

UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
DIPARTIMENTO SCIENZE DELLA VITA E DELL' AMBIENTE

CORSO DI STUDI
SCIENZE AMBIENTALI E PROTEZIONE CIVILE

TITOLO TESI:

Frammentazione funzionale nell'amministrazione comunale e nella comunicazione su Twitter durante la pandemia di COVID-19: casi studio da Atlanta, San Francisco e Washington, DC

TESI DI LAUREA DI:
Di Donato Luca

DOCENTE REFERENTE:
Gioia Eleonora

SESSIONE ESTIVA LUGLIO 2021

ANNO ACCADEMICO 2020-2021



Functional fragmentation in city hall and Twitter communication during the COVID-19 Pandemic: Evidence from Atlanta, San Francisco, and Washington, DC

Eric S. Zeemering*

University of Georgia, School of Public and International Affairs, Department of Public Administration and Policy, 355 S. Jackson Street, Baldwin Hall 202A, Athens, GA 30602, United States of America

ARTICLE INFO

Keywords:
COVID-19
Social Media
city government
coordination

ABSTRACT

The organization of city government into specialized departments allows cities to accomplish an array of service delivery tasks. Government reformers argue this fragmentation creates coordination challenges when problems spillover the lines of specialized agencies. Functional fragmentation also poses coordination challenges for government communication with the public through social media. The global SARS-CoV-2 pandemic and COVID-19 disease provide an opportunity to investigate the consequences of functional fragmentation in city government for social media communication about public health and pandemic response. A comparative case analysis of three cities using data from city agency Twitter accounts and key informant interviews demonstrates the consequences of fragmentation for internal coordination, as well as public outreach. The experiences of Atlanta, San Francisco, and Washington, DC in the early days of the pandemic provide pragmatic insights for city officials and illustrate the theoretical importance of giving attention to whole of government approaches to city social media communication.

1. Introduction

In order to provide an array of services to the public, city governments depend upon the classical organizational principle of specialization in departments or agencies (Coe, 2009; Gulick, 1937). A planning department, police department, library, and senior services require specialized expertise. Officials in different departments interact with the public in distinct ways, sharing information specific to each department's expertise. As cities embrace social media as a channel to communicate with the public, the internal fragmentation of cities has consequences for social media adoption and use. While a central communications office may outline policies and guidelines for social media use, many cities allow departments discretion in the selection of social media platforms and scope of communication (Bennett & Manoharan, 2017; Feunoy & Welch, 2016; Mergel, 2012). For example, the directory of agencies and social media for the City and County of San Francisco (2020) shows agencies using from zero to five different social media platforms, with about 75 agencies communicating through Twitter. As a consequence, following a city on social media may require attention to a large number of accounts on multiple platforms. In all likelihood, most

social media users in the general public only take in a small sample of communications from a city government by following one or a limited number of accounts. Thus, not only are city communications fragmented across departments, but the public audience selectively fragments itself through individual choices to follow some city social media accounts but not others.

The arrival of the SARS-CoV-2 virus and the COVID-19 disease in the United States in the early months of 2020 resulted in the need for clear communication between city governments and the public. The pandemic provides a case in which to study how fragmented city agencies coordinate public communication on social media in response to a public health emergency. This inquiry is distinct from prior research on social media use during emergency events because this COVID-19 public health crisis unfolds over an extended period of time, in contrast to shorter-duration events like hurricanes or earthquakes (e.g., Chatfield & Reddick, 2018; Cho, Jung, & Park, 2013; Jung & Park, 2014; Wukich & Mergel, 2016). As the pandemic unfolded, city governments rapidly adapted internal operations and public service delivery, and city governments used social media to communicate these service delivery changes with the public. At the same time, mayors and city agencies

* Corresponding author.

E-mail address: eric.zeemering@uga.edu.

<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101539>

Received 6 May 2020; Received in revised form 13 October 2020; Accepted 15 October 2020

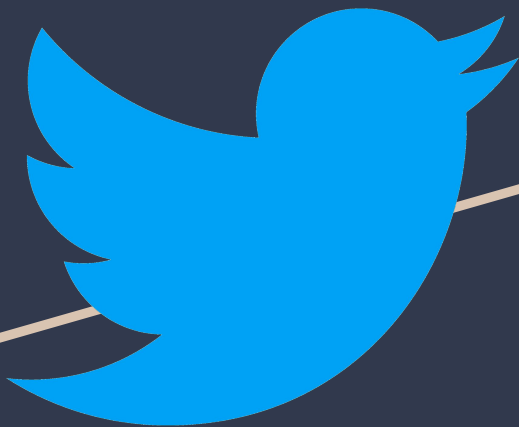
Available online 10 November 2020

0740-624X/© 2020 Elsevier Inc. All rights reserved.

