



# Rapporto OCSE sulla comunicazione pubblica

**Il Contesto globale e la strada da seguire**

Punti salienti





# TABELLA DEI CONTENUTI

- 4 | L'opportunità di usare la comunicazione pubblica per migliorare la trasparenza, agevolare la partecipazione dei cittadini, accrescere la fiducia nelle istituzioni pubbliche e rafforzare la democrazia

---

- 8 | Navigare in un ecosistema dell'informazione in evoluzione: cogliere le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale rispondendo al contempo alla sfida della disinformazione e della disinformazione

---

- 9 | Rispondere all'esigenza di un dialogo migliore con i cittadini: legare l'attività di comunicazione all'agenda dell'open government

---

- 12 | Tabella di marcia per costruire una funzione della comunicazione pubblica più efficace
  - 13 | Rafforzare la governance della comunicazione pubblica

---

  - 13 | Passare a una comunicazione pubblica di tipo "evidence-based e data-driven"

---

  - 14 | Valutare le attività di comunicazione pubblica in termini di impatto delle politiche

---

  - 15 | Promuovere una comunicazione agile in un'era digitale veloce e in continua evoluzione

---

  - 16 | Rispondere alla disinformazione e alla disinformazione con azioni di comunicazione pubblica

---

  - 17 | Utilizzare la comunicazione per favorire un processo di apertura e il miglioramento delle politiche e dei servizi pubblici

---

- 18 | Maggiori informazioni sul Rapporto dell'OCSE sulla comunicazione pubblica

---

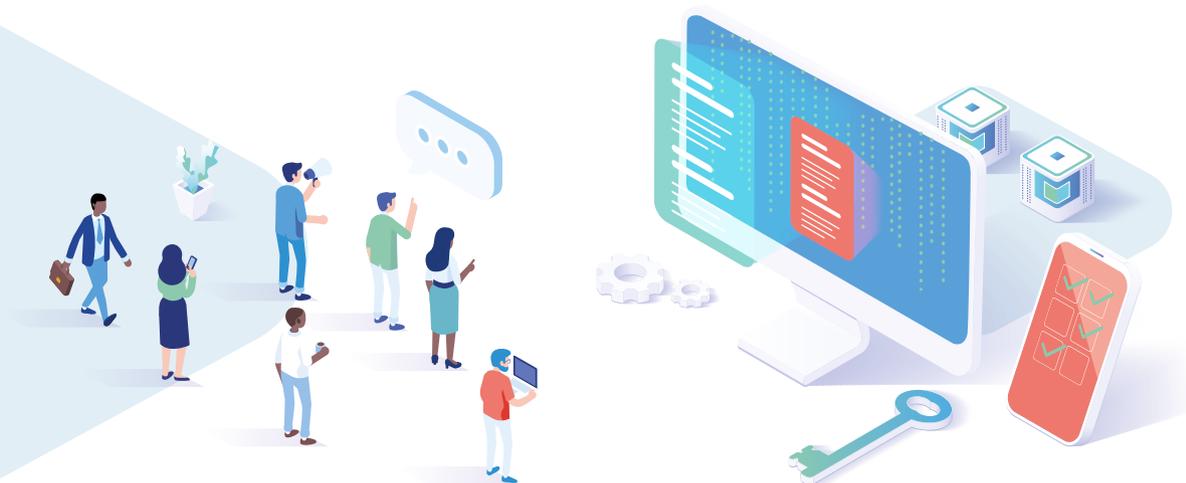
- 19 | Riferimenti bibliografici

## 1

## L'opportunità di usare la comunicazione pubblica per migliorare la trasparenza, agevolare la partecipazione dei cittadini, accrescere la fiducia nelle istituzioni pubbliche e rafforzare la democrazia

Lo scambio di informazioni tra governi e cittadini, e il dialogo che ne deriva, sono elementi essenziali della governance democratica e sono funzionali a una migliore definizione delle politiche. Oggigiorno le tecnologie digitali hanno reso la comunicazione più facile che mai, come è dimostrato dal ruolo centrale che i social media hanno acquisito nella vita quotidiana delle persone. Eppure, il rapporto dell'OCSE dal titolo *"Comunicazione pubblica: il contesto globale e la strada da seguire"* (di seguito: il Rapporto) dimostra che molti governi spesso si lasciano sfuggire l'opportunità di comunicare e interagire efficacemente con i loro cittadini. Il riconoscimento del potenziale strategico della comunicazione per le politiche pubbliche, un investimento tempestivo per rafforzarla in quanto funzione pubblica, e un mandato per consentire un dialogo bidirezionale possono invertire tale tendenza.

Il deficit di comunicazione trasparente, inclusiva e reattiva ha un chiaro costo per i governi di tutto il mondo. Molte società stanno attraversando una crisi di fiducia che mina la democrazia e mette in discussione le istituzioni tradizionali che la sostengono, quali i media tradizionali e i nuovi media, i processi elettorali e le istituzioni pubbliche in generale. Circa la metà degli intervistati in 28 Paesi membri e non membri dell'OCSE ritengono che il sistema politico non funzioni per loro (Edelman, 2021).. Ben il 60% degli intervistati di 21 Paesi ritiene che il governo di fatto non abbia tenuto conto dei loro punti di vista in sede di elaborazione delle politiche sociali (OECD, 2018). Tali risultati hanno gravi ripercussioni sulla fiducia dei cittadini nei rispettivi governi.



Le sfide globali, quali il cambiamento climatico e la pandemia da COVID-19, hanno chiaramente sottolineato il ruolo rilevante dell'informazione – e della sua governance – non solo in sede di elaborazione e attuazione delle politiche, ma anche nel mantenimento di democrazie sane. Al contempo, anche la fiducia dei cittadini nell'informazione è in crisi. Malintenzionati hanno dimostrato come ci si possa approfittare degli strumenti digitali per alimentare paura e divisioni in tutto il mondo. Sulla scia di una pandemia devastante, la misinformazione sulla scienza e sui vaccini è costata delle vite; un'efficace comunicazione pubblica<sup>1</sup> di orientamento sanitario, per contro, ne ha salvate molte

