recentemente, anche spostandosi dalla prospettiva interpretativa (attenta all'analisi e allo sviluppo del fenomeno), a quella professionale (attenta all'individuazione delle pratiche e degli strumenti atti a garantire una relazione efficace tra cittadini e pubbliche amministrazioni), è emersa l'esigenza di collocare l'ambito della comunicazione delle pubbliche amministrazioni all'interno di un quadro di relazioni più vasto, in cui il negoziato ha un ruolo centrale.

Stefano Rolando¹⁰, che in Italia ha avuto un ruolo importante nel promuovere lo sviluppo della comunicazione delle pubbliche amministrazioni, propone una riflessione sulla *comunicazione di pubblica utilità*, collocandola in uno «spazio tendenzialmente non riconducibile ad un soggetto unico che lo occupi, lo interpreti, lo legittimi e ne disponga, ma al

¹⁰ Stefano Rolando, dal 1985 al 1995 è stato direttore generale e capo del Dipartimento dell'informazione e dell'editoria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Attualmente è direttore della *Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica* e direttore scientifico di *Civicom - Rete Italiana per la Comunicazione di Pubblica Utilità*.

contrario in uno spazio che sia caratterizzato dalla dinamica dei confronti e dunque dal negoziato» (S. Rolando, 2004, p. 20). Affrontare la questione della pubblica utilità dal punto di vista comunicativo significa tenere in considerazione che le diverse organizzazioni complesse, pubbliche e private, sono costantemente coinvolte in processi d'interazione basati sulla relazionalità e il negoziato.

Anche Pierre Zémor, che in Francia è Consigliere di Stato e presidente dell'associazione *Communication Publique* (pertanto attivamente interessato alla pratica della comunicazione delle pubbliche amministrazioni) si colloca in questa prospettiva, definendo pubblica «la comunicazione formale che tende allo scambio e alla condivisione d'informazioni di pubblica utilità e al mantenimento del legame sociale, la cui responsabilità incombe alle Istituzioni pubbliche o alle organizzazioni investite di prerogative di interesse generale» (2004, p. 23)

Gli attori sociali che entrano in relazione attraverso i processi comunicativi riguardo ad argomenti d'interesse generale sono, quindi, molteplici. Oltre ai soggetti *pubblici*, cioè le diverse organizzazioni emanazione dallo Stato, sono coinvolti soggetti *semipubblici* e *privati* (P. Mancini, 1996 rielaborando J. Habermas, 1962). Con *soggetti semipubblici* si fa riferimento alle istituzioni che si pongono come intermediarie tra lo Stato e i cittadini, organizzandone gli interessi e rappresentandoli stabilmente (partiti politici, sindacati, associazioni di categoria, la Chiesa, ecc.); intervengono nella discussione pubblica promuovendo il proprio punto di vista sull'interesse generale, con l'obiettivo che venga accettato come interesse dell'intera collettività.

Le istituzioni *private* sono il risultato dell'organizzazione spontanea dei cittadini, spesso intorno a specifiche *issues*, per promuovere questioni d'interesse generale non necessa-

riamente legate al campo dell'intervento statale (ad es. associazioni di volontariato per l'assistenza e solidarietà). Si tratta di organizzazioni *no profit* che si aggregano attorno a questioni e valori che non trovano riconoscimento nei soggetti pubblici perché emergenti o facenti parte di sistemi valoriali non ancora consolidati a livello generale; oppure si formano per rispondere all'esigenza di servizi di cui i soggetti pubblici non si fanno carico o si fanno carico in modo insufficiente, svolgendo quindi funzioni di supplenza o sostegno al sistema di *welfare*.

Per Stefano Rolando anche il sistema d'impresa va considerato tra i soggetti coinvolti nella comunicazione di pubblica utilità, insieme alle istituzioni pubbliche e al sistema sociale (famiglia, soggetti della rappresentanza di interessi, organizzazioni di valori e diritti). Nella cornice che genera dinamiche di pubblica utilità, costituita da una «tessitura costante di negoziati, patti, scenari di concertazione» sono coinvolte, infatti, le funzioni essenziali del quadro istituzionale (fare regole, esercitare controlli, esprimere garanzie) e quelle altrettanto essenziali del mercato (esprimere dinamiche produttive attorno alla creazione costante di valore) (S. Rolando, 2004, pp. 20-21).

L'interesse economico delle imprese private può intrecciarsi con l'interesse generale manifestandosi nella pratica della cosiddetta responsabilità sociale dell'impresa, che nasce dal riconoscimento della possibilità (o più spesso, della necessità) di realizzare gli obiettivi dell'impresa all'interno di un quadro comportamentale e valoriale socialmente condiviso. Spesso ciò è il risultato di un'attenzione crescente da parte dei cittadini-consumatori e della pressione esercitata da associazioni di consumatori o più in generale di solidarietà sociale, in grado anche di organizzare, nel caso in cui vengano ravvisate attività eticamente discutibili, azioni di

danneggiamento, ad esempio forme di boicottaggio¹¹. Il riconoscimento del ruolo sociale finisce per tradursi anche per le imprese nella necessità della “pubblicità”, visibilità, delle azioni, utilizzata strategicamente come vantaggio competitivo o per evitare che il malcontento riguardante l’impatto sociale negativo delle politiche aziendali si possa trasformare in danneggiamento del business. Nella costruzione dell’immagine dell’azienda la spinta a riferirsi a sistemi di valori eticamente condivisibili può manifestarsi in campagne pubblicitarie¹² centrate su temi sociali o spronare l’impresa a sostenere l’attività di organizzazioni *no profit* avviando progetti di *cause related marketing*¹³. In ogni caso, al di là

¹¹ Basti pensare alle azioni di boicottaggio nei confronti dei prodotti del marchio *Nike*, per l’accusa di sfruttamento del lavoro dei bambini del sud del mondo, e della multinazionale dell’alimentazione *Nestlé* per aver promosso, sempre nei paesi del sud del mondo, l’uso del latte in polvere nonostante si pensi possa essere causa di morte infantile.

¹² Hanno fatto molto discutere le campagne pubblicitarie del marchio *Benetton* avviate da Oliviero Toscani alla fine degli ’80; più di recente in Italia lo spot di una birra invitava i giovani ad evitare di guidare dopo aver bevuto alcolici.

¹³ Nel 1987 Dash, primo marchio commerciale in Italia a muoversi in questa direzione, propone il progetto “i mattoncini della solidarietà” per la realizzazione di un villaggio per ragazzi in Kenia, riscuotendo un successo superiore alle attese.

F. Manfredi (*Il marketing delle iniziative sociali*, in *Economia & Management*, n. 4/2000) ha individuato quattro modalità di *Cause Related Marketing*:

1. *Cause Related Marketing di transazione* in cui un’azienda *profit* contribuisce all’attività o alla realizzazione di un progetto di una azienda *no profit*, fornendo risorse finanziarie o materiali;

2. *Cause Related Marketing di promozione* della causa, è la forma più vicina alla sponsorizzazione e può comprendere un trasferimento di risorse dall’azienda *profit* alla *no profit*. Il prodotto in questo caso viene utilizzato come mezzo per la trasmissione della causa sostenuta dalla *no profit*, ad esempio, allegando messaggi informativi di una *no profit* al prodotto del partner *profit*;

3. *Cause Related Marketing di licensing*, che riguarda la concessione da parte della *no profit* del proprio marchio in cambio di un corrispettivo economico, utile per l’azienda *profit* per qualificare il prodotto abbinandolo al marchio della *no profit*;

degli obiettivi strategici perseguiti, l'impresa immette nel flusso comunicativo messaggi che rientrano nell'ambito dell'interesse pubblico, anche se la finalità del profitto rende controverso parlare di comunicazione pubblica.

3. L'evoluzione della comunicazione pubblica: dall'affermazione alle nuove sfide

L'esigenza di flussi comunicativi tra differenti attori sociali in funzione della realizzazione dell'interesse generale e quindi lo sviluppo del campo della comunicazione pubblica, è legata a mutamenti che toccano la sfera del potere pubblico e la sfera privata, oltre alla struttura organizzativa e alle innovazioni tecnologiche degli strumenti della comunicazione che danno forma alle modalità di interazione e costituiscono l'ambiente invisibile che all'interazione fa da sfondo.

Nella documentata interpretazione di Paolo Mancini (1996), l'affermazione del campo della comunicazione pubblica nell'accezione attuale è legata ad un'evoluzione sociale, spiegabile in termini di differenziazione funzionale, che tocca tre ambiti: *l'ampliamento dei compiti dello stato*, *l'aumentata consapevolezza da parte dei cittadini dei propri diritti*, *la nuova struttura dell'arena pubblica*. Il primo aspetto si riferisce allo sviluppo dello stato sociale inteso come «nascita e settorializzazione funzionale dei compiti di istituzioni sia pubbliche che private», cioè all'aumento dei compiti di cui si fa carico lo Stato nei confronti della comunità e contemporaneamente alla nascita di associazioni volontarie di cittadini con

4. *Cause Related Marketing di joint fund raising*, mediante la quale l'azienda *profit* sostiene la causa *non profit* ponendosi come intermediario tra propri clienti e la *no profit*. Questa tipologia viene utilizzata da aziende erogatrici di servizi come banche e grande distribuzione.

obiettivi di solidarietà sociale. Mentre le istituzioni statali si fanno carico di funzioni di assistenza e intervengono con obiettivi di riduzione delle disuguaglianze sociali ed economiche, anche attraverso l'erogazione di una serie di servizi sociali, si sviluppano organizzazioni private che si affiancano a quelle statali con scopo di supporto o di supplenza nelle situazioni di intervento insufficiente (*ibidem* pp. 71-72).

Il secondo aspetto riguarda la domanda crescente d'informazione da parte dei cittadini, correlata all'affermazione dei diritti di cittadinanza e alla possibilità effettiva della loro realizzazione. Prerequisito per l'attuazione dei diritti è, infatti, la corretta informazione sulle opportunità offerte dal sistema di *welfare* e sulle modalità di accesso. Ciò si inserisce in una più generale necessità d'informazione da parte dei cittadini dovuta alla frammentazione della vita sociale in una molteplicità di mondi vitali che crea il bisogno di orientarsi nei differenti ambiti di senso. (*ibidem*, pp. 76-80).

Il terzo fattore, che nell'interpretazione di Mancini spiega lo sviluppo della comunicazione pubblica, è legato alla nuova strutturazione dello scenario del dibattito pubblico dovuto ai cambiamenti che toccano i mezzi di comunicazione di massa. Il processo di differenziazione funzionale coinvolge anche i media, portando alla formazione di un "sistema" distinto dagli altri sottosistemi, con proprie logiche di produzione e procedure professionali autonome; per cui i media si trasformano da "canali", attraverso i quali gli altri sottosistemi trasmettevano messaggi in base alle proprie logiche ed esigenze, in "comunicatori" capaci di imporre i propri formati. Si determina così un'arena della discussione pubblica nella quale le comunicazioni di massa sono coinvolte insieme agli altri sottosistemi, dando luogo ad una gara "*agenda setting game*" per affermare temi e formati nel dibattito pubblico (*ibidem*, pp. 81-86).

Se quelli indicati sono i motivi dello sviluppo, le direttrici dell'evoluzione della comunicazione pubblica e le nuove sfide alle quali deve rispondere sono legate ai mutamenti profondi della «società cosmopolita»¹⁴. I processi di globalizzazione economica, politica, culturale, della comunicazione richiedono la riconsiderazione delle sfere pubblica e privata, dell'interesse generale, nonché degli attori sociali, che a vario titolo sono coinvolti nel dibattito pubblico sull'interesse collettivo e le relazioni reciproche, attraverso uno «sguardo cosmopolita» che sostituisca lo sguardo legato allo Stato nazionale.

La sfera pubblica e quella privata sono investite da una ristrutturazione dei confini tale da costringere – nota Franco Crespi (2002, p. 7) – a prendere atto della «fine della sfera pubblica» intesa come «ambito omogeneo nel quale è presente un centro politico ben definito e una chiara distinzione tra sfera politica e sfera tecnico-economica»; mentre la società civile, a sua volta soggetta al moltiplicarsi degli ambiti di significato, vede crescere le dinamiche di difesa di tipo particolaristico¹⁵.

¹⁴ “Società cosmopolita” e “sguardo cosmopolita” sono concetti proposti da U. Beck (2003) per leggere i cambiamenti della seconda modernità. Nella lettura dell'Autore, la realtà è diventata cosmopolita per cui gli strumenti concettuali della sociologia costruiti sul presupposto che il sistema sociale sia coincidente con lo stato nazionale sono ormai inadeguati. Bisogna, quindi, sostituire il nazionalismo metodologico con lo “sguardo cosmopolita” che ristruttura i concetti d'analisi della società attraverso un cambiamento di prospettiva percettiva.

¹⁵ L'assunzione da parte della sfera pubblica di funzioni tradizionalmente considerate di quella privata e l'assunzione da parte della sfera privata di funzioni tradizionalmente attribuite a quella pubblica, sono tendenze già emerse durante la seconda metà del Novecento ma che si consolidano successivamente. L'espansione del *welfare state* a partire dal secondo dopoguerra, il ridimensionamento dell'intervento statale con la rivendicazione dell'autonomia del privato e del mercato a partire dalla crisi degli anni '70 e soprattutto dalla

L'interesse generale è sempre più difficilmente circoscrivibile entro confini riconducibili allo stato-nazione, così come gli attori sociali a vario titolo coinvolti nella discussione sui suoi contenuti e nella definizione delle regole e delle strategie per il suo perseguimento. Basti pensare, ad esempio, alle questioni della tutela ambientale che coinvolgono ogni territorio ma sono affrontabili efficacemente esclusivamente in un'ottica globale. Si tratta di temi che rientrano nell'agenda del G8, un'organizzazione globale che in effetti riunisce ben più di otto governi e comprende anche molte organizzazioni non nazionali, che attua negoziati, assume decisioni ed è capace, pur non essendo un vero e proprio ordinamento giuridico, di dettare regole che vengono rispettate.

Nel sistema-mondo globalizzato i centri di potere economico, politico, culturale si moltiplicano ed assumono un'architettura distribuita lungo gli assi locale-globale e pubblico-privato. Le decisioni che regolano ampi aspetti della vita delle persone o ne influenzano l'agire quotidiano, vengono assunte da una molteplicità di organizzazioni diffuse tra l'ambito del territorio locale a quello sovranazionale e internazionale, passando attraverso uno stato-nazione investito dalle spinte centrifughe delle istituzioni locali e da quelle centripete delle istituzioni sovranazionali.