Introduzione

- Questo articolo si differenzia dalle precedenti ricerche (es. *Institutional vs. Non-institutional use of Social Media during Emergency Response: A Case of Twitter in 2014 Australian Bush Fire*) sull'uso dei social media durante le emergenze perché la crisi del Covid-19 si è protratta per un lungo periodo di tempo
- Il suo obiettivo è l'approfondimento dell'uso dei social e dell'influenza che hanno sull'amministrazione frammentata in cui è organizzato il governo
- Si basa sullo studio della piattaforma social Twitter dal 1 al 10 Aprile 2020 nelle 3 città statunitensi Atlanta, San Francisco e Washington DC

Uso di Twitter per le comunicazioni pubbliche cittadine



- Negli ultimi anni l'interazione del governo con il pubblico è molto migliorata grazie alle tecnologie dell' informazione e comunicazione (ICT)
- La piattaforma social Twitter permette di condividere messaggi concisi (tweets) in massimo 280 caratteri, con la possibilità di allegare foto, video o link per un maggior approfondimento

Frammentazione delle città e comunicazione della pandemia

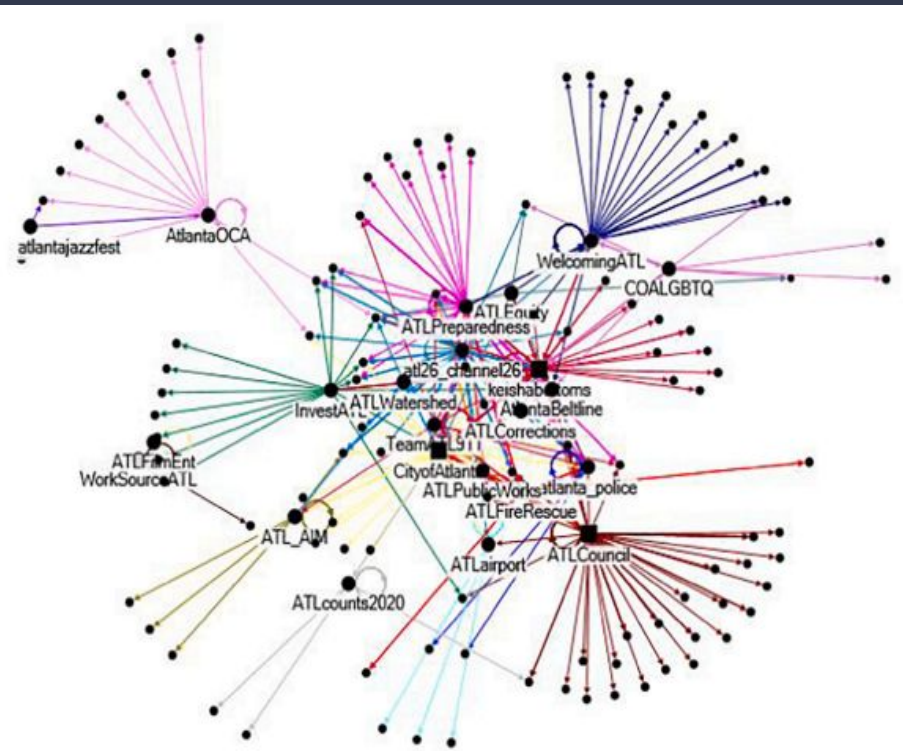
- Le caratteristiche del virus Sars-Covid-19 hanno fatto sì che fossero prese da subito precauzioni non farmaceutiche
- Il governo ha adottato un approccio *whole-of-government* (WGA)
- I social media sono risultati da subito utili nella comunicazione, permettendo anche una maggior trasparenza nelle informazioni trasmesse dal governo
- E' stata infatti una strategia comune quella del "passa-parola" tra gli utenti di Twitter e i dipartimenti stessi