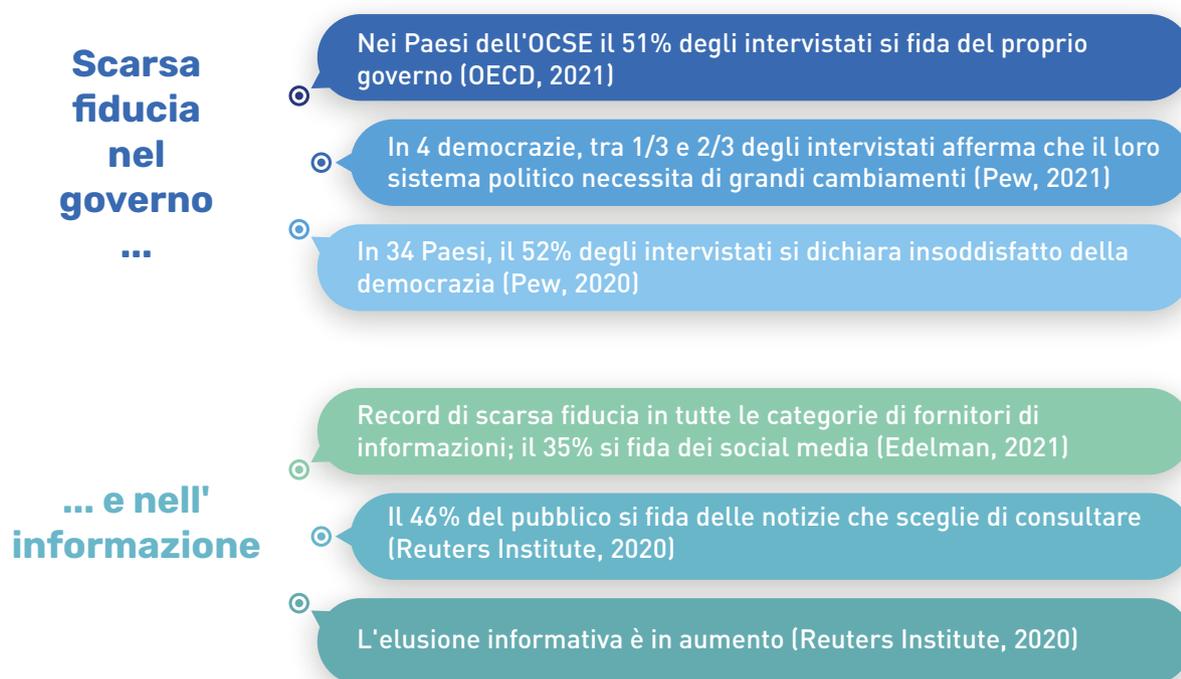
<sup>1</sup> - Ai fini del presente rapporto, per comunicazione pubblica si intende la funzione del governo di fornire informazioni, ascoltare e rispondere ai cittadini, al servizio del bene comune. Si distingue dalla comunicazione politica, che è legata al dibattito di parte, alle elezioni o a singoli personaggi e partiti politici.

altre. Nel guardare all'incombente emergenza ambientale, le difficili decisioni volte a trasformare le nostre società ed economie richiedono dibattiti pubblici costruttivi che generino l'adesione di tutte le parti interessate a riforme urgenti e talvolta difficili. Simili esempi illustrano come l'informazione, la comunicazione pubblica e il dialogo siano più che mai necessari per sostenere i processi democratici, rafforzare la resilienza dei nostri ecosistemi dell'informazione<sup>2</sup> e recuperare la fiducia dei cittadini, essenziale per superare le crisi attuali e quelle future.

La comunicazione pubblica può svolgere un ruolo cruciale nell'affrontare la duplice crisi della fiducia – nei confronti dei governi e dell'informazione. Grazie alle innovazioni che coinvolgono i canali digitali, la raccolta e analisi di ingenti volumi di dati (big data analytics), i cosiddetti behavioural insight (intesi come misura per comprendere gli effetti comportamentali di una data strategia comunicativa sulla cittadinanza) e altro ancora, i governi dispongono attualmente di strumenti straordinari per condividere informazioni di maggiore portata e impatto e per incoraggiare comportamenti positivi, e altresì per ascoltare i cittadini e comprendere le loro esigenze e aspettative. Esempi di tale comunicazione efficace sono molteplici nei settori privati e del marketing, o nelle campagne elettorali dei partiti politici, ma altresì – in modo ancor più preoccupante – nelle campagne di disinformazione. Tuttavia, il Rapporto rileva notevoli lacune nel modo in cui i governi fanno uso di questa vera e propria funzione pubblica per il raggiungimento di tali importanti obiettivi.

Il retaggio della diffusione di informazioni di impostazione top-down (dall'alto verso il basso) e unilaterale, unito all'attenzione rivolta alla promozione della reputazione dei governi, hanno ostacolato la realizzazione del pieno potenziale di tale funzione pubblica. Infatti, la comunicazione è ancora troppo spesso legata alle relazioni con i media e gli uffici stampa in maniera eccessiva, con un'indebita enfasi posta sulla visibilità e su quei canali che, di fatto, stanno perdendo centralità presso diverse categorie di pubblico nel mondo. Inoltre, il focus su una comunicazione reattiva che supporti i principi dell'open government in materia di trasparenza, integrità, accountability e partecipazione degli stakeholder (OECD, 2017) può sovente incontrare delle resistenze ed essere percepita come rischiosa.

**Figura 1. Una crisi di fiducia nei governi e nell'informazione**



Fonte: Autore del Rapporto

2- Intesi come la combinazione dei sistemi di governance della comunicazione e dei media (istituzionali, legali/giuridici, politici e normativi) e degli attori principali (governi, media tradizionali e social media, e cittadini giornalisti).

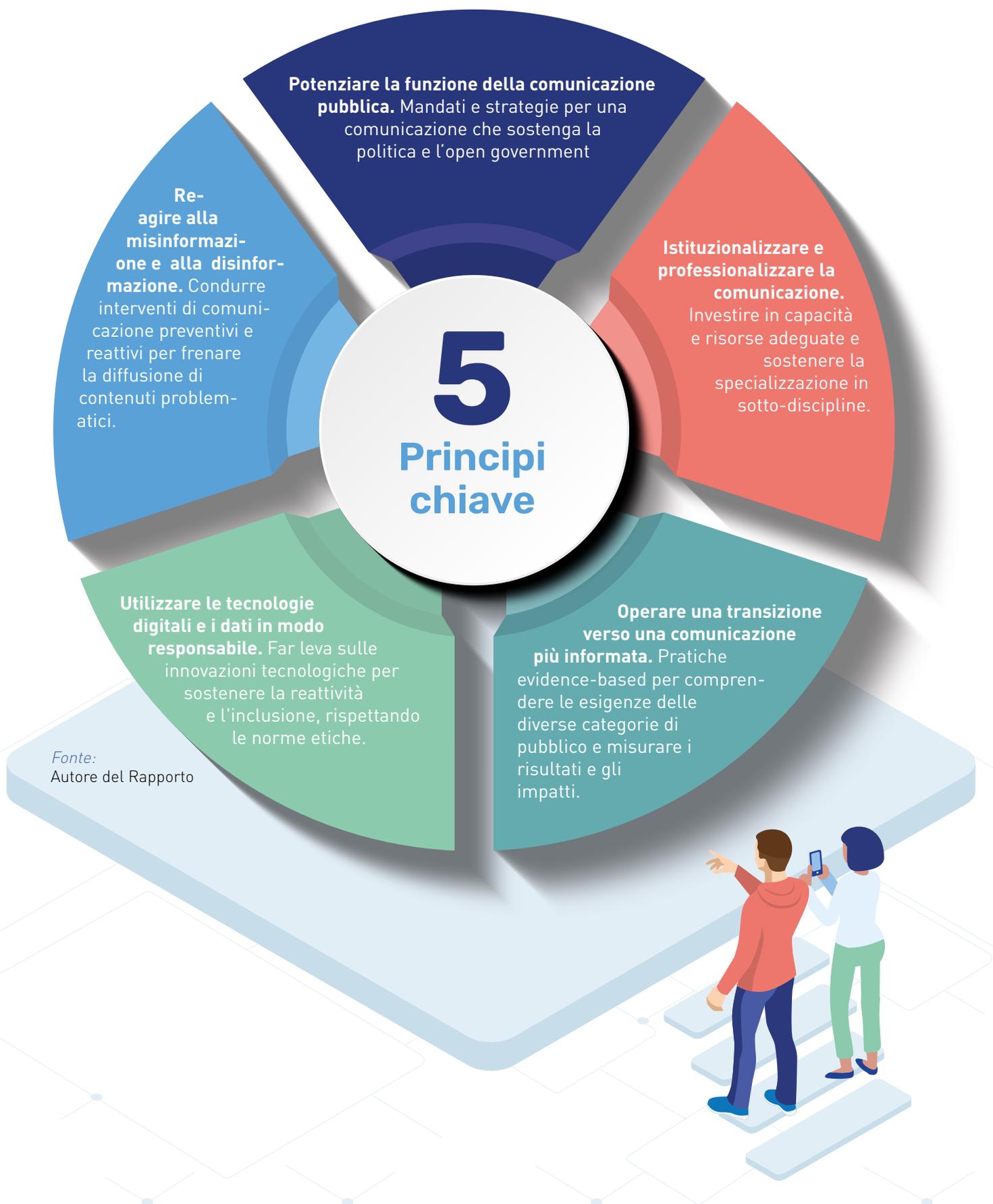
Il contesto attuale comporta la necessità che i governi superino tale concezione obsoleta della comunicazione. Ciò non può prescindere da un cambiamento culturale in primis tra gli alti funzionari pubblici e i decisori politici: sovente, i comunicatori sono argutamente consapevoli delle opportunità da cogliere, ma spesso non riescono ad avere sufficiente accesso ai decisori, ai mandati e alle risorse necessarie per procedere nella direzione di una comunicazione d'impatto. Il Rapporto ha rilevato che meno della metà dei comunicatori nei cosiddetti Centre of Government (ovvero tutte le strutture direttamente collegate agli organi di governo nei vari Paesi intervistati) interagisce frequentemente con i cosiddetti policy team. Sia la letteratura esistente che le riflessioni emerse nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro dell'OCSE in materia di open government (Working Party on Open Government – WPOG) e del suo gruppo di esperti in materia di comunicazione pubblica (Experts Group on Public Communication – EGPC) ribadiscono la necessità di operare un cambiamento culturale al fine di poter assicurare una migliore integrazione tra la comunicazione e le politiche e favorire un maggiore processo partecipativo (Sanders and Canel, 2013; WPP Government & Public Sector Practice, 2016).