In questo contesto, l'esigenza di flussi comunicativi si moltiplica, dovendo rispondere a funzioni di integrazione e di costruzione di senso condiviso in una pluralità di ambiti differenti. Necessità che riguarda sia le relazioni tra i differenti centri decisionali, sia tra questi e i cittadini. Mentre «il nostro io ci appare l'unico elemento stabile nel bel mezzo

caduta del muro di Berlino, nota infatti Franco Crespi (2002, p. 4), sono dinamiche ancora comprensibili con le tradizionali categorie liberali, mentre attualmente l'accelerazione delle trasformazioni economiche, sociali e tecnologiche costringe alla reinterpretazione dei concetti.

di un mondo estremamente volatile» (Z. Bauman, 2003 p. vi), centro regolatore del significato dell'esperienza, diventa spesso difficilmente comprensibile ed accettabile che ampi aspetti della vita individuale siano di fatto regolati o comunque influenzati da un numero crescente di centri di potere spesso distanti e inafferrabili. Aumenta esponenzialmente, di conseguenza, la necessità di flussi comunicativi che rendano possibile la condivisione delle finalità, la comprensione dei problemi comuni e la partecipazione alle scelte. La comunicazione diventa essenziale, da una parte per chiarire ai cittadini la portata delle decisioni prese da organizzazioni percepite come lontane, dall'altra per consentire alle istituzioni di rilevare e conoscere priorità, bisogni, atteggiamenti, preoccupazioni delle persone.

Pensiamo, ad esempio, all'esigenza sempre più avvertita negli ultimi anni¹⁶ di "comunicare l'Europa" ai 500 milioni di cittadini dell'Unione Europea, diventata priorità¹⁷ dopo l'esito contrario alla costituzione europea dei referendum in

¹⁶ La Commissione Europea ha cominciato a esprimersi sull'esigenza di individuare strategie di comunicazione e informazione dell'UE con tre comunicazioni: 354/2001, 350/2002, 196/2004. (Cfr il sito della Commissione Europea www.europa.eu.int/comm). Il Parlamento Europeo è intervenuto con la *Relazione sull' Attuazione delle Strategie di informazione e Comunicazione dell'Unione Europea* il 26 aprile 2005. (cfr il sito del Parlamento Europeo www.europarl.eu.int).

¹⁷ Nell'appello *Uniti per ridare fiducia all'Europa*, firmato da sette capi di stato (Italia, Portogallo, Austria, Germania, Polonia, Lettonia), e pubblicato su altrettanti quotidiani europei il 15 luglio 2005, si individua la necessità di incrementare le relazioni tra cittadini e istituzioni. La sfiducia dei cittadini, si evidenzia, nasce dalla carenza di dibattito sui temi deliberati, nonostante tocchino il loro futuro e la loro vita quotidiana. Per ripristinare la fiducia bisogna colmare il divario tra le istanze decisionali e i cittadini, pensare a modalità in cui questi si possano esprimere su questioni di comune interesse, rendere comprensibile i benefici dell'integrazione, convincere le persone della validità del progetto europeo. Cfr. "La Repubblica" 15.07.2005.

Francia e Olanda. Per il futuro dell'Europa, è necessario un "Piano D" dove *D* significa dialogo, dibattito, democrazia, evidenzia Margot Wallström – vice presidente della Commissione Europea responsabile delle Relazioni Istituzionali e Strategie di Comunicazione – durante la conferenza "*Simplifying Europe*" sulle strategie di comunicazione dell'UE, tenuta a Bruxelles il 28 giugno 2005. Partendo dal riconoscimento che il problema dell'Europa è la mancanza di una diffusa comprensione e condivisione delle finalità, si rende necessario impegnarsi per costruire consenso, una "narrazione comune", una percezione condivisa. Ciò significa, sia che i cittadini europei e le loro organizzazioni devono esprimere con più forze le proprie opinioni, sia che i *decision-makers* devono impegnarsi per implementare la capacità di ascoltare preoccupazioni e speranze delle persone. Passo decisivo è la costituzione di una "*cross-border public arena*" per il dibattito a livello europeo, che dovrebbe includere reti tra i mezzi di comunicazione di massa, strutture per agevolare la traduzione e lo scambio degli articoli di stampa, programmi di confronto tra giornalisti, istituzioni europee più aperte e accessibili¹⁸ (M. Wallström, 2005).

¹⁸ Il nuovo approccio alla comunicazione che propone la vice presidente della Commissione Europea prevede tre aspetti:

1. partendo dal riconoscimento che la comunicazione è bidirezionale e non unidirezionale, un dialogo e non un monologo, è necessario rilevare sistematicamente preoccupazioni e atteggiamenti di specifici gruppi di individui in ogni paese;
2. la UE deve spiegare chiaramente obiettivi e politiche ricorrendo ad un linguaggio semplice e ricercando altri canali oltre a quelli convenzionali (cioè conferenze stampa e comunicati stampa), per questo obiettivo deve lavorare assieme alle altre istituzioni, ai parlamenti nazionali, alla società civile e ai media. Internet, in particolare, è il nuovo mezzo di comunicazione su cui è opportuno puntare per sviluppare un reale dibattito;
3. considerando le notevoli differenze tra le nazioni e tra i gruppi sociali, bisogna rivolgersi alle persone utilizzando adeguati codici culturali e canali diffe-

Il riconoscimento dell'importanza della comunicazione per ridurre la distanza tra Unione Europea e cittadini e renderli partecipi del progetto di rafforzamento ha portato, quindi, la Commissione Europea a muoversi con decisione in questa direzione. Sono stati elaborati un "Piano d'azione" (20.07.2005), un "Piano D, per la democrazia, il dialogo, il dibattito" (13.10.2005) e il "Libro Bianco su una politica europea di comunicazione" (1.02.2006), seguito dall'apertura di un forum¹⁹ in cui si invitano associazioni, *stakeholders*, cittadini, a formulare proposte e ad esprimere la propria opinione su cinque settori d'azione: la definizione di principi comuni per orientare le attività di comunicazione su temi europei; il coinvolgimento dei cittadini; la collaborazione con i media e l'utilizzazione delle nuove tecnologie; la comprensione dell'opinione pubblica europea; la cooperazione. Potenziamento del dibattito pubblico e creazione e di una sfera pubblica europea sono quindi obiettivi prioritari in un contesto in cui molte delle decisioni che riguardano la vita dei cittadini sono prese a livello europeo.

L'esigenza di affrontare le questioni che riguardano la comunicazione pubblica in un'ottica che superi lo sguardo nazionale, ha anche portato, recentemente, alla costituzione della Federazione Europea delle Associazioni della Comunicazione Pubblica (FEACP)²⁰. L'Associazione²¹, nel proto-

renziati Il motto deve essere "go local".

cfr. M. Wallström, *Communicating a Europe in stormy waters: Plan D*, relazione durante la European Voice conference "Simplifying Europe", Brussels, 28 June 2005, in www.europeanvoice.com.

¹⁹ Le consultazioni si svolgono tra il 1 febbraio e 30 settembre 2006 e sono accessibili dal sito: http://ec.europa.eu/communication_white_paper/index_it.htm.

²⁰ La FEACP, costituita il 5 novembre 2004, riunisce le associazioni di comunicazione pubblica di Italia (*Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale*), Francia (*Communication publique*) – che hanno avuto un fonda-

collo di cooperazione, ha sancito l'impegno a definire punti di vista comuni sulle attività di comunicazione delle istituzioni comunitarie e ha sottoscritto un "Manifesto della comunicazione pubblica in Europa" in cui si delineano le strategie d'intervento per realizzare l'obiettivo di una migliore comunicazione pubblica "dell'Europa e in Europa"²².

4. La comunicazione delle istituzioni pubbliche

Benché siano molti gli attori sociali che partecipano al processo di comunicazione pubblica condividendone contesto e finalità, le pubbliche amministrazioni hanno ruoli e funzioni peculiari che comportano specifiche responsabilità. Appartiene infatti alla sfera del potere pubblico l'*obbligo* di promuovere flussi comunicativi in funzione della promozione degli interessi collettivi, la definizione delle regole che permettano di garantire il bene comune, l'esercizio di un'attività decisionale che stabilisca i confini delle azioni per gli altri attori che agiscono nella sfera pubblica. Il soggetto pubblico ha inoltre il compito e la responsabilità della composizione delle molteplici esigenze portate avanti dai soggetti semipubblici e privati e di individuare

tale ruolo di stimolo –, Belgio francofono (*Communication Publique Wallonie-Bruxelles*), Spagna (*Asociación de Directivos de Comunicación – Dircom*), Gran Bretagna (*Local Government Communications*), Belgio fiammingo (*Kortom*), Paesi Bassi (*Association for Government Communication VVO*), Regno Unito (*CIPR Local Government Group*). Cfr. il sito dell'associazione www.feacp.org.

²¹ La FEACP è diventata interlocutore privilegiato delle istituzioni europee nella definizione delle strategie della Commissione europea atte ad attivare un maggior coinvolgimento dei cittadini e delle istituzioni nazionali.

²² Il Manifesto è stato sottoscritto il 4 novembre 2005 a Bologna in occasione del *Compa* (Salone Europeo della Comunicazione Pubblica dei Servizi a Cittadino e alle Imprese).

una sintesi tra le visioni dell'interesse generale espresse dai differenti attori che partecipano alla discussione pubblica. Come nota Zémor (2004, p. 26) “Governare significa esercitare il potere politico ... compresa la comunicazione. Non è possibile dirigere, amministrare, guidare la collettività, sollecitare l'azione, modificare comportamenti e accompagnare l'evoluzione della società, senza saper ascoltare e far conoscere”.

Lo sviluppo di processi comunicativi da parte delle pubbliche amministrazioni si intreccia con processi di innovazione complessivi. Rendere la pubblica amministrazione una “casa di vetro” – utilizzando una frequente metafora – comporta un'organizzazione che renda possibile la proiezione verso l'esterno; uscendo da una logica autoreferenziale centrata sulla perpetuazione delle procedure e il perseguimento di interessi interni, in favore di una logica orientata al confronto con le altre istituzioni e con cittadini singoli o associati. Efficaci attività di comunicazione non sono ipotizzabili se non dentro un quadro organizzativo complessivo guidato dalla logica della trasparenza e dalla cultura del confronto e dell'ascolto, tanto meno possono essere pensate come surrogato per supplire ad una cattiva amministrazione. Una buona campagna di promozione, ad esempio, aumentando le aspettative degli utenti può finire per sottolineare le inadempienze di un servizio carente e incrementare la percezione d'inefficienza dell'amministrazione.

Si tratta di questioni, tuttavia, per nulla scontate. Logica del dialogo tra cittadini e pubbliche amministrazioni, promozione della discussione pubblica, partecipazione, trasparenza dell'azione amministrativa, effettiva realizzazione del diritto da parte del cittadino ad essere informato e del dovere delle istituzioni d'informare, se pensiamo al caso italiano, hanno avuto un effettivo riconoscimento solo di recen-

te²³. Per troppo tempo la logica del segreto ha prevalso su quella della visibilità e la volontà propagandistica, privilegiando l'esigenza di consenso politico, ha limitato le modalità comunicative atte ad esprimere le funzioni amministrative²⁴. Solo lentamente si è arrivati al riconoscimento della comunicazione come obbligo e necessità, prima come modalità verticale di trasferimento d'informazioni poi – attraverso un processo avviato ma sicuramente non ancora completo – come scambio orizzontale di significati²⁵.

²³ La pratica e la riflessione sulla comunicazione pubblica in Italia si sviluppano soprattutto negli anni '90 del Novecento parallelamente all'esigenza di riforma e di rilegittimazione della pubblica amministrazione che esplose in seguito a Tangentopoli. Dal punto di vista legislativo tappe fondamentali sono:

- le leggi 142 (sull'ordinamento delle autonomie locali) e 241 (la cosiddetta legge sulla trasparenza) del 1990, che sanciscono i principi di trasparenza, pubblicità, efficacia, economicità dell'azione delle P.A.;
- l'istituzione degli Uffici Relazione con il Pubblico (D.Lgs. 29/1993), con funzioni d'interfaccia tra cittadini e pubbliche amministrazioni e finalità di ascolto, rilevazione dei bisogni, semplificazione del linguaggio, informazione, orientamento ai servizi;
- la legge 150 del 2000, "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", prima legge organica in materia di comunicazione (seguita da numerosi regolamenti attuativi), che considera attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle volte a conseguire l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti, la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.

Un ruolo fondamentale nello sviluppare il dibattito teorico e stimolare alla realizzazione di metodi e pratiche efficaci è svolto dall'*Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale*, nata nel 1990 (cfr il sito www.compublica.it).

²⁴ La comunicazione pubblica in funzione propagandistica (S. Rolando, 1995), molto diffusa in Italia, sovrappone identità politica e identità amministrativa dell'emittente, si rivolge al cittadino nel ruolo di elettore piuttosto che di utente destinatario di servizi e usa l'informazione come strumento di manipolazione per orientare il consenso.

²⁵ Per una ricostruzione delle fasi della comunicazione pubblica in Italia cfr. Mancini (1996) e, in un'ottica incentrata in particolare sul diritto all'informazione, Bocchini (1990).

In ogni caso, la pratica efficace della comunicazione delle istituzioni pubbliche è legata al riconoscimento del ruolo del “cittadino” come attivo interlocutore, titolare di diritti piuttosto che “suddito” al quale rivolgersi con modalità prescrittive o propagandistiche.

5. Le molte facce della comunicazione delle istituzioni pubbliche

Le funzioni alle quali assolve la comunicazione delle istituzioni pubbliche, gli ambiti in cui si articola, gli obiettivi che persegue, le aree di intervento sono molteplici, e sono differenti le tassonomie proposte dagli studiosi per ordinarli, le definizioni suggerite, i confini tracciati tra settori di attività²⁶; emergono comunque dal dibattito alcuni punti fermi nella indicazione delle caratteristiche principali.

Possiamo, innanzitutto, individuare due principali flussi del traffico comunicativo in relazione agli attori coinvolti, distinguendo tra comunicazione esterna e comunicazione interna. Questi circuiti attivano funzioni diverse e prevedono strutture, professionalità, strumenti, competenze differenziati; non vanno tuttavia considerati separatamente ma strettamente interconnessi e operativamente convergenti. Un’istituzione proiettata verso l’esterno, infatti, che intenda attivare efficaci canali di comunicazione con gli altri attori della sfera pubblica, non può prescindere da una strutturazione organizzativa attrezzata ad accogliere, elaborare e rispondere agli stimoli che provengono dall’esterno.

²⁶ Sulle tipologie di comunicazione pubblica e di comunicazione istituzionale cfr. Rolando (1992), Mancini (1996), Faccioli (2000), Rovinetti (2000), Zemor (2004).