Progettazione e indagine comparative dei casi studio



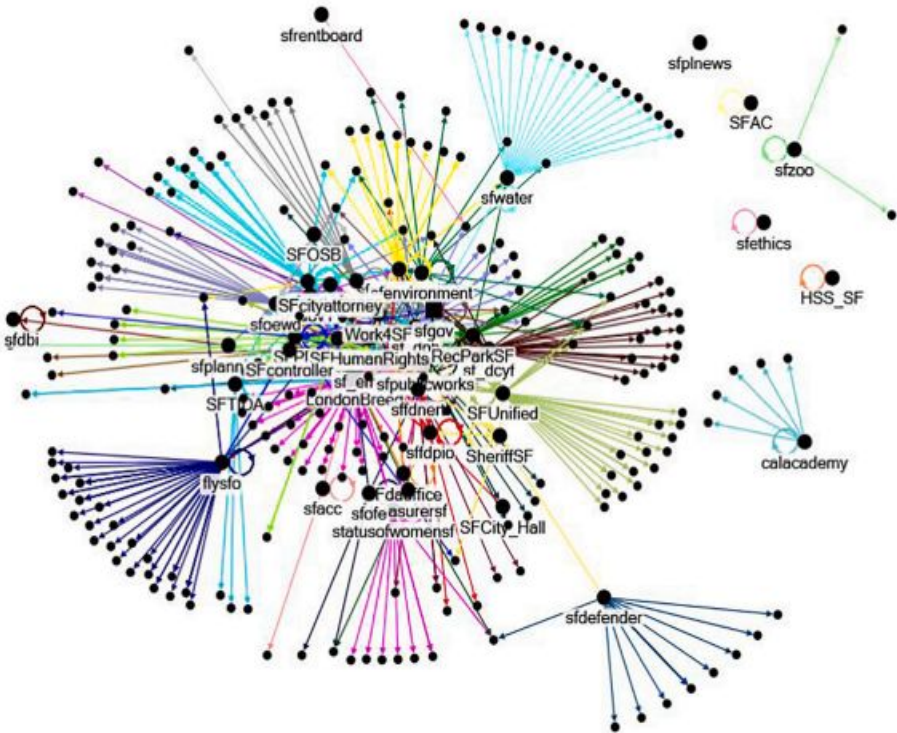
- L'articolo si basa sullo studio del traffico di Twitter nelle tre città statunitensi di Atlanta, San Francisco e Washington DC
- Infatti presentano differenti livelli di frammentazione nella loro amministrazione
- Il periodo di studio si riferisce al periodo tra il 1 e il 10 aprile 2020 che corrisponde all'inizio della diffusione della pandemia negli USA

Atlanta



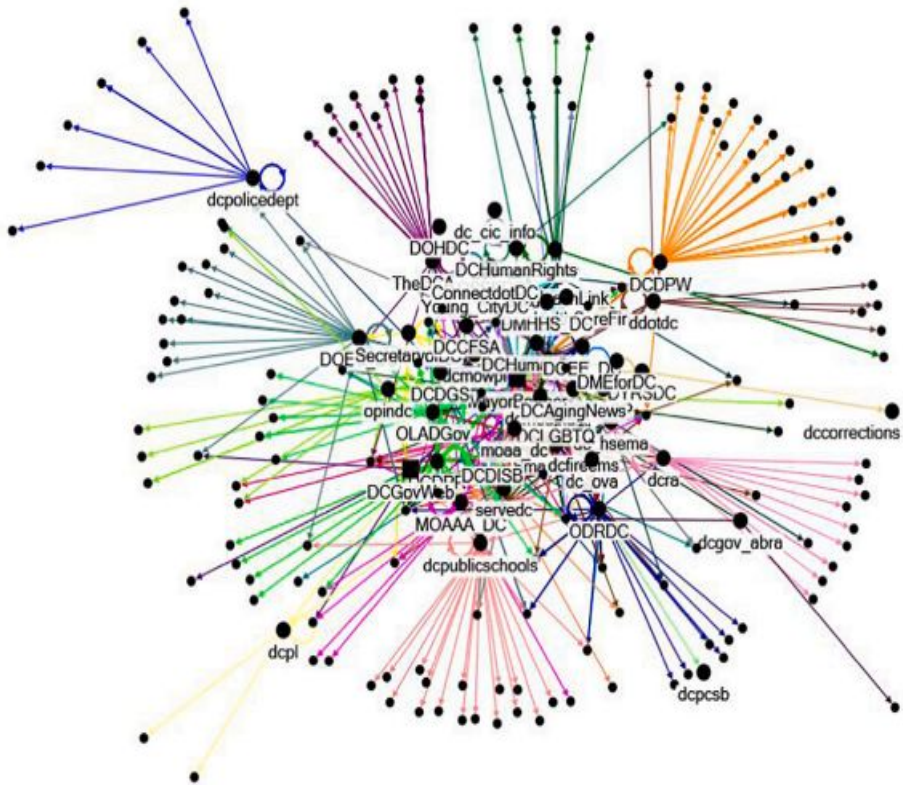
- Nella città di Atlanta si è osservata una gerarchia centralizzata nella comunicazione tra il governo e la popolazione
- Molte comunicazioni sulla sanità pubblica sono partite dall' account Twitter dell' Ufficio del Sindaco (Keisha Bottoms) grazie alle menzioni
- Ciò ha permesso una rapida diffusione delle informazioni tra le agenzie locali, le quali però hanno preferito menzionarsi nei tweet quasi esclusivamente a livello cittadino