**A tal fine, il Rapporto dell'OCSE individua i seguenti principi chiave e si concentra su di essi per promuovere una comunicazione pubblica efficace:**

- 1 | **Potenziare la funzione della comunicazione pubblica**, definendo mandati adeguati e sviluppando strategie che guidino l'offerta di comunicazione al servizio degli obiettivi di policy e dei principi di trasparenza, integrità, accountability e partecipazione degli stakeholder del sistema di open government; nonché separando tale funzione, per quanto possibile, dalla comunicazione politica.
- 2 | **Istituzionalizzare e professionalizzare** la funzione della comunicazione pubblica per disporre di capacità adeguate, integrando altresì le necessarie competenze e specializzazioni che al momento guidano la trasformazione del settore, e garantendo l'apporto di risorse umane e finanziarie adeguate.
- 3 | **Operare una transizione verso una comunicazione più informata**, costruita attorno a obiettivi politici misurabili e evidence-based, attraverso l'acquisizione di conoscenze in materia di comportamenti, percezioni e preferenze di pubblici diversi, e basandosi sulla valutazione delle attività di comunicazione rispetto alle metriche di impatto.
- 4 | Corredare **l'adozione di dati e tecnologie digitali** di considerazioni sul loro utilizzo etico e di attività di promozione dell'inclusione e dell'impegno.
- 5 | Potenziare l'uso strategico della **comunicazione pubblica per contrastare i fenomeni di disinformazione e misinformazione.**



**Figura 2.** Principi chiave per la transizione verso una comunicazione pubblica più efficace



## 2

## Navigare in un ecosistema dell'informazione in evoluzione: cogliere le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale rispondendo al contempo alla sfida della disinformazione e della disinformazione

La comunicazione governativa non ha luogo in un contesto isolato. Le trasformazioni radicali che hanno avuto luogo nell'ecosistema dell'informazione hanno determinato uno sconvolgimento dei metodi di comunicazione tradizionali e consentito la diffusione di contenuti problematici su scala prima d'ora impensabile. Per effetto del dominio dei canali online – nei quali ogni individuo può essere sia produttore che utente – i governi si trovano dinanzi a un maggiore livello di competizione a causa della limitata attenzione posta dei cittadini. Al contempo, le piattaforme digitali offrono nuove opportunità di contatto diretto e non mediato con ampie e svariate categorie di pubblico, consentendo ai governi di fornire informazioni precise e pertinenti tali da migliorare il grado di reattività dei cittadini e costruirne la fiducia.



**La comunicazione governativa non ha luogo in un contesto isolato. Le trasformazioni radicali che hanno avuto luogo nell'ecosistema dell'informazione hanno determinato uno sconvolgimento dei metodi di comunicazione tradizionali**

Storicamente, i media tradizionali hanno rappresentato per i cittadini il canale principale per ricevere informazioni dai governi e conoscerne le attività. Oggi, in molte parti del mondo, i notiziari serali e i titoli in prima pagina hanno perso parte del primato che consentiva loro di plasmare i dibattiti pubblici, a vantaggio di una miriade di voci alternative diffuse attraverso i feed dei social media, i podcast e i video online. Per realizzare attività di comunicazione di successo è diventato imperativo utilizzare tali canali strategicamente per entrare in