Altro aspetto da considerare sono i temi e gli obiettivi della comunicazione, che possiamo articolare in tre macro aree, distinguendo tra comunicazione normativo/istituzionale, sociale, del dibattito pubblico. Si tratta, comunque, di una distinzione che riguarda l'analisi ma non necessariamente la pratica effettiva della comunicazione, in quanto un messaggio può riguardare più questioni e perseguire più obiettivi contemporaneamente.

La comunicazione esterna

La comunicazione esterna riguarda, da una parte la relazione diretta con i cittadini e con le molteplici organizzazioni che agiscono nella sfera pubblica, dall'altra quella con i media, che svolgono funzioni di mediazione tra le pubbliche amministrazioni e i loro destinatari. Nel primo caso si tratta di modalità di comunicazione gestite autonomamente dall'istituzione, che in questo modo può veicolare ai destinatari finali informazioni e significati funzionali al proprio punto di vista nel modo ritenuto più idoneo, controllando il flusso comunicativo in relazione al raggiungimento di obiettivi prefissati. Nel secondo caso, le conoscenze riguardanti le istituzioni vengono gestite dal sistema mediale secondo le proprie logiche produttive; quindi le istituzioni non possono avere il pieno controllo sulle informazioni che giungono ai cittadini ma sono di fatto coinvolte in una negoziazione, per fare in modo che il risultato sia in linea con gli obiettivi desiderati.

L'efficacia del processo di comunicazione esterna è legato alla capacità di avviare e gestire, prima di tutto flussi d'informazioni in entrata, quindi di raccogliere e organizzare dati in modo da poter elaborare i messaggi in uscita adattandoli ai cambiamenti del contesto e alle caratteristiche dei destinatari.

Per questo motivo l'*ascolto del cittadino* è una funzione essenziale, almeno in linea di principio ormai consolidata nelle pubbliche amministrazioni, anche se di non facile effettiva realizzazione. Si tratta di sollecitare proposte, critiche, opinioni da parte degli utenti e accogliere attivamente le indicazioni che da loro pervengono. Se non si vuole ridurre alla semplice raccolta di reclami, richiede, oltre ad un atteggiamento di fiducia delle persone nei confronti dell'istituzione, la capacità di quest'ultime predisporre procedure di elaborazione delle informazioni ottenute in vista di effettive modifiche dell'azione organizzativa. Importante, in questa direzione, è anche il confronto con le associazioni private e semipubbliche che aggregando le domande di diversi settori della società si fanno portavoce di una pluralità di istanze, diventando interlocutori privilegiati nei processi di negoziazione.

Le informazioni in entrata sono indispensabili per monitorare la corrispondenza tra attività e servizi offerti ed esigenze reali, verificare se i servizi esistenti rispondono alle esigenze ed alle aspettative degli utenti ed eventualmente programmarne di nuovi; quindi redistribuire risorse in modo più efficiente e rispondente alle reali esigenze del contesto.

Per le attività di ascolto del cittadino si può ricorrere ad una molteplicità di strumenti che vanno dalla predisposizione di specifiche aree di attività di *front office*, alla previsione di metodi di rilevazione e analisi delle caratteristiche, dei bisogni e delle aspettative dell'utenza²⁷. In quest'ottica, va

²⁷ In Italia, legge 150 del 2000 sulle *Attività di Informazione e Comunicazione della Pubblica Amministrazione*, attribuisce agli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) il compito di attuare, mediante l'ascolto del cittadino, la verifica della qualità e del gradimento dei servizi. Il regolamento attuativo del 7.02.2002 precisa: "Al fine di rendere gli Urp strumenti del cambiamento interno della Pubblica amministrazione, attraverso una funzione di marketing istituzionale e di verifica della soddisfazione del cittadino rispetto all'erogazio-

consolidandosi l'attenzione verso cultura e tecniche di *marketing*, adattando gli strumenti utilizzati dalle organizzazioni *profit oriented* a quelle *non profit* al fine di conoscere e segmentare i pubblici di riferimento, equilibrare domanda e offerta, ridurre sprechi, riprogettare le risorse organizzative²⁸. Si tratta di una prospettiva orientata all'apprendimento continuo da parte dell'amministrazione attraverso il confronto costante col contesto di riferimento, un modo di operare flessibile, centrato sulla verifica dei risultati piuttosto che sulla rigida ripetizione automatica di procedure.

La *comunicazione* in uscita rivolta ai *cittadini* può ricorrere a canali personali, cioè passare attraverso la relazione interpersonale con gli addetti ai *front office*, oppure a canali impersonali, quindi prodotti comunicativi elaborati per l'intera popolazione o, più frequentemente, per target specifici. La comunicazione interpersonale ha il vantaggio di consentire

ne dei servizi, è opportuno che essi siano in grado di progettare e sviluppare azioni di studio e ricerca attraverso risorse umane in possesso delle competenze necessarie". Infine, la Direttiva del 24.3.2004 sulla *Rilevazione della Qualità Percepita dai Cittadini*, richiede alle pubbliche amministrazioni i seguenti impegni:

- progettazione e svolgimento di periodiche rilevazioni della qualità dei servizi pubblici percepita dai cittadini, approntando metodologie e strumenti adeguati;
- diffusione con mezzi idonei dei risultati della rilevazione e definizione delle strategie di intervento e dei programmi di miglioramento, in modo da adeguare progressivamente i servizi ai bisogni dei cittadini, soprattutto in termini di accesso e di fruibilità;
- favorire all'interno delle amministrazioni lo sviluppo della cultura della misurazione e del miglioramento continuo della qualità, coinvolgendo i diversi livelli decisionali nonché tutti gli operatori dei servizi;
- creazione delle specifiche competenze professionali necessarie a progettare e gestire le indagini sulla qualità percepita.

²⁸ Inevitabile punto di riferimento per il marketing delle organizzazioni *non profit* è Philip Kotler (1975). Per una proposta di adattamento delle metodologie di marketing al settore pubblico cfr. Antonio Foglio (2003).

il ricorso a codici calibrati sull'interlocutore, vagliando caratteristiche socio-demografiche e aspettative personali; permette di controllare costantemente l'andamento del processo e di modificare il messaggio in relazione al *feedback* così da risultare il più efficace possibile. Può avvenire *face to face* oppure essere veicolata da canali tradizionali o nuovi come il telefono, le chat, e-mail, forum di discussione, ecc.

Tra gli strumenti impersonali, che permettono di raggiungere un vasto pubblico di potenziali utenti e cittadini interessati, possiamo includere la predisposizione di campagne pubblicitarie, l'organizzazione di eventi, le sponsorizzazioni ma anche i siti web dell'ente. In particolare, il ricorso alle tecniche pubblicitarie può risultare interessante in quanto permette di formulare messaggi di pubblica utilità in grado di competere, per ottenere visibilità e suscitare l'attenzione dei destinatari, con la miriade di messaggi commerciali in circolazione. Si tratta di un modo di rivolgersi ai cittadini che abbandona le modalità prescrittive per puntare invece sulla persuasione e la ricerca di consenso, mirando a questi obiettivi avvalendosi di un linguaggio vivace, accattivante, facilmente comprensibile e memorizzabile, a tutti familiare. La pubblicità pubblica può servire sia per trasmettere informazioni sull'attività dell'amministrazione, i servizi predisposti e le opportunità offerte; sia per modificare atteggiamenti disfunzionali alla collettività e all'individuo e proporre nuovi modelli di comportamento più adeguati alla realizzazione dell'interesse generale²⁹. Contemporaneamente permette di veicolare, rafforzandola o modificandola, l'immagine dell'istituzione.

²⁹ Secondo Giovanna Gadotti (1993), le pubbliche amministrazioni possono ricorrere alla pubblicità con le finalità di "educare" su questioni sociali, "informare" sul proprio operato, "promuovere" le proprie attività e immagine. Sulla pubblicità pubblica, *cf.* anche G. Fabbris (1992).

Le nuove tecnologie espandono la portata dei processi di comunicazione esterna, tanto che sulle loro potenzialità e modalità di utilizzazione è attualmente rivolto un grande interesse. L'attenzione di chi riconosce in esse uno strumento particolarmente potente per la realizzazione di una relazione efficace tra pubbliche amministrazioni e altri attori che agiscono nella sfera pubblica, si concentra in particolare su due aspetti: la possibilità di ampliamento degli spazi di partecipazione democratica e discussione pubblica; il miglioramento nell'organizzazione ed erogazione dei servizi.

La prima dimensione, quella dell'*e-democracy*, si riferisce alla possibilità di creare in rete *agorà* elettroniche, piazze telematiche aperte alla discussione su questioni di utilità pubblica, ma soprattutto momenti e modalità di coinvolgimento attivo ed effettiva partecipazione dei cittadini, sia singoli che associati, ai processi decisionali.

La seconda dimensione, *l'e-government*, è quella su cui si è progressivamente spostato l'interesse programmatico con notevoli investimenti finanziari; riguarda l'uso delle tecnologie digitali per ammodernare e migliorare l'organizzazione amministrativa e le modalità di erogazione dei servizi. All'implementazione delle nuove tecnologie è quindi affidata l'opportunità di realizzare obiettivi di semplificazione delle procedure, trasparenza degli atti e delle attività, efficienze delle azioni amministrative.

Numerosi gli strumenti sviluppati per realizzare questi obiettivi ma particolarmente significativa l'esperienza delle reti civiche, cioè di quegli ambienti telematici che hanno il territorio locale come cornice di riferimento. Due i modelli essenzialmente seguiti: quello delle *civic networks*³⁰, esperien-

³⁰ Prima esperienza significativa è il *Public Electronic Network* di Santa Monica in California (1989), mette a disposizione dei cittadini forum di discussione e di

ze *top-down* sviluppate dalle amministrazioni con lo scopo di fornire informazioni, consentire la discussione pubblica, erogare servizi, che sono il modello prevalentemente seguito in Europa; e quello delle *community networks*³¹, esperienze *bottom-up* promosse dai membri di una comunità con l'obiettivo di avviare spazi di discussione su questioni di interesse comune, che sono il modello prevalente negli Stati Uniti. Queste iniziative prendono avvio dall'individuazione della dimensione locale – ambito in cui si svolge gran parte della vita quotidiana delle persone e livello amministrativo a loro più prossimo – come quella più adatta per realizzare un'amministrazione trasparente e una sfera pubblica aperta alla partecipazione, senza che ciò significhi tuttavia chiusura con l'esterno ma, al contrario, proiezione nella dimensione globale.

Attualmente, la presenza on-line di siti e portali delle pubbliche amministrazioni sembra indiscussa, ma molto meno scontato è l'effettivo ricorso a tutte le possibilità consentite dal mezzo. Si va dai siti che si limitano a fornire minimi livelli d'informazione a quelli che prevedono la richiesta di servizi tramite moduli da compilare on-line, ad altri che attivano veri e propri sportelli on-line con possibilità di effettuare transazioni complete ed erogare servizi; altri ancora aprono forum di discussione su temi d'interesse collet-

comunicazione con l'amministrazione. In Italia un caso di eccellenza è rappresentato della rete civica di Bologna *Iperbole*, nata nel 1995 nell'ambito di un progetto europeo di democrazia elettronica (cfr il sito www.comune.bologna.it).

³¹ Prima esperienza significativa è la *Freenet* di Cleveland (1984) promossa dal dipartimento di Medicina con l'obiettivo di consentire uno spazio di discussione sui temi della salute, allargando successivamente il dibattito a tutti gli attori presenti sul territorio su temi di interesse della comunità. In Italia ricordiamo la rete civica di Milano (cfr. www.retecivica.milano.it) che si affianca al sito del Comune (www.comune.milano.it).

tivo o prevedono modalità di partecipazione alla formazione di decisioni pubbliche. Le differenze sono legate a caratteristiche sia interne dell'amministrazione promotrice sia del contesto di riferimento, toccando la questione del *digital divide*, cioè delle forti differenze nell'effettiva possibilità di accesso alle nuove tecnologie da parte dei cittadini e di capacità di gestione da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, sviluppo di *e-democracy* e soprattutto *e-government* sono nell'agenda di organismi internazionali – G8³², Onu³³, Unione Europea – e stati nazionali. In particolare, la Commissione Europea³⁴ ha cominciato a occuparsene con il Consiglio di Lisbona che fissa come obiettivo per l'Europa quello di diventare la più competitiva economia della conoscenza entro il 2010, sviluppando, per muoversi in questa direzione, la *Società dell'Informazione*. Nel giugno 2000, le linee guida per la società dell'informazione sono state fissate dal Consiglio Europeo di Feira che ha approvato il *Piano d'Azione e-Europe 2002*, rivisto poi l'anno seguente e aggiornato in *e-Europe 2005*. Le indicazioni contenute nei due piani sono state utilizzate nei Piani d'Azione di *e-government* nazionali, compreso quello italiano³⁵.

³² Il tema delle innovazioni tecnologiche è stato affrontato per la prima volta nel summit di Okinawa (2000), continuando in quelli di Genova (2001), Kananaskis (2002), Evian (2003).

³³ L'ONU nel vertice di Ginevra del 2001 ha approvato una Dichiarazione dei principi che devono guidare lo sviluppo della società dell'informazione nel mondo e un Piano d'Azione.

³⁴ Cfr nel portale dell'Unione Europea il sito dedicato alla Società dell'Informazione: www.europa.eu.int/information_society.

³⁵ La prima fase dell' *e-government* in Italia è definita dal Piano d'azione approvato nel 2000 che indica gli obiettivi (e stanziamenti) da realizzare fino al 2002. La seconda fase, che definisce gli obiettivi fino al 2006, ha come tappe centrali la direttiva del ministro Stanca (2003) "Linee guida in materia

Nel giugno del 2005 la Commissione Europea ha riconfermato le finalità con la Comunicazione *i2010 Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*, che propone tre obiettivi prioritari: la realizzazione di uno spazio unico europeo dell'informazione; il rafforzamento dell'innovazione e degli investimenti nella ricerca sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); la realizzazione di una società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione. In questo quadro, per la realizzazione di una società basata sull'inclusione, che garantisca coesione sociale e migliori la qualità della vita, l'offerta di servizi pubblici è considerata essenziale e realizzabile attraverso l'incoraggiamento ad utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e quindi adottando un piano d'azione sull'amministrazione *on line*.

La comunicazione esterna riguarda anche il rapporto delle pubbliche amministrazioni con il sistema delle comunicazioni di massa. La gestione della *comunicazione con i media* è essenziale, in quanto attraverso essi passa la gran parte delle conoscenze condivise. Ha, quindi, un ruolo strategico nel veicolare alla generalità dei cittadini identità, attività, finalità, punti di vista dell'istituzione e fare in modo che queste informazioni vengano diffuse in modo coerente e funzionale alle proprie esigenze.

di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004" e il documento (2003) "L'e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa". Una tappa importante nelle politiche di e-government italiane è il *Codice dell'Amministrazione Digitale*, entrato in vigore a gennaio 2006. Il Codice contiene le disposizioni per garantire il diritto di ogni cittadino a usufruire dei servizi della P.A. anche on line e l'obbligo per la P.A. di snellire le procedure ed e rendere tutti i servizi e le comunicazioni interne ed esterne per via telematica. Le linee guida per la realizzazione dell'*Amministrazione digitale* nella P.A.: www.innovazione.gov.it).