San Francisco



- Nella città di San Francisco si è adottato un approccio centralizzato tramite un dipartimento specializzato nella comunicazione
- Questo ha portato ad una migliore qualità delle informazioni dedicate al pubblico ed una migliore accessibilità
- Inoltre le menzioni nei tweet tra agenzie non competenti e competenti nell'ambito della sanità hanno permesso al bacino d'utenza di espandersi

Washington DC



- Nella città di Washington si è verificata una situazione molto simile a quella di San Francisco, ma su scala più estesa
- Come supporto alla coordinazione tra le agenzie è stato introdotto un calendario settimanale dei social media
- E' stato riportato dallo studio che numerose agenzie non si sono impegnate nella diffusione di informazioni riguardo il Covid-19

Analisi e implicazioni

Le tre città coinvolte nello studio hanno adottato risposte differenti, offrendo tre esempi di implicazioni pratiche:

- alcune agenzie sono più adatte di altre per diffondere informazioni alla popolazione, banalmente anche solo perché più "popolari"
- è fondamentale menzionare altre agenzie o dipartimenti nella coordinazione e diffusione di informazioni
- le agenzie pubbliche locali tendono a diffondere informazioni provenienti solo dalle agenzie governative locali

Conclusione



- Lo studio è giunto alla conclusione che problemi di ordine pubblico come la pandemia di Covid-19 necessitano dell'azione congiunta di agenzie pubbliche, agenzie governative e dipartimenti specializzati
- Ne derivano rallentamenti e problemi burocratici
- I social media managers possono dare un grande aiuto gestendo gli account delle agenzie
- Risultano quindi fondamentali le funzioni di condivisione e menzione offerte da Twitter