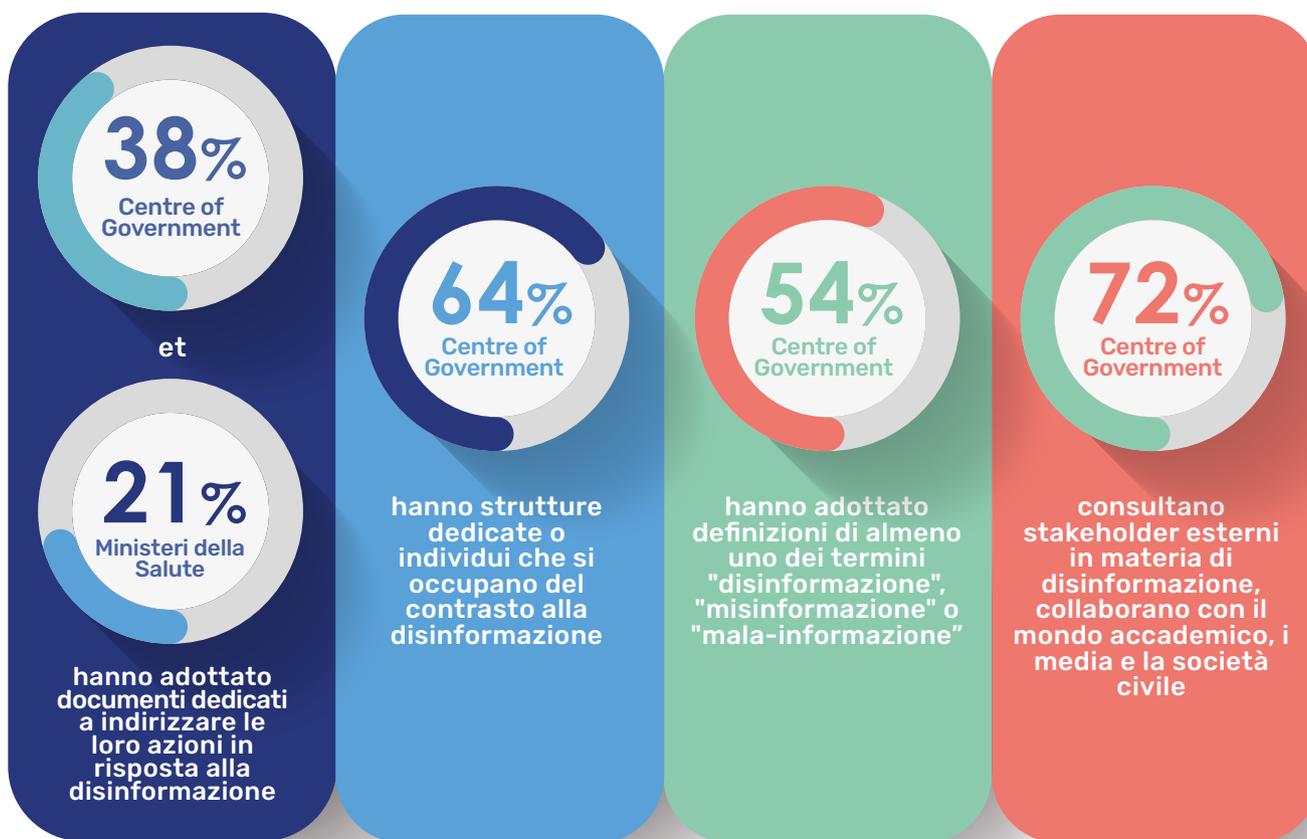
contatto con un pubblico più ampio e diversificato su tematiche di interesse, nonché essere in grado di analizzare e imparare dai dati legati all'utilizzo di tali canali. Tuttavia, ben il 26 % dei Centre of Government intervistati non si rivolge ad alcun segmento di pubblico specifico nell'ambito delle loro attività di comunicazione pubblica.

La diffusione senza precedenti di fenomeni di disinformazione e disinformazione degli ultimi anni ha determinato uno sconvolgimento dell'ecosistema dell'informazione, già messo a dura prova dal costante declino dei media tradizionali e delle testate giornalistiche che mina le politiche e alimenta le polarizzazioni (Reuters Institute, 2021). I governi hanno un importante ruolo da svolgere al fine di colmare le lacune di informazione e chiarire gli avvenimenti in relazioni a temi sensibili che sono vulnerabili all'effetto di voci e cospirazioni avverse. Gli elementi emersi dal Rapporto indicano che le istituzioni di molti Paesi stanno ancora lavorando per costruire e consolidare approcci integrali volti a prevenire e reagire ai fenomeni di disinformazione e disinformazione, sebbene la strada da seguire sembri essere tracciata da una molteplicità di prassi in evoluzione. Solo il 38 % dei Centre of Government e il 21 % dei Ministeri della Salute intervistati hanno adottato schemi, politiche o strategie per guidare i loro interventi volti a contrastare tale problematica. È incoraggiante rilevare che una percentuale maggiore (64 % nei Centre of Government) ha già designato strutture o personale dedicato per intervenire sulla problematica, e che la maggior parte realizza almeno qualche attività di coordinamento intergovernativo.

Tuttavia, tale lacuna di istituzionalizzazione rimane un ostacolo al perfezionamento e alla scalabilità delle risposte messe in atto per affrontare adeguatamente le urgenti minacce derivanti dalle crescenti criticità dell'informazione. A tal fine il documento *OECD Principles of Good Practice for Public*

*Communication Responses to Help Counter Mis- and Disinformation* (di prossima pubblicazione) indica come rafforzare ed espandere il ruolo della funzione della comunicazione pubblica all'interno di una più ampia gamma di interventi volti a creare un ecosistema favorevole a un'informazione affidabile. I Principi, e le pratiche che ne derivano, possono aiutare a delineare una tabella di marcia per la progettazione di strategie olistiche volte a contrastare la problematica, partendo dai ruoli essenziali di tutti gli attori della società – che si tratti di soggetti che si occupano di media checking (verifica dei media) o fact checking (verifica dei fatti e delle affermazioni), o di cittadini, e delle stesse piattaforme.

**Figura 3. Le reazioni alla misinformazione e alla disinformazione in cifre**



Fonte: Autore del Rapporto

### 3

## Rispondere all'esigenza di un dialogo migliore con i cittadini: legare l'attività di comunicazione all'agenda dell'open government

Ampio è il potenziale della comunicazione pubblica di generare un dialogo genuino con i cittadini. Tuttavia, il Rapporto dimostra che sfruttare tale potenziale richiederà uno sforzo più consapevole da parte dei governi al fine di utilizzare la funzione della comunicazione strategicamente per tale scopo. L'agenda di riforma dell'open government, che da oltre un decennio guida i governi di tutto il mondo a mettere i cittadini al centro dei loro processi decisionali, fornisce un modello ideale a tal fine. La comunicazione è, infatti, messa in rilievo in numerose disposizioni introdotte ai sensi della Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE sull'Open Government (2017).

A tal proposito, è importante rilevare che, ai fini del presente Rapporto, la comunicazione pubblica sia da intendersi come la funzione governativa di fornire informazioni, ascoltare e rispondere ai cittadini, in un'ottica di servizio del bene comune. La comunicazione pubblica si distingue dalla comunicazione politica, legata al dibattito di parte, alle elezioni, o a singole figure e partiti politici. Sebbene tale distinzione non sia necessariamente sempre rilevante in una prospettiva di open government che tanto incoraggia la comunicazione politica quanto quella pubblica, il Rapporto esplora come le istituzioni possano mettere in atto regole e processi per favorire una maggiore separazione delle due tipologie di comunicazione. Tale differenziazione è di rilevanza primaria e ha acquisito sempre maggiore importanza nel contesto dei crescenti fenomeni di disinformazione, disinformazione e sfiducia verso le informazioni, percepite come manipolate o politicamente di parte.

Basandosi su tale distinzione, la comunicazione può consentire di far pervenire al maggior numero possibile di cittadini le informazioni relative alle politiche pubbliche. In tal senso, la comunicazione è veicolo di maggiore trasparenza, che si colloca tra gli obiettivi primari della comunicazione per il **45 % dei Centre of Government e il 67% dei Ministeri della Salute**. Quando è concepita per essere inclusiva, pertinente e mirata ai diversi segmenti della società, una comunicazione trasparente può far conoscere anche ai cittadini meno impegnati i fatti e le informazioni di cui hanno bisogno per avere delle opinioni proprie e chiedere conto ai loro governi.