La relazione delle istituzioni con i media è fondata sul fatto che essi sono un particolare tipo di sistema: costituiscono le piazze – di carta, elettroniche, digitali – in cui avviene la discussione pubblica, ma sono, allo stesso tempo, anche soggetti che partecipano alla discussione; sono il luogo in cui viene rappresentato il dibattito pubblico ma definiscono anche le procedure della rappresentazione. Per cui, l'efficacia degli attori che intendono partecipare alla discussione, è subordinata alla padronanza di queste logiche, alla conoscenza, possibilità e capacità di gestione della *media logic*.

I media costruendo e veicolando rappresentazioni sociali contribuiscono alla diffusione di idee e valori, possono intervenire nel rallentare e inibire oppure accelerare e promuovere la circolazione di temi e punti di vista. Compito delle pubbliche amministrazioni è, dunque, garantire costantemente attraverso la predisposizione di strutture specializzate – come l'Ufficio Stampa, l'Addetto Stampa, il Portavoce – un flusso d'informazioni organizzato secondo formati adeguati, sì da far emergere tra la miriade d'informazioni in circolazione quelle desiderate e nel modo più idoneo a realizzare gli obiettivi prefissati. Si tratta di un'attività che prevede un'accurata pianificazione atta a contrastare le *bad news* che i criteri di notiziabilità dei *news media* tendono a far prevalere. Fanno più notizia, infatti, i casi di cattiva amministrazione, le inefficienze, le disfunzioni, che i casi di quotidiana normalità, creando una rappresentazione delle amministrazioni in cui i problemi possono risultare sovradimensionati rispetto ad altre questioni. Lo sforzo che le istituzioni si trovano a dover affrontare è quindi quello di far emergere, tra le altre, la propria visione della realtà.

La comunicazione interna

La comunicazione interna attiene allo scambio dei messaggi tra i diversi ambiti dell'organizzazione: verticalmente tra i diversi livelli gerarchici, e orizzontalmente tra i diversi settori.

I flussi comunicativi interni sono necessari per il funzionamento dell'organizzazione mettendo in circolazione conoscenze, pratiche professionali, dati necessari al coordinamento delle attività ma anche insiemi valoriali che ne qualificano l'identità. Non riguarda solo lo scambio di informazioni ma anche quello di significati, in modo da sviluppare e sostenere, tra le persone che ne fanno parte, senso di appartenenza, comprensione delle scelte e condivisioni delle finalità.

Un rinnovato rapporto delle pubbliche amministrazioni con i cittadini e gli altri attori della sfera pubblica, la loro proiezione verso l'esterno, non può prescindere, da un complessivo cambiamento che coinvolga contemporaneamente procedure e clima organizzativo. Un rinnovamento normativo che predisponga strumenti e pratiche orientate alla realizzazione dell'amministrazione colloquiale, viene reso inattivo se non sostenuto da un corrispondente cambiamento dei flussi interni di comunicazione e dall'accettazione delle nuove finalità da parte degli utenti interni.

La funzione di ascolto del cittadino diventa effettiva, ad esempio, soltanto programmando procedure per indirizzare ai settori di pertinenza richieste, reclami, proposte per poi tradurle in azioni; ma a patto che il personale percepisca il cambiamento come opportunità piuttosto che come minaccia, la condivisione della conoscenza come valore piuttosto che come perdita di potere, ed accetti come criterio di prestazione la soddisfazione del cittadino-cliente piuttosto che la ripetizione meccaniche di procedure.

Per quanto riguarda i canali per la circolazione interna delle informazioni, anche in questo caso le nuove tecnologiche possono essere uno strumento importante, basti pensare alle potenzialità in termini di rapidità e semplificazione procedurale consentite dalla realizzazione di reti *intranet* e banche dati unificate, all'uso dell'*e-mail* e delle *newsletters*.

I temi e gli obiettivi della comunicazione delle istituzioni pubbliche

La comunicazione con l'esterno delle istituzioni pubbliche, si sviluppa intorno ad alcuni obiettivi principali e riguarda differenti temi ordinabili in tre macro aree: *normativo/istituzionale, sociale, del dibattito pubblico*.

La *comunicazione normativo/istituzionale* è finalizzata a favorire la relazione con i cittadini e con le altre istituzioni rispondendo a differenti esigenze che vanno dall'obbligo e necessità di far conoscere le decisioni assunte, attività avviate, servizi offerti, alla promozione d'immagine. Definendo gli ambiti di pertinenza, le competenze ed i limiti dell'attività di ogni istituzione, svolge funzione di semplificazione della complessità, consentendo ai differenti attori di orientarsi meglio nel contesto sociale e svolgere più agevolmente le proprie attività.

In particolare, la comunicazione delle norme risponde all'esigenza di farle conoscere e comprendere a tutti i soggetti coinvolti o potenzialmente interessati. Ciò implica una duplice necessità: da una parte la semplificazione del linguaggio, con l'abbandono di forme di tecnicismi che ne impediscano l'interpretazione, limitando di fatto il recepimento; dall'altra, la loro pubblicizzazione attraverso i canali più adeguati a raggiungere tutti i segmenti di popolazione effettivamente interessati. Uso di un linguaggio coerente con i codici dei destinatari e adeguata divulgazione sono elementi essenziali per rendere agevole l'applicazione delle norme

ed evitarne usi discrezionali; basti pensare a cosa significa limitarsi a pubblicare un bando di concorso esclusivamente sulla *Gazzetta Ufficiale*.

La comunicazione sui servizi riguarda la predisposizione di strumenti per facilitarne l'accesso e orientare alla fruizione, rendere note le opportunità offerte e garantirne la disponibilità ai soggetti interessati. Possono essere utilizzate campagne informative, numeri telefonici dedicati, appositi uffici di *front office*, siti internet ma anche l'azione attenta del personale dell'amministrazione.

Rientrano in questo ambito anche le iniziative volte a svelare le modalità di funzionamento della macchina amministrativa e chiarirne le scelte e le politiche, diffondere i valori e gli obiettivi caratterizzanti che ne guidano l'azione, promuovere un'immagine positiva. In contesti come quello italiano, caratterizzati da scarsa fiducia dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni, è questo un compito sicuramente delicato che richiede strategie comunicative parallele e coerenti ad una complessiva riorganizzazione, se non si vuole rischiare che lo scarto tra quanto promesso da una campagna pubblicitaria ed il servizio effettivamente erogato si traduca in un ulteriore motivo di disagio per il cittadino.

La *comunicazione sociale* concerne l'intervento delle istituzioni su temi d'interesse sociale con l'obiettivo di veicolare idee e valori collettivamente rilevanti e stimolare cambiamenti di atteggiamento e comportamento. Rientrano in quest'ambito questioni – dalla promozione della guida sicura, alla donazione del sangue, alla raccolta differenziata, ecc. – accomunate dal fatto di poter essere affrontate esclusivamente attraverso la somma di azioni individuali. La comunicazione sociale è una dimensione complessa perché nella scelta dei temi e delle strategie di promozione dei compor-

tamenti si rischia facilmente di toccare questioni controverse. Basti pensare alle campagne di controllo delle nascite nei paesi del sud del mondo o per limitare la diffusione dell'Aids, che finiscono per scontrarsi con il principio cattolico che vieta l'uso della contraccezione. Le amministrazioni, che in questo caso assumono compiti esplicitamente educativi, sono tenute ad intervenire sicuramente in presenza di specifiche normative ma hanno la responsabilità di agire anche al di fuori di queste per stimolare l'attenzione su questioni di interesse collettivo che possono essere affrontate solo attraverso la diffusione generalizzata di comportamenti adeguati.

L'azione delle istituzioni pubbliche si sovrappone in questo ambito a quella delle associazioni *non profit*, ma mentre queste agiscono da un proprio punto di vista che cercano di sostenere, le pubbliche amministrazioni hanno la responsabilità di mantenere un'ottica più vasta, attenta ai molteplici interessi e volta alla composizione delle molteplici istanze.

La *comunicazione del dibattito pubblico* ha l'obiettivo di stimolare i cittadini a partecipare alla discussione su questioni d'interesse collettivo, in vista di decisioni da assumere o per promuovere l'adesione ad una decisione già presa. Secondo Zémor (2004) si tratta della dimensione della comunicazione pubblica più attuale ed urgente da realizzare, per garantire l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni e in definitiva la realizzazione della democrazia rappresentativa.

Le decisioni sulle questioni sempre più complesse del mondo globalizzato, che le istituzioni pubbliche sono chiamate ad assumere incidendo sulla vita quotidiana e sul futuro delle persone, rischiano di essere disattese se non sostenute da un'ampia partecipazione. È quindi opportuno che siano precedute da un dibattito pubblico che ne favorisca la comprensione e ne stimoli l'adesione; se non si vuole ri-

schiare che decisioni ed informazioni unilaterali, non precedute dallo scambio, producano conseguenze impreviste e perverse. Bisognerebbe prevedere iniziative generalizzate di concertazione preliminari all'elaborazione di politiche pubbliche; non informare semplicemente i cittadini di decisione già prese, ma farli partecipare all'elaborazione delle decisioni che riguardano gli aspetti più vari: dall'organizzazione dei servizi pubblici, alla programmazione delle infrastrutture, alle riforme importanti (*ibidem*, pp. 24-25).

La comunicazione del dibattito pubblico è quella che più facilmente può sconfinare nella propaganda politica, ma da questa deve essere accuratamente distinta per preservarne la funzione. La comunicazione politica mira infatti a sostenere specifici punti di vista e promuovere consenso nei confronti degli attori politici e delle loro scelte; può quindi ricorrere a modalità di controllo delle informazioni per promuovere prospettive parziali. I flussi comunicativi gestiti dalle istituzioni pubbliche, invece, devono agevolare la circolazione delle conoscenze in modo da permettere ai cittadini la formazione di opinioni spontanee, prendere decisioni autonome e attuare comportamenti responsabili. Non si tratta di attivare strategie di persuasione ma di predisporre le condizioni per orientare l'agire nella sfera pubblica.

La comunicazione pubblica on-line

1. L'impatto dei nuovi media sull'ambito della comunicazione pubblica

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione investono la sfera della comunicazione pubblica modificandone la forma, ristrutturando le dinamiche tra gli attori coinvolti, riarticolarlo i flussi simbolici. Esse consentono nuove modalità di relazione tra cittadini e istituzioni pubbliche, incoraggiano l'innovazione delle pubbliche amministrazioni, offrono efficaci possibilità di organizzazione alle associazioni della società civile, possono fornire al cittadino inedite opportunità di controllo sull'operato delle istituzioni e occasioni di partecipazione.

Naturalmente, ciò non comporta un andamento lineare verso un inevitabile e atteso sviluppo sociale. Si aprono ambiti di incertezze e contraddizioni, dovuti all'intrecciarsi di fattori che costituiscono aspetti critici e richiedono attenzione e interventi mirati: basti pensare alle molte facce del *digital divide*, ai rischi per la *privacy* o ancora all'eventualità per le persone di naufragare nello sterminato mare delle informazioni disponibili piuttosto che navigare tranquillamente.

Le nuove tecnologie espandono la portata dei processi comunicativi tra gli attori coinvolti nella sfera pubblica, aumentano la quantità dei flussi e anche la loro qualità. Liberando il potere del network, possono essere utilizzate sia dai

cittadini per aumentare la vigilanza sulle istituzioni sia da queste ultime per esercitare forme di sorveglianza: da una parte, possono avere una funzione emancipativa per denunciare abusi, aumentare la trasparenza, essere messe al servizio dei cittadini e della società civile; dall'altra, una funzione di controllo da parte delle istituzioni attraverso la raccolta di dati riguardanti le abitudini delle persone nelle diverse sfere dell'agire sociale, a cominciare dagli acquisti attraverso le carte fedeltà e le carte di credito. (Castells, 2003).

Al posto del Grande Fratello, scrive Castells (*Ibidem*, p.329) abbiamo una miriade di «amichevoli *piccole sorelle*» legate personalmente a ciascuno, che effettuano un controllo diffuso ben diverso da quello immaginato da Orwell, non basato sulla logica accentratrice della sorveglianza burocratica e verticale dello Stato, ma esteso ad una grande quantità di organizzazioni che per scopi disparati raccolgono, vendono, elaborano informazioni per scopi specifici.

In ogni caso, sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione si riversano molte attese, in funzione della attuazione di una più efficace relazione tra gli attori che agiscono nella sfera pubblica in vista della realizzazione dell'interesse collettivo. Tutte le dimensioni della comunicazione pubblica che abbiamo descritto sopra (infra cap. 1) sono coinvolte e possono essere implementate o assumere nuove modalità di realizzazione. Le caratteristiche dei nuovi media dilatano le possibilità di fornire informazione, quindi di attualizzare il principio della trasparenza facilitando l'accesso da parte dei cittadini alla conoscenza sulle attività delle istituzioni; ma soprattutto, in quanto strumenti interattivi che consentono la comunicazione bidirezionale e multidirezionale, estendono le occasioni e le modalità di ascolto del cittadino e di organizzazione della partecipazione.

Le nuove tecnologie (digitali, multimediali, interattive, ipertestuali) basate sul computer e sulla connessione a internet¹ rendono possibile – insieme alla globalizzazione economica e finanziaria da una parte, e alla diffusione dei valori della libertà individuale, dall'altra – una nuova forma di organizzazione sociale, quella che Castells (2001, 2002a, 2002b) definisce *network society*. L'architettura reticolare della struttura sociale, costituita da nodi interconnessi e non da rapporti gerarchici centro-periferia, consente di coniugare la flessibilità e l'adattabilità con la coordinazione, la capacità decisionale armonica con l'esecuzione decentrata, l'espressione individuale con la comunicazione globale.

2. *E-democracy*

L'*e-democracy* si riferisce alle potenzialità di usare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumento di rilancio e rinnovamento della sfera pubblica, alla possibilità di creare in rete *agorà* elettroniche, piazze telematiche aperte alla discussione su questioni di utilità pubblica, ma soprattutto momenti e modalità di coinvolgimento attivo ed effettiva partecipazione dei cittadini, sia singoli che associati, ai processi decisionali.