Bibliografia

- Al Saidi, A. M. O., Nur, F. A., Al-Mandhari, A. S., El Rabbat, M., Hafeez, A., & sAbubakar, A.. (2020). Decisive leadership is a necessity in the COVID-19 response. *The Lancet*, 396(10247), 295–298.
- Andrew, S. A., & Carr, J. B. (2013). Mitigating uncertainty and risk in planning for regional preparedness: The role of bonding and bridging relationships. *Urban Studies*, 50(4), 709–724.
- Bang, H. P., & Sørensen, E. (1999). The Everyday Maker: A New Challenge to Democratic Governance. *Administrative Theory & Praxis*, 21(3), 325–341.
- Bonson, E., Perea, D., & Bednarov, M. (2019). Twitter as a tool for citizen engagement: An empirical study of the Andalusian municipalities. *Government Information Quarterly*, 36(3), 480–489.
- Christensen, T., & Lægread, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Chronicle Staff. (2020). Coronavirus news from the Bay Area: February 25–29. *San Francisco Chronicle*.
- City and County of San Francisco. (2020). *Agencies and Social Media*.
- City of Atlanta. (2020). *City of Atlanta Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*.
- Criado, J. I., & Villodre, J. (2020). Delivering public services through social media in European local governments. An interpretative framework using semantic algorithms. *Local Government Studies*, 1–23.
- Evans, H. K., Brown, K. J., & Wimberly, T. (2017). “Delete Your Account”: The 2016 Presidential Race on Twitter. *Social Science Computer Review*, 36(4), 500–508.
- Feeney, M. K., & Welch, E. W. (2016). Technology–Task Coupling: Exploring Social Media Use and Managerial Perceptions of E-Government. *The American Review of Public Administration*, 46(2), 162–179.
- Head, B. W., & Alfrod, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Horvath, J. S., McKinnon, M., & Roberts, L. (2006). The Australian response: pandemic influenza preparedness. *Medical Journal of Australia*, 185(S10), S35–S38.
- Kapucu, N., Arslan, T., & Collins, M. L. (2010). Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-Centered Approach. *Administration & Society*, 42(2), 222–247.
- Kummitha, R. K. R. (2020). Smart technologies for fighting pandemics: The techno- and human- driven approaches in controlling the virus transmission. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101481.
- Leland, S., & Thurmaier, K. (2014). Political and functional local government consolidation: The challenges for core public administration values and regional reform. *American Review of Public Administration*.
- Manoharan, A. P., & Ingrams, A. (2018). Conceptualizing E-Government from Local Government Perspectives. *State and Local Government Review*, 50(1), 56–66.
- Meijer, A. J., & Torenvlied, R. (2016). Social Media and the New Organization of Government Communications: An Empirical Analysis of Twitter Usage by the Dutch Police. *The American Review of Public Administration*, 46(2), 143–161.
- Mossberger, K., Wu, Y., & Crawford, J. (2013). Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major U.S. cities. *Government Information Quarterly*, 30(4), 351–358.
- Norris, D. F., & Moon, M. J. (2005). Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare? *Public Administration Review*, 65(1), 64–75.
- Oliveira, G. H. M., & Welch, E. W. (2013). Social media use in local government: Linkage of technology, task, and organizational context. *Government Information Quarterly*, 30 (4), 397–405.
- Porumbescu, G. A. (2015). Using Transparency to Enhance Responsiveness and Trust in Local Government. *State and Local Government Review*, 47(3), 205–213.
- Porumbescu, G. A. (2016). Linking public sector social media and e-government website use to trust in government. *Government Information Quarterly*, 33(2), 291–304.
- Smith, M., Ceni, A., Milic-Frayling, N., Shneiderman, B., Mendes Rodrigues, E., Leskovec, J., & Dunne, C. (2010). NodeXL: a free and open network overview, discovery and exploration add-in for Excel 2007/2010/2013/2016: Social Media Research Foundation.
- Sobaci, M. Z., & Karkin, N. (2013). The use of twitter by mayors in Turkey: Tweets for better public services? *Government Information Quarterly*, 30(4), 417–425.
- Steen, T., & Brandsen, T. (2020). Coproduction during and after the COVID-19 Pandemic: Will It Last? *Public Administration Review*.
- Stone, J. A., & Can, S. H. (2020). Linguistic analysis of municipal twitter feeds: Factors influencing frequency and engagement. *Government Information Quarterly*, 101468.
- Straus, J. R., Glassman, M. E., Shogan, C. J., & Smelcer, S. N. (2013). Communicating in 140 Characters or Less: Congressional Adoption of Twitter in the 111th Congress. *PS: Political Science & Politics*, 46(1), 60–66.

1-INTRODUZIONE

Per assicurare una efficiente rete di servizi, l'amministrazione delle città si basa sulla divisione in agenzie e dipartimenti. I funzionari dei differenti dipartimenti interagiscono con il pubblico in svariati modi nell' ambito del proprio campo di lavoro e questa divisione fa sì che i social media vengano usati in modi differenti. Tale frammentazione, se non vi è una corretta cooperazione tra le parti, porta a rallentamenti nella risposta e casi di inefficace gestione delle emergenze, risultando spesso in perdite economiche e vittime. Questo articolo si differenzia dalle precedenti ricerche sull' uso dei social media durante le emergenze perché la crisi del Covid-19 si è protratta per un lungo periodo di tempo, a differenza di emergenze più comuni come alluvioni o terremoti. L' obiettivo dell'articolo è quello di approfondire la conoscenza dell'uso dei social media e provare l'influenza negativa della frammentazione in agenzie nella gestione delle emergenze attraverso lo studio del traffico di Twitter in 3 città statunitensi, Atlanta, San Francisco e Washington DC, nell' arco di 10 giorni (tra 1 e 10 Aprile 2020).