“  
**Ampio è il potenziale della comunicazione pubblica di generare un dialogo genuino con i cittadini. Tuttavia, il Rapporto dimostra che sfruttare tale potenziale richiederà uno sforzo più consapevole da parte dei governi al fine di utilizzare la funzione della comunicazione strategicamente per tale scopo.**



L'informazione è essenziale per la partecipazione al processo democratico e alla vita pubblica. Attraverso la comunicazione, i governi possono agevolare i processi partecipativi in più modi. Possono accrescere la portata e la visibilità delle opportunità di coinvolgimento quali, ad esempio, le consultazioni o i processi deliberativi su politiche specifiche. Possono, inoltre, sfruttare le opportunità che ne derivano quando i cittadini si interessano alle informazioni fornite e danno voce alle loro preferenze e preoccupazioni attraverso piattaforme online, social media o portali governativi. Tutti questi canali possono in pratica servire a moltiplicare le occasioni e le modalità a disposizione dei cittadini per partecipare alla configurazione di politiche e servizi. Migliorare la capacità di trasformare il feedback dei cittadini in spunti per i politici, e fornirvi risposta, dovrebbe essere la priorità per pervenire a un vero dialogo (Macnamara, 2017).

“  
**L'informazione è essenziale per la partecipazione al processo democratico e alla vita pubblica. Attraverso la comunicazione, i governi possono agevolare i processi partecipativi**

Un governo più aperto non è semplicemente il risultato di un'attività di comunicazione efficace, bensì richiede una

cultura della governance. Tale meccanismo e i fattori che consentono alla comunicazione di assicurare politiche e governance migliori sono illustrati nel quadro analitico riportato di seguito. Il quadro, che guida la struttura della ricerca condotta dall'OCSE, indica i cinque principi di una comunicazione efficace quali catalizzatori per affrontare il contesto di scarsa fiducia e generare una maggiore apertura, una governance migliore e politiche più efficaci, sullo sfondo di un ecosistema dell'informazione in costante evoluzione.

**Figura 4. Quadro analitico dell'OCSE sul contributo della comunicazione pubblica alla realizzazione di politiche migliori, di una maggiore apertura del governo e di ecosistemi dell'informazione resilienti**



Fonte: Autore del Rapporto

\* Principi che guidano anche una comunicazione efficace

## 4

## Tabella di marcia per costruire una funzione della comunicazione pubblica più efficace

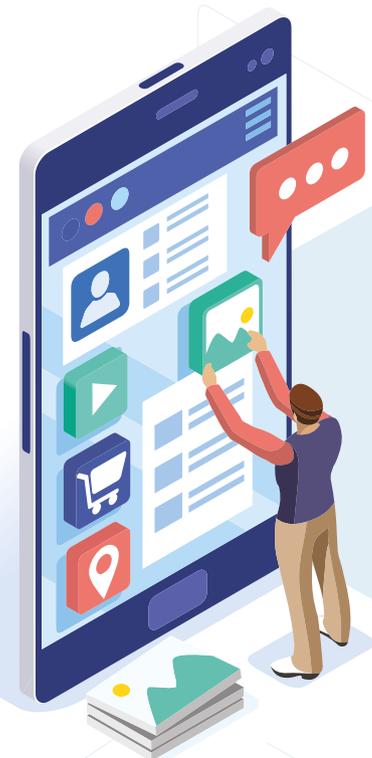
Alla luce dell'attuale evoluzione dell'ecosistema dell'informazione sopra descritta e delle relative sfide per la governance pubblica e la democrazia, appare quanto mai urgente rafforzare la capacità dei governi di comunicare con i loro cittadini. Nei suoi sette capitoli, il Rapporto delinea le azioni intraprese dalle 64 istituzioni di tutto il mondo che sono state oggetto di analisi dell'indagine dell'OCSE in materia di comunicazione pubblica. Il Rapporto individua le lacune e le opportunità di intervento e propone una tabella di marcia per costruire una funzione della comunicazione pubblica più efficace. Le azioni principali sono:



## Rafforzare la governance della comunicazione pubblica

Il capitolo 2 del Rapporto esamina i prerequisiti per una governance efficace della comunicazione pubblica. Questi implicano strutture istituzionali e mandati, strategie e pianificazione, coordinamento, nonché risorse umane e finanziarie che possano sostenere l'istituzionalizzazione e la professionalizzazione di tale essenziale funzione governativa. Il capitolo rileva che:

- La governance è fondamentale per determinarne l'efficacia della funzione della comunicazione quale strumento di politica pubblica e generatore di fiducia tra i cittadini. I documenti di policy che ne conferiscono il mandato rappresentano uno strumento fondamentale primario di riforma per i governi che intendono migliorare il modo in cui la comunicazione può essere messa meglio al servizio degli obiettivi strategici.
- Per realizzare una comunicazione più efficace, sarebbe opportuno che i governi passino da approcci meramente tattici ad approcci maggiormente strategici. Ciò implica un uso potenziato di strategie di comunicazione vere e proprie in grado di guidare concretamente l'esecuzione della funzione rispetto al mandato ufficiale. Attualmente, solo una minoranza di Centre of Government e Ministeri della Salute fa uso di tali strumenti: ben il 43 % dei Centre of Government e il 57 % dei Ministeri della Salute intervistati non hanno sviluppato alcun documento strategico negli ultimi tre anni.
- Praticamente tutti i soggetti intervistati dall'OCSE hanno dimostrato di avere team e uffici dedicati alla comunicazione istituzionale, anche se in una molteplicità di formati differenti. Ciò rafforza l'evidenza che la funzione varia considerevolmente a seconda del Paese e che non esiste un unico modello dominante in termini di organizzazione. La responsabilità principale per la comunicazione ricade sovente sul Centre of Government, che svolge un ruolo di guida e coordinamento in circa la metà dei governi intervistati.
- Il coordinamento delle attività di comunicazione pubblica è emerso sia come un'alta priorità sia come la principale sfida per i soggetti intervistati dall'OCSE. Un certo numero di pratiche in tale ambito evidenzia come i team dedicati stiano investendo in una comunicazione più coesa e allineata attraverso strumenti di pianificazione condivisi e reti dedicate. In futuro, i governi potranno cercare di pervenire a una maggiore efficienza e parlare più efficacemente con una sola voce, perseguendo una comunicazione che coinvolga autenticamente l'intero governo.
- La comunicazione non può essere efficace senza adeguate risorse finanziarie e umane. Eppure la carenza di risorse umane e personale qualificato è stata selezionata rispettivamente da più di tre quarti dei Centre of Government (76 %) e dei Ministeri della Salute (79 %) come una delle tre sfide maggiori per l'adempimento delle principali funzioni della comunicazione. La promozione di sforzi volti alla professionalizzazione, attraverso le molteplici aree di specializzazione di tale funzione, trarrà beneficio da attività di formazione dedicate (anche in materia di nuove tendenze digitali) che consentiranno di trattenere i talenti offrendo loro opportunità di apprendimento continuo, nonché dalla definizione di standard di buone pratiche.