Le reti telematiche, separando lo spazio fisico dallo spazio sociale, costruiscono sfere pubbliche virtuali in cui cittadini e associazioni della società civile si confrontano, interagiscono, si organizzano, entrano in relazione con le istitu-

¹ Sono molte le forme che assumono le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione – dai telefoni cellulari alla televisione digitale a quella satellitare – in questo contributo ci riferiamo essenzialmente al computer e alle reti telematiche.

zioni proponendo punti di vista, evidenziando esigenze e sollecitando interventi sui problemi.

Nel 1994 Pierre Lévy (ed. italiana 1996), osservando il modo in cui si svilupparono media come il telefono e la televisione, scriveva che:

«non è assurdo immaginare che, nel giro di qualche anno, la maggior parte della case possano essere dotate anche di terminali (i *cybergates*) ovvero di un dispositivo di comunicazione in base a uno schema spaziale tutti/tutti. I cittadini potranno allora partecipare a una combinazione socio-tecnica nuova, che consentirà a grandi collettività di comunicare tra loro in tempo reale. Il *cyberspazio cooperativo deve essere concepito come un vero servizio pubblico*. Questa agorà virtuale faciliterebbe la navigazione e l'orientamento all'interno della conoscenza; favorirebbe gli scambi di saperi; accoglierebbe la costruzione collettiva del senso; offrirebbe visualizzazioni dinamiche di situazioni collettive; consentirebbe infine la valutazione, in base ad una molteplicità di criteri, di una grande quantità di proposte, informazioni e processi in atto: il *cyberspazio* potrebbe diventare il luogo di una nuova forma di democrazia diretta su vasta scala» (p. 76, corsivo dell'autore).

Quello che per Lévy era immaginazione si è oggi trasformato in “politica”, nelle strategie e negli obiettivi di organismi internazionali, sovranazionali, nazionali e locali; in “progetto”, da parte dei movimenti sociali e delle organizzazioni della società civile.

Le politiche europee per lo sviluppo della *Società dell'informazione*² pongono come obiettivo prioritario quello di promuovere l'inclusione di un gran numero di cittadini e una dif-

² La Commissione Europea ha cominciato ad occuparsene con il Consiglio di Lisbona, che fissa come obiettivo per l'Europa quello di diventare la più competitiva economia della conoscenza entro il 2010. Nel giugno 2000, le linee

fusione generalizzata dei vantaggi aperti dalle nuove tecnologie. Le linee guida dell'iniziativa *eEurope* indicano l'accesso a Internet come diritto fondamentale di tutti i cittadini e impegnano i governi alla responsabilità e al dovere di muoversi verso questa direzione. In particolare, mentre il Piano d'Azione 2002 – approvato al vertice di Feira nel giugno 2000 – dava la priorità allo sviluppo delle infrastrutture per Internet, il Piano d'Azione 2005 – approvato al vertice di Siviglia nel 2002 – si concentra sull'accesso effettivo, l'uso e la disponibilità di Internet, ponendo gli utenti al centro delle iniziative e di tutte le misure di attuazione, e sottolineando la necessità di garantire l'informatizzazione anche mettendola a disposizione delle persone con esigenze speciali.

L'Unione Europea punta ad un modello di sviluppo della società dell'informazione che si differenzi da quello degli Stati Uniti, mirando a preservare e rafforzare il modello sociale europeo, caratterizzato da un alto livello di protezione e dalla volontà di conservare la diversità culturale e linguistica dei popoli. La nuova società basata sulla conoscenza deve essere una società aperta a tutti, che garantisca vantaggi generalizzati e non solo ad una minoranza. L'uso delle nuove tecnologie deve non solo promuovere lo sviluppo economico per rendere l'industria europea più competitiva ma anche garantire a tutti i cittadini, soprattutto quelli con esigenze speciali, migliore qualità della vita. Gli europei devono avere accesso on line diretto e interattivo a conoscenze, istruzione, formazione, amministrazione, servizi sanitari, cultura, attività ricreative, servizi finanziari ecc.

guida per la società dell'informazione sono state fissate dal Consiglio Europeo di Feira, che ha approvato il *Piano d'Azione e-Europe 2002*, rivisto poi l'anno seguente e aggiornato in *e-Europe 2005*. Cfr. il portale dedicato alla Società dell'Informazione: www.europa.eu.int/information_society

Nel giugno del 2005 la Commissione Europea, riconfermando le finalità dei precedenti Piani d'Azione, con la Comunicazione "*i2010 Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*", propone tre obiettivi prioritari:

1. creare uno spazio unico europeo dell'informazione capace di accogliere un mercato interno aperto e competitivo per la società dell'informazione e i media;
2. rafforzare l'innovazione e gli investimenti nella ricerca sulle nuove tecnologie per promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità;
3. costruire una società europea dell'informazione basata sull'inclusione, capace di stimolare la crescita e l'occupazione in modo coerente con lo sviluppo sostenibile e che dia priorità al miglioramento dei servizi pubblici e alla qualità della vita.

Le politiche per lo sviluppo della società dell'informazione puntano quindi al rafforzamento della coesione e alla piena partecipazione sociale attraverso il miglioramento della possibilità di accesso per tutti ai prodotti e ai servizi delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Dal riconoscimento che l'impatto delle TIC sulla società cresce di pari passo con l'aumento del loro utilizzo, l'orientamento che "*i2010*" persegue è quello di assicurarsi che portino vantaggi a tutti i cittadini, migliorando la qualità della vita e rendendo i servizi pubblici migliori, più efficaci dal punto di vista dei costi e più accessibili.

In questo quadro, per la realizzazione di una società basata sull'inclusione, che garantisca coesione sociale e migliori la qualità della vita, l'offerta di servizi pubblici è considerata essenziale e realizzabile attraverso l'incoraggiamento ad utilizzare le nuove tecnologie e quindi adot-

tando un piano d'azione sull'amministrazione on line. In questa visione *e-democracy* e *e-goverment* costituiscono quindi dimensioni interconnesse.

Le reti telematiche sono uno strumento che offre possibilità di accesso alla sfera pubblica ad una molteplicità di attori sociali che non potendo contare su ampie risorse, trovano nella rete uno strumento facilmente accessibile. I progetti politici dei movimenti sociali del ventunesimo secolo, che mirano all'affermazione di valori e temi e alla trasformazione delle istituzioni, prendono forma attraverso le reti telematiche.

«Il cyberspazio è diventato un'agorà elettronica globale dove la diversità del malcontento umano esplose in una cacofonia di accenti» (Castells, 2002a p. 134). La flessibilità della rete e la sua estensione globale permettono da una parte l'organizzazione e il coordinamento delle azioni, dall'altra l'estensione della ricerca del consenso. Nella rete si trovano organizzazioni ambientaliste, per i diritti umani, di rivendicazione delle identità etniche, religiose, nazionalistiche; che operano in relazione alle esigenze emergenti, adattando continuamente le azioni e le modalità d'intervento in relazione alla variabilità del contesto ed esercitando pressioni sulle istituzioni affinché realizzino politiche adeguate alla risoluzione dei problemi. Questi movimenti, sfruttando le caratteristiche delle reti, agiscono lungo le dimensioni locale/globale e reale/virtuale, si organizzano virtualmente e agiscono in contesti situati oppure strutturano la loro identità a livello locale ma si muovono globalmente.

A livello locale l'*e-democracy* trova uno dei più interessanti ambiti di sperimentazione, attualizzandosi attraverso la realizzazione di *reti civiche* tendenti a collaudare forme di democrazia partecipativa. Si tratta di esperienze multiformi che si differenziano per le caratteristiche tecnologiche, i soggetti promotori, i servizi offerti; si possono comunque organizzare in alcune principali tipologie.

Le *community networks* sono esperienze bottom-up (prevalentemente diffuse negli Stati Uniti), animate dalla società civile di un contesto locale con l'obiettivo di favorire il dialogo orizzontale tra i cittadini su problematiche comuni che riguardano la dimensione territoriale, e quindi sollecitare verso l'alto risposte da parte delle istituzioni.

Le prime iniziative sono riconducibili a due tipologie: le *Bulletin Board System (BBS)*, di solito avviate da singoli o piccoli gruppi, erano generalmente amatoriali ed a basso costo, e consistevano in bacheche elettroniche in cui gli utenti potevano inserire annunci fruibili da altri utenti connessi attraverso la rete telematica; le *Freenets*, promosse da istituzioni *no-profit* (culturali, biblioteche, università, ecc.) offrivano una serie di servizi gratuiti, quali l'accesso ad internet e spazi di discussione, fornendo una significativa spinta alla diffusione dell'uso della rete. Prima esperienza significativa è la *Freenet* di Cleveland (1984) promossa dal dipartimento di Medicina di quella città con l'obiettivo di consentire uno spazio di discussione sui temi della salute, allargando successivamente il dibattito a tutti gli attori presenti sul territorio su temi di interesse della comunità.

Le *civic networks* sono invece esperienze top-down (prevalentemente sviluppate in Europa), promosse dalle amministrazioni pubbliche con lo scopo di fornire informazioni, consentire il dialogo tra i cittadini, erogare servizi. Prima esperienza significativa è il *Public Electronic Network* di Santa Monica in California (1989), che metteva a disposizione degli utenti forum di discussione e di comunicazione con l'amministrazione. Accanto alla tipologia del *government network*, si colloca quella (ancora poco diffusa) delle *wired city*, cioè città cablate, dotate di connessioni alle rete negli spazi pubblici e privati della città in modo da consentire forme di comunicazione con le istituzioni pubbliche.

È interessante notare come le reti telematiche, che hanno natura globale, abbiano trovato spazi di applicazione ed intervento sul piano locale, promuovendo a questo livello il miglioramento delle condizioni e delle procedure della partecipazione democratica con l'apertura di canali di comunicazione tra cittadini e amministratori, o attraverso la forma del confronto (ad esempio con forum di discussione, blog, e-mail) o attraverso quella dell'ascolto delle preoccupazioni e opinioni dei cittadini.

In effetti la cultura di internet, così come ha preso forma da parte dei suoi primi produttori, è largamente intrisa da un insieme di valori e di convinzioni che contribuiscono a formare una "ideologia della libertà". Quattro sono gli "strati" di tale cultura (Castells, 2002a):

1. *Cultura tecno-meritocratica* degli ambienti scientifici, basata sul progetto comune di un continuo progresso, reso possibile dalle condivisione dei risultati parziali;
2. *Cultura hacker*, centrata sul valore della libertà di creare, utilizzare, distribuire conoscenza. Il prestigio sociale dipende dalla rilevanza del "dono", cioè dalla capacità di creare soluzioni tecnologiche e metterle a disposizione di tutti in modo da implementare i risultati, non dal riconoscimento istituzionale;
3. *Cultura delle comunità virtuali*: in origine vicina ai movimenti controculturali e agli stili di vita alternativi degli anni '70, ha come valore centrale quello della libertà di espressione e della rilevanza delle relazioni orizzontali. I primi utenti delle reti hanno creato comunità virtuali (es Fidonet, Usenet news, BBS) diffondendo usi (mail, mailing list, chat room, MUD) che sono andati nel tempo consolidandosi;
4. *Cultura imprenditoriale*, che ha promosso l'espansione generalizzata di Internet modellandola intorno agli usi commerciali. Gli imprenditori di internet orientati ad ot-

tenere profitto dalle idee, trasformando *know how* tecnologico in valore commerciale, hanno avuto un ruolo determinante per diffondere l'uso della tecnologia.

Le modalità di articolazione di questi quattro strati hanno generato una specifica cultura di internet, basata sulle idee di libertà, condivisione, appartenenza simbolica, legami comunitari, diffusione generalizzata. Tratti che si prestano a vedere nella rete opportunità di sperimentazione di forme di partecipazione democratica, dimensione che in una prima fase di sviluppo degli usi di internet ha prevalso, anche incidendo sulla formazione delle reti civiche.

La "vera" democrazia elettronica, ricorda Lévy (1999, p. 184), non consiste nella presenza on-line di leader politici o nell'organizzazione di referendum, ma nell'incoraggiare, attraverso le potenzialità garantite delle reti telematiche della comunicazione interattiva e collettiva, l'espressione dei cittadini e l'elaborazione dei problemi delle città, la partecipazione al processo decisionale da parte dei singoli e dei gruppi interessati, la trasparenza delle politiche pubbliche e la possibilità di una loro valutazione dai parte dei cittadini.

Mancano tuttavia esperienze rilevanti di sostituzione delle procedure di democrazia rappresentativa con quelle di democrazia diretta, non confermandosi la previsione della diffusione di quella dimensione della politica indicata come autentica realizzazione della democrazia elettronica (Rodotà, 2004, p. xiv).

Alla realizzazione dell' *e-democracy* si è andata nel tempo sovrapponendo (e spesso sostituendo) quella di dell' *e-government*. I due termini portano rispettivamente il focus dell'attenzione sull'aspetto della partecipazione e su quello dell'efficienza amministrativa, in ogni caso rappresentano modalità ugualmente importanti di una rinnovata relazione tra isti-

tuzioni pubbliche e cittadini singoli e associati. La questione che si pone però, come nota Rodotà, riguarda le modalità di realizzazione dell' *e-government*. In un certo senso più che a dimensioni alternative è più realistico pensare ad una commistione, spostando l'accento sulla necessità di una sorta di democratizzazione dell' *e-government*.

3. *E-government*

L'*e-government* marca l'accento sull'uso delle tecnologie digitali per ammodernare e migliorare l'organizzazione amministrativa e le modalità di erogazione dei servizi. All'implementazione delle nuove tecnologie è affidata l'opportunità di realizzare obiettivi di semplificazione delle procedure, trasparenza degli atti e delle attività, rapidità ed efficienza delle azioni amministrative, piuttosto che partecipazione democratica alla vita pubblica.

Su l'*e-government* si sono progressivamente spostati l'interesse programmatico e l'individuazione delle finalità dell'uso delle nuove tecnologie, anche riservando notevoli investimenti finanziari per l'innovazione della pubblica amministrazione, spesso facendola coincidere *tout court* con l'informaticizzazione.

Tra i motivi che hanno spostato l'attenzione dalla democrazia al governo elettronico rientrano i risultati non convincenti dei primi esperimenti di partecipazione e i dubbi sull'effettiva realizzabilità del voto elettronico, a causa anche della difficoltà di risolvere i problemi di sicurezza. C'è la necessità di impedire la manipolazione dei risultati, a cui si aggiungono i dubbi sulla praticabilità del voto a distanza, che di fatto potrebbe comportare più facili condizionamenti e pressioni clientelari.

D'altra parte, è senz'altro più semplice concentrarsi sull'immediata applicabilità delle tecnologie per informatizzare la pubblica amministrazione, considerato che si è trattato spesso non di trovare nuove soluzioni tecniche ma semplicemente di trasportarle dal settore privato in cui erano già state utilizzate a quello pubblico che invece era terreno vergine.

L'*e-government* rientra tra le direttrici di programmazione di organizzazioni internazionali e nazionali.