I social media permettono al governo di condividere con il pubblico informazioni e soprattutto avere un feedback sul proprio operato, ma l' organizzazione in dipartimenti fa sì che alcuni di essi abbiano meno rilevanza di altri nonostante l'importanza del proprio messaggio.

2-USO DI TWITTER PER COMUNICAZIONI PUBBLICHE LOCALI

Le tecnologie dell' informazione e comunicazione (ICT) hanno ampliato l'abilità del governo di interagire con il pubblico. Le amministrazioni locali spesso utilizzano vie di comunicazione passive come i siti web, ma fanno fatica con soluzioni che prevedano un' interazione con il pubblico. Più popolare è infatti l' uso di social media di terze parti come Facebook, Instagram o Twitter per la comunicazione.

Twitter è una piattaforma di microblogging che permette di condividere messaggi concisi (tweets) in massimo 280 caratteri, con la possibilità di allegare foto, video o link per un maggior approfondimento.

Questo articolo tratta in modo specifico l' uso di Twitter da parte del governo, nonostante vengano usati anche altri social media, perché è molto diffuso soprattutto negli USA e permette di capire meglio il comportamento del governo e della popolazione in caso di crisi. Infatti, durante un'emergenza, il dialogo tra il governo e il pubblico tramite i social media permette al messaggio di arrivare "più lontano" e con maggior veridicità, influenzando quindi la risposta della popolazione al disastro. Twitter inoltre permette agli utenti di menzionare altri utenti nei propri messaggi, fornendo quindi dati riguardo la coordinazione delle parti interessate.

3-FRAMMENTAZIONE DELLE CITTÀ' E COMUNICAZIONE DELLA PANDEMIA

La pandemia globale dovuta al virus Sars-Cov-19 ha messo a dura prova i servizi offerti e la comunicazione tra governo e popolazione. Le caratteristiche del virus hanno fatto sì che fossero prese da subito precauzioni non farmaceutiche come il distanziamento sociale e la limitazione di servizi non essenziali. I social media sono risultati da subito utili nella comunicazione riguardo la disponibilità dei servizi e l'informazione sulla salute pubblica e sull'accesso ai test per il Covid-19. Gli esperti affermano l'importanza della trasparenza nelle comunicazioni tra il governo e la popolazione perché vi è una forte relazione tra il supporto del popolo alla risposta del governo e le effettive azioni di quest' ultimo. E' stato accertato che la coordinazione nella comunicazione tra le agenzie e i dipartimenti del governo è fondamentale e spesso a causa della frammentazione viene data priorità agli interessi dei singoli rispetto all' obiettivo comune. In questo caso solitamente il governo tende a ridistribuire gli incentivi e adotta un approccio a più livelli e tra più agenzie per affrontare il problema politico. Allo stesso modo si può considerare il problema Covid-19, per il quale è stata effettuata una riforma di tutto il governo che si basa sui risultati ottenuti dalla cooperazione dei dipartimenti rispetto ai risultati dei singoli. Questa cooperazione è indispensabile sia per la gestione dei servizi sia per la comunicazione con il pubblico.

Quando il governo si trova ad affrontare complessi problemi politici, spesso fa affidamento al *whole-of-government-reform*, cioè una collaborazione a livello nazionale delle agenzie e dei dipartimenti per ottenere la soluzione il più velocemente ed efficacemente possibile. Allo stesso modo quindi, nel caso del Covid-19, le agenzie cittadine collaborano e comunicano fra loro, anche tramite i social media, per diffondere informazioni e preservare la salute pubblica, mettendo da parte gli obiettivi individuali.

Inoltre è stato osservato che le democrazie occidentali tendono ad avere una comunicazione umano-centrica nella risposta alla pandemia, utilizzando il popolo e i sistemi d' informazione per organizzare una risposta collettiva della società. E' stata infatti una strategia comune quella del "passa-parola" tra gli utenti di Twitter e i dipartimenti stessi perché in grado di menzionarsi fra loro, ampliando così gli ascolti.