## Passare a una comunicazione pubblica di tipo “evidence-based e data-driven”

L'utilizzo di dati chiave sul pubblico, sulle sue percezioni e sui suoi comportamenti, nonché sulle performance dei diversi contenuti e messaggi possono rendere la comunicazione maggiormente strategica. Il capitolo 3 offre una panoramica della raccolta e dell'uso, da parte dei governi, di informazioni sul loro pubblico e sull'applicazione delle scienze comportamentali in tale ambito. Il capitolo esplora altresì il potenziale di queste pratiche al fine di favorire una migliore comprensione reciproca tra governo e cittadini e contribuire ad assicurare attività di comunicazione inclusive e maggiormente data-driven, ovvero basate in maggior misura sui dati raccolti:

- I dati emersi dall'indagine hanno rivelato che i governi possono utilizzare le informazioni relative al pubblico di cui dispongono per integrarle in maniera più sistematica nella pianificazione, progettazione e realizzazione delle loro attività di comunicazione, dal momento che il 41 % dei Centre of Government e il 21 % dei Ministeri della Salute conducono tale tipo di ricerca con una frequenza ad hoc, rispetto a una percentuale minore che svolge, invece, tali indagini su base perlomeno trimestrale. Analogamente, una maggiore segmentazione del pubblico e una maggiore diversificazione dei contenuti tra i canali e i gruppi target, tarati sulla conoscenza degli utenti e sulle indicazioni ricevute dagli utenti stessi (cosiddetti audience insight), possono contribuire a determinare un maggiore impatto delle attività di comunicazione.
- I menzionati audience insight possono consentire ai comunicatori di conoscere in tempo reale le preoccupazioni e il sentiment del pubblico. Al di là delle semplici informazioni di natura demografica, comprendere le abitudini, gli atteggiamenti e i modelli di consumo associati ai diversi segmenti della società rappresenta la chiave per progettare attività di comunicazione più inclusive, in primis in favore dei gruppi vulnerabili o comunque difficilmente raggiungibili.
- Le tecnologie emergenti hanno dischiuso ai comunicatori pubblici nuove opportunità per raccogliere e analizzare le “evidenze” e, su queste, informare le attività di comunicazione. Ad esempio, i big data, il cloud computing, gli algoritmi intelligenti e i software analitici hanno dato accesso a una vasta gamma di conoscenze e al contempo hanno ridotto i costi di acquisizione ed elaborazione delle informazioni rilevanti.
- Analogamente, i menzionati behavioural insight forniscono evidenze cruciali su quei fattori e quelle distorsioni cognitive (cosiddetti bias) che consentono alla comunicazione di essere più reattiva ed efficace nel raggiungere e stimolare l'attenzione dei cittadini pur nel vasto panorama della concorrenza e in un affollato ecosistema mediatico. La sperimentazione di approcci basati sulle scienze comportamentali può aiutare a progettare attività di comunicazione maggiormente efficaci e in grado di favorire azioni più calzanti in linea con gli obiettivi perseguiti dalle politiche pubbliche.

## Valutare le attività di comunicazione pubblica in termini di impatto delle politiche

Sfruttare il potenziale della comunicazione significa, inoltre, assicurarsi che questa stia di fatto raggiungendo gli obiettivi di policy perseguiti. Il capitolo 4 esplora le pratiche valutative e discute l'importanza di legarle a obiettivi organizzativi per trarre benefici in termini di apprendimento, accountability e visione strategica. Il capitolo constata che:

- Sebbene l'importanza dell'attività di valutazione della comunicazione pubblica sia ampiamente riconosciuta, vi è ancora margine per i governi di espanderne l'applicazione. Le evidenze raccolte indicano come principali lacune la mancanza di istituzionalizzazione e una scarsa integrazione delle attività di valutazione all'interno dei processi di pianificazione strategica della comunicazione. A tali sfide si aggiunge la carenza di adeguate risorse umane e finanziarie dedicate.
- Le valutazioni non possono dimostrare l'impatto della comunicazione pubblica se non sono correlate alle priorità politiche dell'istituzione interessata. In tutte le istituzioni intervistate è stata rilevata una concentrazione prevalente sui risultati (copertura o diffusione online) piuttosto che sugli esiti

(cambiamenti indotti in termini di percezione o consapevolezza, cambiamenti comportamentali, fruizione dei servizi erogati) – indicativa di un approccio tattico, piuttosto che strategico, alla comunicazione. Ad esempio, presso i Centre of Government soltanto il 42 % degli intervistati ha analizzato i cambiamenti degli utenti in termini di utilizzo dei servizi pubblici, e una percentuale addirittura inferiore (16 %) si è occupata di effettuare una valutazione dei cambiamenti rilevati in termini di partecipazione a seguito di una data attività di comunicazione svolta. Condurre valutazioni su base più sistematica sarà di fondamentale importanza per dimostrare il valore aggiunto delle attività di comunicazione pubblica e giustificare eventuali maggiori investimenti in tale funzione di governo.

- Impostare le attività di valutazione nella prospettiva dell'utente finale e includere voci attendibili che siano esterne al governo può contribuire a migliorare la rilevanza e la trasparenza delle attività valutative.
- L'introduzione di requisiti e standard per la valutazione delle attività di comunicazione può accrescere il grado di coerenza delle relative valutazioni, contribuire a infondere rigore metodologico e agevolare la comparabilità dei dati. A tale riguardo, l'imminente pubblicazione dell'OECD Recommendation on Policy Evaluation (la Raccomandazione dell'OCSE in materia di valutazione delle politiche) potrà fornire un'utile guida.

## Promuovere una comunicazione agile in un'era digitale veloce e in continua evoluzione

Il capitolo 5 esplora le pratiche emergenti e le questioni salienti che i governi dovrebbero considerare quando svolgono attività di comunicazione in un ambiente digitale che procede a gran velocità. Il capitolo fa il punto su come i Centre of Government e i Ministeri della Salute stiano sfruttando le nuove tecnologie per favorire una comunicazione bidirezionale che sia diretta, interattiva e su misura, affrontando le principali sfide che possono insorgere. Il capitolo rileva che:

- Sebbene i funzionari intervistati apprezzino l'utilità della comunicazione digitale, permane il focus sul suo tradizionale utilizzo per la condivisione delle informazioni piuttosto che per il coinvolgimento del pubblico. Le piattaforme dei social media, ad esempio, potrebbero essere usate in maniera più strategica per incoraggiare la partecipazione degli stakeholder. Sebbene gran parte dei Centre of Government e dei Ministeri della Salute esaminati disponga di linee guida per l'utilizzo di queste piattaforme, nella maggior parte dei Paesi i comunicatori mancano di orientamenti ad hoc per l'utilizzo di tali linee guida per raggiungere obiettivi strategici. Inoltre, si potrebbe fare un maggiore uso delle proprietà interattive degli strumenti online.
- Gli strumenti digitali possono altresì servire ad accrescere l'inclusione, come dimostra il numero di intervistati che hanno avviato iniziative volte a espandere la diffusione delle attività di comunicazione digitale per giovani, donne, anziani e persone con disabilità. Tuttavia, i dati del sondaggio evidenziano la necessità di sfruttare ulteriormente le opportunità offerte dalle tecnologie per coinvolgere segmenti della società difficilmente raggiungibili, quali le minoranze etniche, i migranti, i giovani o i gruppi LGBTQ+.
- I governi possono perseguire tre strade principali per sviluppare una comunicazione digitale più inclusiva e incentrata sul cittadino: (1) perseguire collaborazioni con influencer, società civile, imprese e membri della comunità; (2) migliorare l'accessibilità delle interfacce digitali e dei relativi contenuti e messaggi; e (3) tarare la divulgazione dei messaggi e la scelta dei canali in base alle esigenze dei diversi gruppi e ai vincoli del digital divide.
- Le azioni intraprese per attingere al valore strategico dei dati nelle attività di comunicazione pubblica potrebbero essere accompagnate da una riflessione sul ruolo dei principi di qualità dei dati, la condivisione di protocolli e l'istituzione di programmi di formazione dedicati. A tale proposito, l'OECD Recommendation of the Council on Enhancing Access to and Sharing of Data (Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE sul potenziamento dell'accesso ai dati e della loro condivisione) stabilisce alcuni principi generali che potrebbero indirizzare ulteriormente le relative discussioni.