Le linee guida per la realizzazione della *Società dell'Informazione* dell'Unione Europea individuano nell'amministrazione elettronica una componente fondamentale. Il Piano d'Azione del 2005 evidenzia il ruolo del settore pubblico come catalizzatore che permette di mettere in linea la sfera amministrativa e, di riflesso, gran parte dell'economia, in quanto esso è contemporaneamente un fornitore di informazioni e un cliente che ha bisogno di collegamenti a banda larga per fornire servizi ai cittadini. Altrettanta importanza viene attribuita ai servizi logistici di back office, per migliorare l'efficienza delle amministrazioni a livello centrale, regionale e locale, in quanto si considera che questa sia la prima tappa necessaria per migliorare i servizi forniti direttamente ai cittadini.

Il "*Piano d'azione eGovernment per l'iniziativa i2010: accelerare l'eGovernment in Europa a vantaggio di tutti*"³ presentato dalla Commissione Europea nell'aprile del 2006, individua cinque grandi obiettivi che devono orientare le azioni per ottenere risultati entro il 2010:

1. Non lasciare indietro alcun cittadino, promuovere l'inclusione attraverso l'eGovernment in modo tale che tutti possano accedere agevolmente a servizi sicuri e innovativi. Comporta da una parte azioni per contrastare il di-

³ COM (2006) 173.

gital divide, dall'altra politiche per facilitare l'inclusione, in modo da garantire i benefici delle TIC alle categorie sociali svantaggiate;

2. Trasformare l'efficienza e l'efficacia in realtà, contribuendo in modo significativo ad accrescere la soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici, la trasparenza e la responsabilità, ad alleggerire gli oneri amministrativi che pesano su cittadini ed imprese. I vantaggi riguarderanno persone, imprese, amministrazioni, società ed economia in generale;
3. Attuare servizi fondamentali a forte impatto destinati ai cittadini e alle imprese; in particolare il 100% degli appalti pubblici dovrà essere disponibile e il 50% effettivamente aggiudicato per via elettronica;
4. Mettere in atto strumenti chiave che consentano ai singoli cittadini e alle imprese di beneficiare di un accesso autenticato, adeguato, sicuro e interoperabile ai servizi pubblici in tutta Europa. Importante a questo proposito la definizione di sistemi di gestione dell'identificazione elettronica (eIDM) in modo da facilitare l'accesso ai servizi pubblici, l'autenticazione dei documenti e la loro archiviazione elettronica;
5. Rafforzare la partecipazione e la democrazia realizzando strumenti che facilitino un dibattito pubblico efficace e il coinvolgimento nel processo decisionale. Si riconosce alle TIC la potenzialità di garantire una vasta partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico e al processo decisionale, dal livello comunale a quello europeo; internet ha, ad esempio, già portato alla nascita di nuove forme di espressione politica come i blog.

In questo documento, quindi, l'aspetto della partecipazione e dell'inclusione e quello dell'efficienza dell'erogazione dei servizi sono considerati convergenti: *e-democracy* ed *e-government* costituiscono aspetti complementari che si rafforzano reciprocamente.

Che l'*e-government* significhi automaticamente implementazione della democrazia non è però affatto scontato. Se l'attenzione viene concentrata esclusivamente sull'obiettivo dell'efficienza e sul miglioramento tecnologico finalizzato all'ottimizzazione delle procedure si può rischiare di perdere di vista le contraddizioni e i problemi che possono verificarsi. Iniziando dal fatto che l'accento sull'efficienza sposta l'attenzione dal cittadino titolare di diritti che deve essere messo in grado di prendere parte alla vita pubblica, al cliente fruitore di prodotti immateriali.

Come nota Rodotà (2004, p. xviii) «la produzione di democrazia attraverso l'*e-government* non può essere affidata alla tecnologia in sé, ma esige forti e chiare politiche pubbliche. L'*e-government* non è in sé democratico. Lo diventa se il contesto, che contribuisce a costruire, viene consapevolmente orientato verso le finalità proprie della democrazia intesa come “governo del popolo” e “governo in pubblico”».

Se il governo elettronico è carico di potenzialità nei termini di un rinnovamento della relazione tra amministrazioni e cittadini, le sue modalità di attuazione devono essere improntate al rigoroso rispetto delle tutela dei diritti dei partecipanti, allo scopo di evitare abusi e distorsioni. Ai cittadini viene promesso un futuro pieno di efficienza amministrativa ma rimane, ad esempio, nell'ombra che ciò può comportare una moltiplicazione degli strumenti di controllo che assumono estensione sempre più invasiva e capillare. La stessa partecipazione del cittadino nelle attività di *e-government* può implicare una registrazione delle modalità in cui si manifesta, raccogliendo dati su opinioni e preferenze e portando alla costruzione di profili di cittadini in base a dati privati.

La pratica effettiva e democratica del governo elettronico deve quindi risolvere il problema della raccolta, uso e conservazione dei dati personali dei cittadini, che di fatto

lasciano tracce tutte le volte che utilizzano servizi on-line. Anche la centralizzazione o l'interconnessione delle banche dati, salutate come strumenti di efficienza e di ottimizzazione delle risorse, opportunità per non trasformare il cittadino in "postino dell'amministrazione", da strumenti di semplificazione burocratica si possono trasformare in modalità di controllo e limitazione della privacy, nella misura in cui permettono di tracciare un ritratto dettagliato del cittadino.

La realizzazione effettiva e democratica del governo elettronico deve conciliare le esigenze delle opposizioni libertà/sicurezza, controllo/efficienza, pionieri/analfabeti tecnologici.

4. *Dalle reti civiche alle città digitali*

Le *reti civiche* sono iniziative che prendono avvio dall'individuazione della dimensione locale – ambito in cui si svolge gran parte della vita quotidiana delle persone e livello amministrativo a loro più prossimo – come la più adatta per realizzare un'amministrazione trasparente e una sfera pubblica aperta alla partecipazione, senza che ciò significhi tuttavia chiusura con l'esterno ma, al contrario, proiezione nella dimensione globale.

Le reti civiche, come abbiamo visto sopra, possono essere promosse sia da istituzioni pubbliche che da organizzazioni della società civile; una definizione che ne individua i tratti caratterizzanti è quella dell'AIREC (cit. in Miani, 2005, p. 140):

«Una rete civica è un ambiente telematico che si propone di promuovere e favorire la comunicazione, la cooperazione, lo scambio e l'erogazione di servizi fra i cittadini e tutti i soggetti, pubblici e

privati (associazioni, enti pubblici, aziende), che costituiscono una comunità locale e, al tempo stesso, aprire la comunità locale alla comunicazione via rete col resto del mondo».

Questa definizione sottolinea quattro caratteristiche: le rete civiche prendono forma in un ambiente telematico, ma non necessariamente coincidono con i siti web (le prime esperienze sono infatti sviluppate come BBS); mettono in collegamento attori della comunità locale ma possono essere promosse da soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni; hanno natura “glocale”, connettendo coloro che vivono in una comunità locale ma anche in altri territori; hanno una apertura globale che permette di svolgere una funzione di marketing territoriale, finalizzata alla promozione economica e turistica del territorio (ibidem p. 140).

La connotazione delle reti civiche nel corso del tempo si è modificata: come abbiamo già notato, l'accento si è spostato dalla dimensione partecipativa a quella dell'erogazione di servizi, dall'*e-democracy* all'*e-government*, in un processo di istituzionalizzazione che le ha portate sostanzialmente a coincidere con il sito web dell'ente locale. Questo slittamento di caratterizzazione è stato spesso sottolineato portando a preferire altre denominazioni: la RUR⁴ ad esempio usa l'espressione *città digitali* in riferimento ai siti delle pubbliche amministrazioni locali: comuni, province, regioni.

Il sito web diventa un aspetto dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, rientrando contemporaneamente tra gli obiettivi e tra gli strumenti delle strategie di e-

⁴ RUR è l'Associazione promossa dal *Censis* per elaborare e sostenere proposte innovative per le trasformazioni della città e del territorio. Svolge attività di ricerca permanente nel settore della telematica locale e delle reti civiche, che ha come atto periodico di sintesi e riflessione la pubblicazione di un Rapporto annuale sulle Città Digitali in Italia. Cfr. il sito <http://www.rur.it>.

government. Esso diventa l'interfaccia virtuale tra cittadini e pubbliche amministrazioni, un *front office* che può rispondere a più funzioni:

- efficienza amministrativa, attraverso una riorganizzazione delle istituzioni e un'ottimizzazione delle procedure, realizzando un miglioramento nell'erogazione dei servizi, (il destinatario è l'utente/cliente di servizi);
- trasparenza dell'attività amministrativa, aprendola al controllo e alla sorveglianza da parte dei cittadini, singoli e associati;
- sostegno e rinnovamento delle procedure di partecipazione al processo decisionale (i destinatari sono i cittadini e le organizzazioni della società civile);
- supporto allo sviluppo economico e alla promozione del territorio connettendo il locale alla dimensione globale (i destinatari sono soggetti, singoli e associati, pubblici e privati, di altri territori).

Si tratta di aspetti complementari e interconnessi, in vista della realizzazione di un'idea compiuta di cittadinanza e di democrazia.

Attualmente, la presenza on-line di siti e portali delle pubbliche amministrazioni sembra indiscussa, ma molto meno scontato è l'effettivo ricorso a tutte le possibilità consentite dal mezzo. Si va dai siti che si limitano a fornire minimi livelli d'informazione a quelli che prevedono la richiesta di servizi tramite moduli da compilare on-line, ad altri (ancora pochi) che attivano veri e propri sportelli on-line con possibilità di effettuare transazioni complete ed erogare servizi; altri ancora aprono forum di discussione su temi d'interesse collettivo o prevedono modalità di partecipazione alla formazione di decisioni pubbliche. Le differenze sono legate sia a caratteristiche interne all'amministrazione promotrice (predisposizione al cambiamento, "stile" di governo più o meno orientato all'efficienza,

atteggiamento nei confronti della relazione con il cittadino); sia al contesto sociale di riferimento, toccando la questione del *digital divide*, cioè delle forti differenze nell'effettiva possibilità di accesso alle nuove tecnologie da parte dei cittadini e di capacità di gestione e di adeguamento alle innovazioni da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Un'analisi della situazione italiana viene fornita periodicamente dalla RUR-Censis che attraverso l'*Osservatorio OCID (Osservatorio Città Digitali)* indaga sui siti della pubblica amministrazione regionale, provinciale, comunale. Si tratta di una ricognizione molto estesa⁵ che valuta diverse dimensioni:

- *Contenuti istituzionali e trasparenza amministrativa*, riguarda l'utilizzo del sito come strumento di efficace rappresentanza istituzionale e di trasparenza amministrativa;
- *Qualità e interattività dei servizi*, concerne la disponibilità di informazioni o di procedure di transazione riguardanti i servizi *on line*. La capacità di offrire servizi a distanza è uno delle opportunità più importanti messe a disposizione dall'innovazione tecnologica, è quindi uno degli elementi decisivi per la qualità di un sito istituzionale;
- *Usabilità e accessibilità*, l'attenzione che le amministrazioni dedicano alla facilità di accesso e reperibilità delle informazioni è aspetto valutato facendo riferimento alle direttive internazionali e nazionali;
- *Cooperazione, relazionalità e communities*, esamina il livello di collaborazione sviluppato attraverso la rete Internet tra i diversi soggetti che costituiscono le comunità locali;
- *Marketing territoriale*, riguarda l'uso del sito come stru-

⁵ La rilevazione viene effettuata sull'universo delle 20 regioni; delle 102 province; dei 103 comuni capoluogo di provincia; dei 92 comuni non capoluogo con più di 40.000 abitanti; su campione statistico dei comuni con numero di abitanti tra 5.000 e 40.000.

mento di promozione in particolare la presenza di contenuti riferiti all'offerta turistica e alle possibilità di investimento sul territorio.

Il 9° *Rapporto sulle città digitali* rileva come la realizzazione dell'*e-government* nel 2006 sia ancora connotata da contraddizioni, particolarmente evidenti in quanto aumentano l'attenzione al tema e i progetti finanziati ma non necessariamente la qualità dei siti in quanto strumenti per implementare realmente l'efficienza nell'erogazione dei servizi e come supporto alla partecipazione. Da una parte, nonostante vada crescendo l'impegno delle amministrazioni locali nella realizzazione di servizi on line, la loro reale offerta rimane ancora sporadica e spesso limitata alla sperimentazione. Dall'altra parte, nonostante gli utenti abbiano forti aspettative e ripongano largo consenso all'uso di internet come mezzo per migliorare il rapporto con l'amministrazione, fruiscono debolmente dei (pochi) servizi transattivi messi a disposizione.

Tabella 1 Presenza di servizi transattivi on-line a cittadini e imprese

Imposizione fiscale	23,3% dei comuni capoluogo 5,5% dei comuni con più di 40.000 ab 5,5 % dei comuni con più di 5.000 ab
Trasporti pubblici e mobilità	5 regioni su 20, 7,7% dei comuni capoluogo
Sanità	5 regioni su 20
E-procurement	3 regioni su 20, 7,8% delle province, 15% dei comuni capoluogo
Servizi culturali	13,6% dei comuni capoluogo, 4,4% dei comuni con più di 40.000 ab
Autocertificazione	8,7% dei comuni capoluogo
Formazione professionale	3 regioni su 20, 2% delle province
Sistema del lavoro locale	2 regioni su 20, 2,9% delle province

Fonte Rur-Censis 2006

L'interattività dei servizi viene offerta ancora marginalmente sia al cittadino che alle imprese, prevale invece la diffusione di informazioni e la possibilità di scaricare la modulistica necessaria. Sono pochi i siti che consentono di completare on-line l'erogazione di un servizio, con preferenza verso il pagamento dell'Ici. Anche le informazioni, d'altra parte, non coprono tutti i settori neanche per i servizi prioritari, solo il 36,9% dei siti dei comuni capoluogo fornisce informazioni su tutti i possibili ambiti d'interesse del cittadino e, sembra un dato non molto incoraggiante, ad esempio, che solo il 24,3% dei comuni capoluogo fornisca informazioni relative al cambio di residenza.