## Rispondere alla misinformazione e alla disinformazione con azioni di comunicazione pubblica

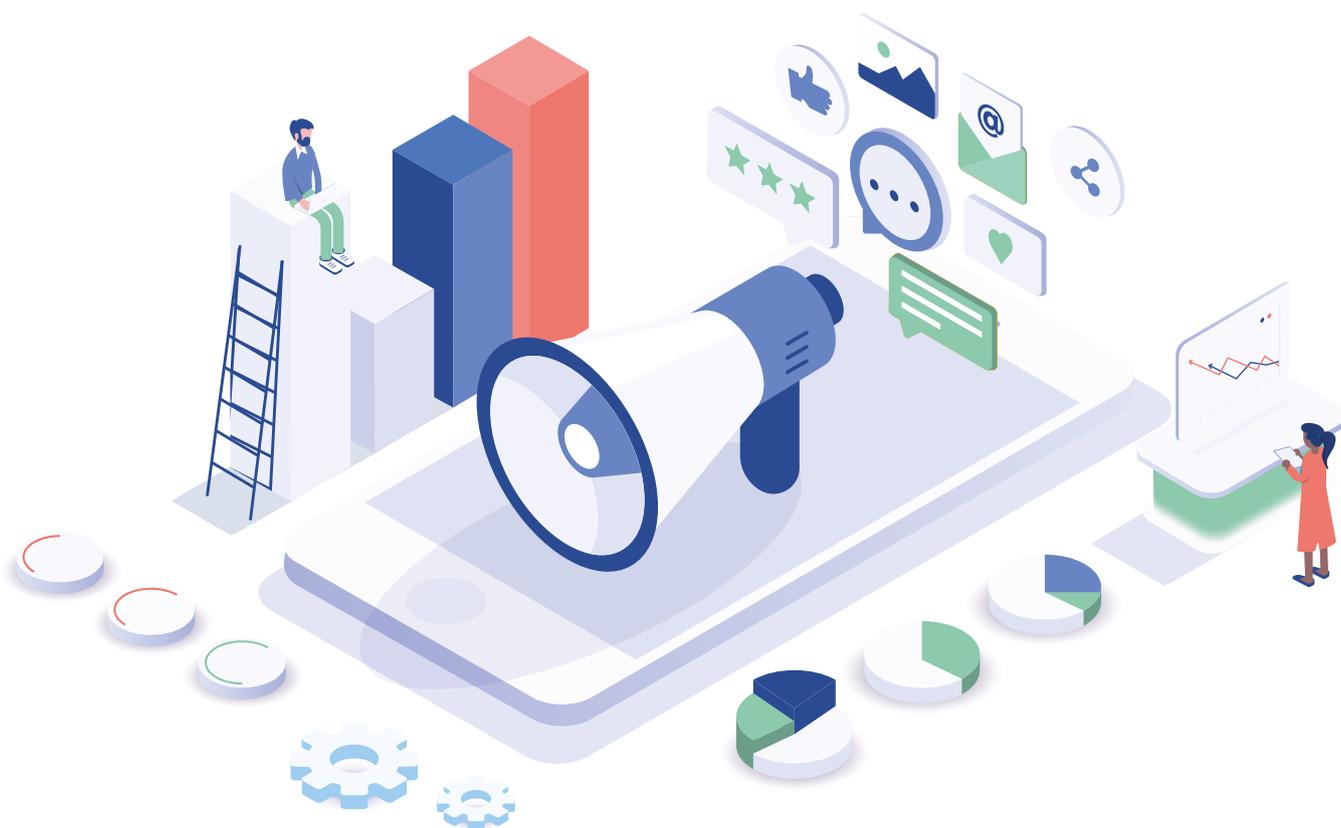
Il capitolo 6 analizza come le funzioni di comunicazione pubblica dei governi possano contribuire a rispondere alla sfida, in evoluzione, posta dai fenomeni di misinformazione e disinformazione. Il capitolo esamina gli sforzi compiuti dai Paesi al fine di istituzionalizzare gli interventi adottati, in particolare attraverso la realizzazione di una guida ufficiale, attività di formazione e valutazione, e il ruolo della cooperazione intra- e inter-governativa. Il capitolo evidenzia che:

- La pandemia di COVID-19 ha portato nuova urgenza alle sfide derivanti dalla diffusione dei fenomeni di misinformazione e disinformazione. In particolare, solo il 38 % dei Centre of Government e il 21 % dei Ministeri della Salute intervistati disponevano di un documento guida per governare la risposta ai fenomeni di misinformazione e disinformazione che hanno caratterizzato l'inizio della crisi. Ciò indica che tali istituzioni potrebbero non essere state adeguatamente preparate ad affrontare l'ondata di misinformazione sanitaria che ha accompagnato il COVID-19.
- Accrescere la comprensione dei comunicatori circa le modalità di contrasto alla misinformazione e alla disinformazione e stabilire pratiche coerenti può aiutare a identificare un percorso da seguire e a stare al passo con le tendenze emergenti dei media e della tecnologia. Identificare i successi conseguiti e le lezioni apprese dalle risposte inizialmente messe in campo per contrastare la misinformazione sul COVID-19 costituirà un ulteriore utile approccio per le istituzioni pubbliche.
- I dati dell'OCSE indicano che vi è spazio di manovra per potenziare le attività di valutazione delle risposte dei governi alla disinformazione. Attraverso la valutazione sistematica delle attività di contro-disinformazione, i governi possono costruire evidenze su ciò che funziona e ciò che invece non funziona. Una tale ricerca e il focus sulla formazione dei comunicatori pubblici su approcci collaudati rappresentano strumenti importanti per determinare le attività future e i relativi esiti.
- Le sfide complesse e trasversali poste dalla misinformazione e dalla disinformazione evidenziano l'importanza di un vero coordinamento tra i governi e al loro interno, così come con gli stakeholder esterni. Nel complesso, il coordinamento è risultato diffuso in tutti i paesi intervistati, con l'86% che riferisce l'esistenza di un coordinamento tra Centre of Government e ministeri, agenzie o dipartimenti, e il 72% dei Centre of Government intervistati che si impegna con attori esterni al governo su tematiche relative alla disinformazione. Tuttavia, poiché la maggior parte dei Paesi che si sono coordinati esternamente lo ha fatto su base e frequenza ad hoc, potrebbe esservi un certo margine per continuare a formalizzare e regolarizzare tale impegno.
- I governi dovrebbero considerare la funzione della comunicazione pubblica come elemento di un insieme più ampio di azioni mirate a contrastare la problematica. Gli sforzi volti a rafforzare l'ecosistema dei media e dell'informazione attraverso l'educazione ai media (nota come media literacy), le risposte normative, le iniziative di rafforzamento di un giornalismo indipendente, locale e fact-based, e ulteriori indagini su casi di successo, tra le altre cose, contribuiranno a garantire che la comunicazione pubblica possa svolgere un ruolo efficace nelle risposte olistiche dei governi a tali sfide.