Tabella 2 Presenza e livello di interattività dei servizi prioritari a cittadini e imprese nei siti Internet dei comuni capoluogo di provincia

Tipologia di servizio prioritario	Informazioni		Interazioni one way		Interazioni two way		Transazione	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
SERVIZI AL CITTADINO								
Cambio residenza/domicilio	41,2	24,3	11,8	24,3	2,0	1,0	-	10,7
Richiesta e pagamento passo carrabile	35,3	9,7	17,6	37,9	-	1,0	-	1,0
Rilascio permessi di transito per zone a traffico limitato	37,3	25,2	14,7	29,1	-	-	-	4,9
Pagamento contravvenzioni	55,9	28,2	1,0	4,9	1,0	1,0	3,9	13,6
Pagamento ICI	24,5	17,5	29,4	52,4	15,7	2,9	17,6	20,4
Pagamento TARSU	42,2	29,1	24,5	39,8	3,9	1,0	3,9	12,6
Iscrizione a servizi scolastici comunali	21,6	18,4	38,2	42,7	1,0	1,0	-	10,7
SERVIZI ALLE IMPRESE								
Richiesta e pagamento per l'occupazione di suolo pubblico (COSAP)	13,7	32,0	10,8	34,0	6,9	1,0	4,9	6,8
Dichiarazione inizio attività e comunicazione fine lavori	33,3	2,9	24,5	61,2	9,8	1,0	-	4,9
Autorizzazione e concessione edilizia	53,9	7,8	6,9	56,3	2,0	1,9	2,0	4,9
Visure catastali	19,6	11,7	47,1	6,8	1,0	-	1,0	1,0
Visure piano regolatore	27,5	41,7	40,2	25,2	-	-	-	-

Fonte Rur-Censis 2006

L'esitazione da parte delle amministrazioni a proporre nuovi servizi, soprattutto transattivi, trova giustificazione anche nel ridotto uso che si pensa ne farebbero i cittadini, d'altra parte non gioca certamente a favore dell'incentivazione il fatto che i pagamenti on line non siano più convenienti ma anzi spesso più onerosi rispetto alle normali forme di pagamento allo sportello. «Manca dunque la motivazione, unita ad una scarsa abitudine e diffidenza a fare uso di servizi on line».

In crescita invece la tendenza ad aggiornare e rendere trasparente l'attività dei vertici politici, pubblicando le delibere di giunte: 17 sono le regioni, oltre il 60% dei siti provinciali ne danno informazioni in diversa misura, anche i comuni capoluogo sono oltre il 60%. Si va inoltre diffondendo l'attenzione all'aggiornamento costante: attività quotidiana per quasi tutti i siti regionali e più del 60% dei siti di province e comuni capoluogo, ma non di comuni non capoluogo. Alla tempestività dell'informazione contribuisce la pubblicazione di comunicati stampa (l'85,4% dei comuni capoluogo, l'84,3% delle province, 19 regioni su 20).

Per quanto riguarda le modalità di interazione del cittadino con l'amministrazione, aumenta la presenza in home page di un numero telefonico (in più del 40% degli enti) e dalla possibilità di invio di messaggi e richieste tramite formulari on line. Anche i siti dei comuni non capoluogo in più della metà dei casi consentono forme di relazione con l'amministrazione accessibili dai primi secondi di navigazione. Sono molti i siti – 70% di comuni capoluogo, quasi l'80% delle province e l'85% delle regioni – che diffondono indirizzi e-mail del personale amministrativo; rimane comunque da verificare la reali risposte che i cittadini possono ottenere e il tempo necessario, oltre al grado di ufficialità che viene attribuito a informazioni inviate in questa forma.

Tra le altre modalità per contattare l'amministrazione il Rapporto nota come la "multicanalità", ovvero la riproposizione di un medesimo servizio a distanza su più strumenti o la diffusione delle informazioni attraverso più canali, cresce ma non "sfondi", tra questi, strumento preferito ad integrazione dei servizi web è il cellulare, utilizzato da 46 enti più che altro per fornire servizi tramite sms.

I siti degli enti locali sono molto distanti dal realizzare quella promessa di democrazia elettronica che era il centro dell'attenzione delle reti civiche. Il 9° Rapporto RUR rileva come non si registri neppure in nuce un nuovo modo di intendere la comunicazione on line che vada in questa direzione. Anzi, si riducono gli spazi di discussione, che ancora non riescono ad ottenere successo se non legati a specifici temi istituzionali; la creazione di una comunità on line non è sicuramente tra le principali preoccupazioni per chi gestisce i siti web.

Ciò che, al massimo, comincia ad affermarsi sono forme di *Citizen Relationship Management (Crm)* per ottenere dagli utenti indicazioni utili al miglioramento dei servizi: 14 regioni su 20 e più del 50% di province e comuni capoluogo utilizzano strumenti (generalmente indirizzi e-mail) per la raccolta di consigli, valutazioni e suggerimenti sul sito web. Una forma di ricerca dell'efficienza, quindi, che rimane tra l'altro limitata al sito. Ma che contrasta visibilmente con livelli di accessibilità e usabilità dei siti, decisamente scadenti. Nonostante il *Codice dell'Amministrazione digitale* abbia ribadito l'importanza dell'accessibilità, materia di una legge del 2004, i siti nella maggior parte dei casi non rispettano i criteri fissati, anzi spesso utilizzano il marchio di qualità nonostante non posseggano i requisiti minimi. L'usabilità è compromessa spesso da scelte stilistiche, da rigidità delle impaginazioni o da difficoltà nel gestire la complessità e l'organizzazione dei contenuti.

Tabella 3 Strumenti utili alla creazione di community on line

	Regioni		Province		Comuni capoluogo		Altri comuni (più di 40.000 ab)		Altri comuni (5.000-40.000 ab)	
	(v.a.)		(val. %)		(val.%)		(val.%)		(val.%)	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Esistenza di una procedura di registrazione utente	11	13	21,5	45,1	31,1	50,5	n.r.	31,9	n.r.	22,4
per ottenere informazioni generalizzate	1	4	3,9	24,5	11,7	19,4	n.r.	15,4	n.r.	12,7
per accedere a servizi personalizzati	10	9	17,6	20,6	19,4	31,1	n.r.	16,5	n.r.	9,7
Discussione in rete tipo forum o chat (su contenuti non istituzionali)	5	4	27,5	16,7	25,2	22,3	n.r.	8,8	n.r.	9,1
Pubblicazione di newsletter e/o mailing list	12	12	37,3	39,2	35,9	39,8	n.r.	26,4	n.r.	21,8
Presenza di un sistema di raccolta di consigli, valutazioni e suggerimenti per il miglioramento del sito		14		50,0		54,3	n.r.	39,6	n.r.	35,1
e-mail		8		41,2		36,9	n.r.	34,1	n.r.	33,9
form on line		3		4,9		12,6	n.r.	5,5	n.r.	1,2
questionario		2		3,9		2,9	n.r.	-	n.r.	-
altri strumenti		1		-		1,9	n.r.	-	n.r.	-
Presenza di una pagina o sezione dedicata all'Agenda 21	9	19	43,1	89,2	47,6	82,5	n.r.	30,8	n.r.	9,1

Fonte Rur-Censis 2006

Nonostante un quadro d'insieme non certo brillante, emergono le (solite) situazioni d'eccellenza, concentrate nel "triangolo della qualità" compreso tra Liguria, Emilia Romagna e Toscana a cui si aggiunge il Piemonte, in crescita nel 2006. Tra i siti regionali la Liguria conferma il primato; tra i comuni si trovano, come sempre, Bologna e Torino; tra le province è ancora Bologna a raggiungere un'alta valutazione complessiva, seguita da Milano. Dai siti "veterani" che confermano un andamento costante nel tempo sono esclusi quelli degli enti locali del sud Italia. Una forma di perdurante *digital divide* dunque, che sembra attribuibile più a carenze politico-amministrative che al conteso sociale, se infatti si guardano i dati ri-

guardanti l'uso di internet non si rilevano grandi differenze tra il mezzogiorno e il nord Italia, anzi gli *have not*, secondo il 6° *Rapporto Censis sulla Comunicazione* relativo al 2006, sono gli abitanti del nord-ovest con 31,3% di utenti internet rispetto al 38,2% del sud, al 40,8 % del centro e al 42% del nord-est.

Tabella 4 Siti web collocati alle prime posizioni dei rating

Ente	Punteggio
Regioni	
Liguria	87
Emilia Romagna	82
Piemonte	74
Toscana	74
Province	
Bologna	77
Milano	75
Bergamo	74
Ferrara	73
Bolzano	71
Comuni capoluogo	
Bologna	84
Torino	83
Prato	81
Genova	80
Modena	78
Comuni non capoluogo con più di 40.000 abitanti	
Sesto San Giovanni	67
Empoli	63
Senigallia	61
Carpi	61

Fonte Rur-Censis 2006

5. Portali e siti delle pubbliche amministrazioni

La moltiplicazione dei contenuti e delle risorse disponibili on-line, con la conseguente possibilità di dispersione e le indubbie difficoltà per gli utenti di orientarsi tra l'offerta

disponibile, ha condotto verso la formazione di *portali*, cioè di punti di accesso privilegiato al web. I portali organizzano e sistematizzano una molteplicità di informazioni, servizi, strumenti di ricerca e sistemi di comunicazione personale, costituendo un'importante bussola a disposizione degli utenti per muoversi più agevolmente tra l'offerta delle istituzioni.

Hanno queste caratteristiche, ad esempio il portale *Europa*⁶ dell'Unione Europea e *Italia.gov.it*⁷ del governo italiano.

Il primo raccoglie una molteplicità di siti e portali tematici, organizzati per "attività", "istituzioni", "documenti" "servizi", arrivando a contenere più di un milione di pagine, pensate per pubblici differenziati, dal professionista alla ricerca di informazioni su questioni specifiche al cittadino che voglia farsi un'idea di come funzionano le istituzioni europee. Il portale è divenuto strumento per l'attualizzazione delle diverse finalità della comunicazione pubblica europea: consente di mettere in pratica il diritto all'informazione garantendo l'accesso a tutti i dati riguardanti il funzionamento delle istituzioni europee, le sue attività decisionali, le opportunità a disposizione dei cittadini; prevede strumenti per realizzare la funzione di ascolto e forme di partecipazione attraverso l'apertura di spazi formalizzati di consultazione su molteplici attività dell'Unione, oltre a forum di discussione e blog che consentono il dialogo tra gli utenti e tra questi e le istituzioni; fornisce alcuni – al momento limitati – servizi on-line.

Il portale nazionale del cittadino - Italia.gov.it rientra tra le nostre politiche per l'*e-government*. Il Piano d'Azione del 2000 prevedeva infatti la realizzazione di una rete telematica a co-

⁶ Cfr. <http://www.europa.eu>.

⁷ Cfr. <http://www.italia.gov.it>.

apertura nazionale in grado di interconnettere tutte le amministrazioni e gli enti locali e centrali, in modo da rispondere contemporaneamente all'esigenza di integrare i servizi a quella di garantire l'omogeneità su tutto il territorio nazionale. Il portale è stato quindi attivato nel 2002 come soluzione alla frammentazione e disomogeneità di siti, servizi, contenuti.

L'architettura del portale è pensata per rispondere all'obiettivo della chiarezza, in modo che l'utente possa trovare in un unico "spazio" tutte le informazioni che cerca, in base al criterio che il cittadino non deve necessariamente sapere come funziona la macchina amministrativa per avere agevole accesso alle informazioni di cui ha bisogno. I contenuti sono organizzati in cinque macroaree:

- "io sono...", fornisce informazioni specifiche pensate per caratteristiche personali (uomo, donna, genitore, bambino, studente, anziano, ecc.);
- "eventi della vita" offre aiuto per risolvere incombenze in momenti determinati (avere un figlio, studiare, lavorare, ecc);
- "aree tematiche" è pensato in aree classificate in ordine alfabetici (dall'alimentazione all' ambiente, dalla casa alla giustizia, dalla sicurezza alle tasse, ecc);
- "moduli on-line" organizza per temi una serie di link a siti amministrazioni dai quali è possibile scaricare moduli per esigenze particolari (richieste di certificazioni anagrafiche, autorizzazioni edilizie, ecc);
- "servizi on-line" di fatto rimanda alla modulistica scaricabile.

Interessante anche la sezione "passo-passo" che in maniera dettagliata accompagna il cittadino lungo le azioni da compiere per risolvere alcune questioni, come l'acquisto della prima casa o il calcolo e il pagamento dell'Ici.

Il portale è sostanzialmente informativo, i moduli da scaricare ai quali è possibile accedere sono limitati, l'unico servizio che è possibile completare on-line è l'acquisto di biglietti per manifestazioni teatrali. È prevista un'interattività limitata alla possibilità di richiedere informazioni attraverso l'invio di richieste tramite un modulo da compilare, un servizio telefonico Microsoft NetMeeting, un numero verde, e un ulteriore servizio di risposta tramite mail curato da "il Sole 24 ore".

L'attenzione all'accessibilità e all'usabilità è molto elevata. La struttura grafica delle pagine e i contenuti sono organizzati in conformità alla legislazione italiana⁸ e internazionale⁹, in modo da consentire a chiunque di consultare le informazioni e fruire dei servizi indipendentemente dal sistema operativo, dagli strumenti di navigazione (dispositivi diversi da monitor, tastiera o mouse), dalle impostazioni del browser e dalla velocità di connessione di cui si dispone. La navigazione è consentita anche a coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie di supporto o configurazioni particolari.

6. "Second life" l'ultima frontiera?

È difficile definire in maniera univoca Second Life¹⁰. Si tratta di un ambiente virtuale tridimensionale, accessibile attraverso internet, creato dalla Linden Labs di San Francisco

⁸ Requisiti tecnici indicati nel Decreto Ministeriale di attuazione della Legge Stanca Legge 4/2004 "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici".

⁹ Linee guida WCAG 1.0 previste dallo standard internazionale WAI Web Accessibility Initiative, un'iniziativa del consorzio mondiale W3C che si occupa di standardizzare la progettazione dei siti web.

¹⁰ <http://www.secondlife.com/>.

nel 2003, divenuto il primo tentativo di ampio successo di creazione di una realtà virtuale interattiva

Potrebbe essere considerato un *MMORPG* (*Massive Multiplayer Role Playing Game*), un videogioco cui possono partecipare contemporaneamente centinaia di migliaia di giocatori collegati in rete, ognuno con il proprio personaggio – *avatar* – dotato di un proprio conto corrente e varie proprietà mobili e immobili. I MMORPG vengono anche definiti “mondi persistenti” perchè non chiedono ai giocatori di raggiungere determinati obiettivi e non prevedono sessioni di gioco limitate nel tempo. Il mondo persistente è uno spazio di oggetti e relazioni sociali continuamente ridefiniti dall’attività dei suoi abitanti virtuali, un’evoluzione quindi dei giochi di ruolo e dei MUD (*Multi Users Domain*), che sono solo testuali.

Come nei MMORPG, ogni personaggio che partecipa alla “seconda vita” corrisponde ad un reale giocatore e la possibilità di cambiare continuamente identità non è permessa. Si sceglie un *nickname* al momento dell’iscrizione che autorizza l’accesso al *V-world* e da quel momento si viene inequivocabilmente riconosciuti con quel nome, non modificabile e sempre visibile. È possibile cambiare l’aspetto dell’avatar (abiti e sembianze) ma si sarà sempre identificabili in base al nick. Gli incontri tra personaggi all’interno del mondo virtuale si configurano dunque come reali scambi tra esseri umani attraverso la mediazione figurata degli avatar.