## Utilizzare la comunicazione per favorire un processo di apertura e il miglioramento delle politiche e dei servizi pubblici

Il capitolo 7 analizza il contributo della comunicazione pubblica al miglioramento delle politiche e dei servizi e ai principi dell'open government. Il capitolo illustra metodi pratici con cui la funzione della comunicazione pubblica può essere messa in campo per raggiungere una serie di obiettivi politici e favorire la trasparenza, l'integrità, l'accountability, nonché la partecipazione dei cittadini. Il capitolo rileva che:

- Le campagne sono uno degli strumenti di comunicazione più diffusi ed efficaci per accrescere la consapevolezza e il rispetto delle politiche governative, nonché per promuovere la fruizione dei servizi pubblici. Le pratiche emergenti evidenziano l'opportunità di espandere l'uso delle campagne di comunicazione per incoraggiare una maggiore partecipazione degli stakeholder e rafforzare una cultura dell'integrità.
- Le relazioni con i media, in quanto area più tradizionale e consolidata della comunicazione, sono ampiamente utilizzate per divulgare informazioni e promuovere le priorità governative. Tuttavia, il potenziale di tale ambito per migliorare la trasparenza è ancora sottoutilizzato. Le relazioni con i media sono per lo più condotte attraverso strumenti formalizzati quali comunicati stampa e conferenze. Al contrario, si potrebbe considerare la possibilità di intrattenere interazioni regolari con i media su questioni che vanno al di là delle notizie di alto profilo, ad esempio collaborando con loro per espandere le opportunità di partecipazione dei cittadini.
- La comunicazione interna sembra costituire una competenza non prioritaria che risente della presenza di risorse esigue, di una guida limitata e di problematiche di coordinamento. Tuttavia, la comunicazione interna svolge un ruolo centrale nella costruzione di un settore pubblico più efficace, in quanto genera un allineamento con le priorità del governo e l'adesione a queste ultime.
- La pandemia da COVID-19 ha evidenziato l'importanza della comunicazione in tempo di crisi, pur sottolineandone i numerosi limiti. Tale competenza è risultata, infatti, la più impegnativa per il 58 % dei Centre of Government e il 54 % dei Ministeri della Salute intervistati. Disporre di strutture, responsabilità e protocolli ben definiti e chiari e facilmente adattabili è indispensabile per essere preparati e parlare con una sola voce. L'indagine ha rilevato la possibilità di riformare tale competenza per renderla più legata alle "evidenze", coordinata e collaborativa. Per realizzare una comunicazione in situazioni di crisi che sia a prova di futuro ed elevare il livello di preparazione, occorrerà imparare da una approfondita valutazione delle attività svolte durante la crisi e del loro impatto. Il controllo da parte di stakeholder esterni gioverebbe a tali esercizi e assicurerebbe una maggiore accountability in termini di risposta e gestione delle crisi.



## 5

## Maggiori informazioni sul Rapporto dell'OCSE sulla comunicazione pubblica

Il Rapporto rappresenta un esercizio unico nel suo genere volto ad analizzare nel dettaglio la funzione della comunicazione pubblica in un così vasto campione di Paesi in tutto il mondo, sullo sfondo di una pandemia globale che puntato i riflettori sulle attività di comunicazione come mai prima ad ora. Il Rapporto è stato sviluppato sulla base delle risposte, raccolte in 46 Paesi e presso la Commissione europea, ai sondaggi 2020 realizzati dall'OCSE in materia di comprensione della comunicazione pubblica (OECD 2020 Understanding Public Communication Surveys). I questionari erano rivolti ai Centre of Government e ai Ministeri della Salute per offrire sia la prospettiva complessiva dell'apparato governativo sia la prospettiva settoriale di un ministero che eroga servizi essenziali. Sebbene l'indagine richiedesse ai Paesi di rispondere in merito alle pratiche e allo status quo nel 2019, alcune risposte potrebbero riflettere le priorità dei Paesi nel 2020, dal momento che la crisi innescata dal COVID-19 si è sviluppata parallelamente al processo di raccolta dei dati. Laddove opportuno, il Segretariato dell'OCSE ha preso nota di tali istanze. Inoltre, sebbene il Rapporto non abbia lo scopo di analizzare o valutare la comunicazione relativa al COVID-19, in alcuni capitoli sono stati inclusi esempi rilevanti su richiesta dei membri del menzionato gruppo di esperti dell'OCSE in materia di comunicazione pubblica (OECD Experts Group on Public Communication). Oltre alle risposte al sondaggio, il Rapporto è basato altresì sulle discussioni con il gruppo di lavoro dell'OCSE in materia di open government e il suo gruppo di esperti sulla comunicazione pubblica (rispettivamente, OECD Working Party on Open Government – OECD Experts Group on Public Communication).

**Figura 4.** Panoramica delle istituzioni che hanno risposto al sondaggio dell'OCSE sulla comprensione della comunicazione pubblica



Fonte: Autore del Rapporto

**Nota:** I Centre of Government (blu) i Ministeri della Salute (verde) che hanno risposto al sondaggio dell'OCSE sono indicati sulla mappa

Il Rapporto è sostenuto finanziariamente e materialmente in primis dal Government Communication Service International (GCSI) del Regno Unito, con un ulteriore sostegno fornito dal Korean Development Institute (KDI) e dal Ministero degli Esteri tedesco (nel contesto del suo progetto “Citizens’ Voice” nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa). Il capitolo 5 è stato sostenuto e finanziato da KDI School of Public Policy and Management (2019-2020 KDI School Faculty Research Grant). Il Club di Venezia e Open Government Partnership hanno contribuito ad ampliare l’ambito dei rispondenti al sondaggio dell’OCSE.

## Riferimenti bibliografici

Canel, M. and V. Luoma-aho (2018), Public Sector Communication, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, NJ, USA, <http://dx.doi.org/10.1002/9781119135630>.

Edelman (2021), “Edelman Trust Barometer 2021”, <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.

Macnamara, J. (2017), Creating a ‘democracy for everyone’: Strategies for increasing listening and engagement by government, <https://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/2017/MacnamaraReport2017.pdf>.

Macnamara, J. (2015), Creating an ‘architecture of listening’ in organizations: The basis of engagement, trust, healthy democracy, social equity, and business sustainability., <https://www.uts.edu.au/sites/default/files/fass-organizational-listening-report.pdf>.

OECD (2018), Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b9e85cf5-en>.

OECD (2017), The OECD Recommendation of the Council on Open Government, <https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-en.pdf>.

Reuters Institute (2021), Digital News Report 2021, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021>.

Sanders, K. and M. Canel (eds.) (2013), Government communication in 15 countries : Themes and challenges, Bloomsbury.

WPP Government & Public Sector Practice (2016), The Leaders’ Report: The future of government communication, WPP Government & Public Sector Practice, <https://govtpracticewpp.com/report/the-leaders-report-the-future-of-government-communication-2/> (accessed on 23 February 2021).