Il divieto dell’anonimato completo e la formazione di un’identità che si costruisce attraverso l’insieme delle interazioni e delle azioni che si realizzano nel *V-world* determinano una forma di regolazione sociale, basata sulla ricerca di riconoscimento da parte degli altri personaggi, sul prestigio e l’esperienza accumulata, sul deterrente dell’esclusione.

Ma *Second Life* potrebbe anche essere considerato una sorta di portale web con un interfaccia tridimensionale, in cui si naviga non semplicemente guardando le pagine attraverso lo schermo, ma entrando “fisicamente” attraverso il proprio avatar, un alter ego virtuale, che occupa uno spazio. Una sorta di sub-internet dove è possibile essere presenti e navigare in un ambiente 3D, composto di spazi e mondi virtuali creati da altri utenti.

Dentro si trova di tutto, da informazioni e chat, ai servizi più disparati con un grado altissimo di interattività. Nel mondo virtuale di *Second Life* prospera una fiorente economia che si sviluppa su due livelli. Il primo, è costituito da transazioni e attività commerciali che gli utenti svolgono dentro il V-world comprando e vendendo prodotti, servizi, territori virtuali utilizzando valuta virtuale, il *Linden dollar*, che si converte però in valuta reale: si scambiamo quindi prodotti e servizi virtuali ma circolano soldi reali. Ad un secondo livello, *Second Life* rappresenta uno strumento dalle grandi potenzialità in termini di marketing per attrarre o guidare consumatori nel mondo reale, più che in quello virtuale, in questo modo il V-world può agire come catalizzatore indirizzando i consumatori verso prodotti e servizi nella “prima vita”.

Se si considera che attualmente partecipano alla creazione del mondo di *Second Life* oltre 5 milioni e mezzo di utenti di tutto il pianeta, si ha un’idea delle dimensioni che può assumere la *Second Life economy*. Per poter creare degli ambienti personalizzati è necessario possedere uno spazio sulla griglia (terra, regione, isola), che può essere acquistato o preso in affitto da altri utenti e chiunque può acquistare, affittare e costruire qualsiasi tipo di ambiente.

Alcune società di marketing e comunicazione forniscono già servizi specializzati di consulenza e *project management* per l’ingresso delle aziende nel V-world e per la gestione di

progetti e attività, tutte rigorosamente dentro la “seconda vita”: dall’acquisto e amministrazione di regioni, isole, terreni di *pixel* alla costruzione di ambienti virtuali; dalla realizzazione di campagne pubblicitarie e marketing alla progettazione di sistemi di interazione fra il V-world e mondo reale; ma anche creazione e gestione di eventi, conferenze, *e-learning*, *virtual training*.

È concretamente un mondo parallelo in cui si possono pensare, gestire, organizzare le stessa attività del mondo reale, ma con le assenze di vincoli della materialità dello spazio reale e le possibilità fornite dalla digitalizzazione.

Il sito ufficiale in lingua italiana che promuove *Second Life*¹¹, rivolto essenzialmente alle aziende suggerisce alcuni usi:

- Un’azienda nel settore immobiliare, potrebbe comprare e vendere case o terreni;
- Un vettore di servizi ferroviari, potrebbe operare la ferrovia in *Second Life*;
- Una società nel settore dello sport, potrebbe ospitare eventi sportivi nel V-world;
- Una università potrebbe fornire spazi per la formazione on-line e quindi sperimentare forme V-Learning;
- Supportare meeting virtuali e conferenze on-line;
- Utilizzare *Second Life* come strumento di simulazione;
- Utilizzare *Second Life* come piattaforma di e-learning;
- Utilizzare *Second Life* come piattaforma di collaborazione on-line per scambiare e visualizzare informazioni e dati.

Sono molte le aziende che già hanno sedi e presentano prodotti, ad esempio IBM ha in *Second Life* un negozio di elettronica in cui gli utenti possono muovere gli oggetti presenti ed assemblarli in una stanza, fatta di pixel invece che

¹¹ Dal sito ufficiale <http://www.secondlifeitaly.org>, si scarica un programma che consente l’accesso gratuito ma con registrazione obbligatoria.

di mattoni, per vedere la disposizione migliore; la Toyota ha creato uno spazio in cui si possono vedere i modelli delle nuove auto visionando anche gli interni.

La sfera pubblica in Second Life

Second Life comincia ad essere frequentato dal mondo della politica e dalle istituzioni pubbliche (reali).

L'ultima conferenza del *World Economic Forum* di Davos è avvenuta anche su *Second Life* dove è stato ricostruito un ambiente simile a quello reale.

I candidati alla elezioni presidenziali francesi hanno aperto sedi nel V-world e i “residenti” (come vengono chiamati gli utenti di *Second Life*) partecipano a dibattiti, frequentano comizi, prendono parte a proteste. A metà gennaio la sede di Le Pen è stata assaltata e distrutta in uno scontro, fatto di armi chimiche e bombe digitali, tra gli addetti alla sicurezza del leader del Fronte Nazionale e i manifestanti. I siti internet dei candidati, i forum e i blog sembrano strumenti un po’ tristi e decisamente poco coinvolgenti rispetto alla possibilità di partecipazione consentita dal mondo virtuale.

In Italia il primo politico ad aver piantato, letteralmente, (per quello che può significare nello spazio virtuale) una bandiera in *Second Life* è Antonio Di Pietro col suo movimento Italia dei Valori. Lo spazio comprato dal ministro delle infrastrutture è un’isola ancora incontaminata ma che promette di essere presto attrezzata con uffici, sale conferenze e punti informativi sulle iniziative. Intanto intorno alla bandiera si riuniscono già simpatizzanti del movimento e si organizzano incontri¹².

¹² Durante la mia visita nell’isola sono stata informata da alcuni residenti (iscritti e simpatizzanti del movimento) della consuetudine di incontri serali.

Anche le istituzioni cominciano ad attivarsi: il governo svedese ha aperto un consolato per fornire informazioni e servizi e il Ministero degli Esteri Italiano ha aperto un *Istituto Italiano di Cultura* all'interno di un lotto nella regione "Eup" – sorta di "East Village" di Second Life – sulle rive di un lago. L'Istituto virtuale ha l'obiettivo di promuovere la cultura nazionale e svolgere la funzione di vetrina dell'azione della Direzione Generale per la Promozione Culturale, ospitando nei suoi spazi espositivi mostre "reali".¹³ L'impressione, che si ottiene visitando la regione è quella di imbattersi in una galleria di mattoni piuttosto che di pixel: si gira tra i corridoi, si osservano i quadri e si leggono le targhette esplicative. Ma l'accessibilità del sito-galleria sembra un po' carente, i corridoi sono eccessivamente articolati e risulta facile perdersi, difficoltoso leggere i testi perché troppo piccoli¹⁴.

Particolarmente interessante la Toscana virtuale di *Second Life*, spazio ufficiale della regione, costruito dalla redazione di www.intoscana.it, il portale realizzato dalla *Fondazione Sistema Toscana*¹⁵ di iniziativa della Regione e del Monte dei Paschi di Siena.

Nella "seconda" Toscana si possono visitare diverse ambientazioni che sono riproduzioni del patrimonio paesaggistico e monumentale della regione: si può andare a spasso nel "Borghetto", tra i vicoli medievali e la campagna tosca-

¹³ L'apertura dell'Istituto ha coinciso con l'allestimento della mostra di giovani artisti visivi, "*On the Edge of Vision*", che nel mondo reale è stata inaugurata dal Presidente del Consiglio Prodi a Kolkata durante la sua visita in India il 12 febbraio 2007

¹⁴ Durante il mio "viaggio" in *Second Life* è l'unico luogo in cui non ho incontrato nessuno

¹⁵ La fondazione ha la finalità di incrementare la diffusione della multimedia e di sfruttare pienamente le nuove tecnologie per promuovere in Europa e nel mondo la regione Toscana.

na; vedere la “città ideale e monumenti”; prendere il sole nella “spiaggia” attrezzata con ombrelloni e teli che invitano a sdraiarsi; ma anche incontrarsi in “discoteca”, dove ci sono ancora i segni dei festeggiamenti per l’inaugurazione del luogo¹⁶; vedere iniziative nella zona degli “uffici”. Tra i monumenti ci sono la Torre di Pisa e il Duomo di Firenze, rappresentato fedelmente sia esternamente che internamente.

È uno spazio costruito in modo accurato, ma ancora visibilmente *in progress*, le sedi delle redazioni di *intoscana.it* e della *Toscana film Commission* (partner dell’iniziativa) sono ancora vuote ma è prevista la loro apertura. Dovrebbe anche materializzarsi un supermarket con prodotti tipici toscani venduti in *e-commerce*.

Le potenzialità per la promozione del territorio sono senz’altro notevoli, rispetto ad un sito web tradizionale l’esperienza di girare “realmente” tra i monumenti e la campagna ascoltando gli uccellini e il suono delle fontane è senza dubbio coinvolgente. La “seconda Toscana” e tutto ciò che in essa accade diventa notizia, il carattere in qualche modo di *performance* degli eventi che vi si svolgono escono dal mondo virtuale e diventano molto reali, come concreti sono senza dubbio i vantaggi in termini di marketing del territorio che possono derivare dall’agire in un spazio costituito da 5 milioni e mezzo di utenti.

Attraverso la realizzazione di un ambiente in *Second Life* tutte le funzioni dei siti istituzionali posso essere realizzate, da quella informativa a quella della erogazione dei servizi, ma con una percezione di presenza e di realtà molto alte.

¹⁶ L’inaugurazione della Toscana di *Second Life* si è svolta contemporaneamente in un discoteca reale e in quella virtuale, continuamente interfacciate: nella discoteca reale si poteva assistere attraverso schermi a quello che avveniva nella discoteca virtuale; nella discoteca virtuale si poteva assistere a quello che avveniva in quella reale.

Senza contare l'indubbia implementazione delle interazioni orizzontali tra gli utenti e la possibilità di formazione di comunità, da questo punto il V-World trova senz'altro una capacità moltiplicata rispetto ai tradizionali portali.

Tuttavia la funzione di marketing del territorio sembra al momento quella concretamente realizzabile. L'esperienza delle Toscana è ancora in fase embrionale ed è difficile prevedere i risultati, ma se il *digital divide* è un problema per i siti tradizionali, può solo diventare limite più serio. Alle competenze per navigare in internet si aggiungono le difficoltà di muoversi in uno spazio virtuale controllando un alter ego-avatar, che per chi non ha dimestichezza con i videogiochi non è immediatamente intuitivo e richiede un po' di pratica e dimestichezza.

Le comunità in *Second Life* sono comunità di "residenti" piuttosto che di cittadini. Ma forse potrebbero coinvolgere i più giovani, sempre più lontani dalla politica, in esperienze-gioco di democrazia.

Bibliografia

- Arena G. (1995) *La comunicazione d'interesse generale*, Bologna, Il Mulino.
- Arena G. (1999) *Il ruolo della comunicazione nell'amministrazione condivisa*, in "Rivista italiana di comunicazione pubblica" n. 1.
- Arena G. (2001) (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli.
- Baglioni M. - Berra M. (1999) *Reti civiche*, Rubbettino.
- Bauman Z. (2002) *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza.
- Bauman Z. (2003) *Voglia di comunità*, Roma-Bari, Laterza.
- Beck U. (2003) *La società cosmopolita*, Bologna, Il Mulino
- Bobbio N. (1984) *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi.
- Bocchini E. (1990) *Lo stato della legislazione*, in Zuanelli E. (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma. Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria.
- Brondoni S.M. (1999) (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica*, Torino, Giappichelli.
- Castells M. (2001) *L'informazionalismo e la network society*, in P. Himanen, *L'etica hacker e lo spirito dell'età dell'informazione*, Milano, Feltrinelli.
- Castells M. (2002a) *Galassia Internet*, Milano, Feltrinelli
- Castells M. (2002b) *La nascita della società in rete*, Milano, Egea.
- Crespi F. (2002) *Sfera pubblica e sfera privata nelle società complesse*, in "Sociologia" n.1,

- Fabris G. (1992) *La pubblicità teoria e prassi*, Milano, Franco Angeli
- Faccioli F. (2000) *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, Carocci.
- Freschi A.C. (2002) *La società dei saperi. Reti virtuali e partecipazione sociale*, Roma, Carocci.
- Foglio A. (2003) *Il marketing pubblico*, Milano, Franco Angeli.
- Gadotti G. (1993) *Pubblicità sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Grandi R. (2001) *La comunicazione pubblica. Teorie casi profili normativi*, Roma, Carocci.
- Iori A. (1997) (a cura di), *Il servizio trasparente. Comunicazione al pubblico nei servizi: progettare e organizzarla*, Milano, Franco Angeli.
- Lévy P. (1994) *L'intelligenza collettiva*, Milano, Feltrinelli
- Lévy P. (1999) *Cybercultura*, Milano, Feltrinelli
- Kotler P. (1975) *Marketing for non profit organization*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, (trad. It. *Al servizio del pubblico*, Milano, Etas Libri, 1978)
- Mancini P. (1996) *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma-Bari, Laterza
- Miani M. (2005) *Comunicazione Pubblica e nuove tecnologie*, Bologna, Il Mulino,
- Morcellini M., Casagrande Pirani S. (1991) *Istituzioni come comunicazione. Una "cultura" in via di sviluppo*, in "Sociologia e ricerca sociale", n. 36,
- Pira F. (2000) *Di fronte al cittadino. Linee per la comunicazione dell'Ente pubblico nel territorio*, Milano, Franco Angeli.
- Rolando S. (1992) *Comunicazione Pubblica. Modernizzazione dello Stato e diritti del cittadino*, Milano, Edizioni Il 24 Ore.
- Rolando S. (1995) (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia*, Milano, Editrice Bibliografica.
- Rolando S. (1998) *Un paese spiegabile. La comunicazione pubblica negli anni del cambiamento*, Milano, Etas Libri

- Rolando S. (2004) *La comunicazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli,
- Rodotà S. (2004) *Tecnopolitica*, Roma-Bari, Laterza
- Rovinetti A. (2000) *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, Edizioni Il Sole 24 ore.
- Rovinetti A. (2006) *Fare comunicazione pubblica*, Roma, Comunicazione italiana.
- Zémor P. (2004) *Comunicazione: elemento di democrazia vitale*, in “Comunicazione Pubblica”, n. 88

Finito di stampare nel mese di Aprile 2007
per conto di ED.IT - Catania
presso Runner s.a.s. - Via F. Riso 55, Catania