4-PROGETTAZIONE E INDAGINE COMPARATIVA DEI CASI STUDIO

Questo articolo prevede un'investigazione comparativa sulla comunicazione tramite Twitter tra i dipartimenti e le agenzie nelle città di Atlanta, San Francisco e Washington durante la crisi Covid-19, basandosi sui dati raccolti in 10 giorni (tra 1 e 10 Aprile 2020). Queste città infatti presentano un diverso grado di frammentazione (rispettivamente hanno 26, 75 e 54 account Twitter per le comunicazioni con il pubblico) che permette di verificarne la correlazione con l'efficienza della cooperazione tra i rispettivi dipartimenti.

4.1-ATLANTA

Nella città di Atlanta si è potuto osservare una forte componente gerarchica centralizzata nella comunicazione tra il governo e la popolazione, grazie soprattutto alle menzioni tra gli account Twitter delle parti coinvolte. Infatti molte delle comunicazioni sulla sanità pubblica partivano dall' account Twitter dell' Ufficio del Sindaco (Keisha Bottoms) e tramite le menzioni di Twitter raggiungeva altri account Twitter ufficiali e non, come ad esempio quello della tv via cavo della città, permettendo quindi al messaggio di raggiungere anche utenti non interessati ai canali ufficiali. Questo approccio centralizzato ha permesso una rapida diffusione del messaggio comportando però una notevole coordinazione tra le agenzie cittadine e una propensione di quest'ultime a menzionarsi fra loro escludendo quelle nazionali.

4.2-SAN FRANCISCO

Lo studio nella città di San Francisco ha evidenziato che la presenza di un social media come Twitter è molto utile per contrastare la frammentazione in dipartimenti ed agenzie durante le comunicazioni, in particolare quelle da parte di agenzie non "competenti". Infatti nonostante ci fosse un dipartimento specializzato nella comunicazione via social media tra il governo e la popolazione (Centro Operativo Emergenze) molti aggiornamenti sull'emergenza Covid-19 hanno raggiunto un maggior pubblico proprio grazie alle menzioni nei tweet di Twitter, soprattutto quelle avvenute tra le agenzie non competenti e canali ufficiali come, per esempio, tra l'aeroporto (@flsfo) e il Centro Controllo Malattie e Prevenzione(@CDCgov). In questo caso il tentativo della città di San Francisco di avere un approccio centralizzato tramite un dipartimento specializzato nella comunicazione è stato reso possibile solo grazie alle menzioni di Twitter, che hanno svolto la funzione di "collante" tra i canali ufficiali utilizzando come punto di contatto le agenzie locali non competenti. Questo approccio ha permesso una maggior chiarezza ed accessibilità del messaggio (es. Traduzioni in più lingue, studio del messaggio, ecc) ma ha richiesto un grande sforzo di coordinazione e comunicazione tra le numerose agenzie che caratterizzano una città-contea.

4.3-WASHINGTON

In modo analogo a San Francisco, anche Washington DC prevede una complessa frammentazione funzionale, soprattutto in grandi agenzie governative trattandosi della capitale. Anche qui è stato osservato un grande uso di menzioni e risposte ai tweet, in particolare è risultata centrale la figura del sindaco in tali menzioni. E' stato introdotto uno strumento supplementare nella coordinazione tra le agenzie, cioè un calendario settimanale dei social media pubblicato dal centro informazioni comune riportante dati sulla pandemia e le risorse disponibili per la città. E' stato evidenziato dallo studio che in questa città a causa delle numerose agenzie competenti e non, molte di esse non si sono impegnate nella diffusione di informazioni riguardo il Covid-19, limitandosi a comunicare solo cambiamenti nei propri servizi. Ciò dovrebbe farci capire l' importanza del corretto uso dei social media e del loro studio.

5-ANALISI E IMPLICAZIONI

La ricerca su cui si basa questo articolo ha come fine aumentare la conoscenza che abbiamo sull' uso dei social media nella coordinazione delle autorità e gestione delle emergenze, sfruttando però il periodo di crisi esteso del Covid-19 in contrapposizione ai tempi limitati di emergenze più diffuse. Le tre città coinvolte nello studio hanno adottato risposte differenti, offrendo tre esempi di implicazioni pratiche:

- alcune agenzie sono più adatte di altre per diffondere informazioni alla popolazione, banalmente anche solo perché più "popolari" come nel caso dell' account Twitter della biblioteca pubblica di Washington DC, che è risultato molto attivo durante la pandemia pur non dando molte informazioni sulla salute pubblica;
- è fondamentale menzionare altre agenzie o dipartimenti nella coordinazione e diffusione di informazioni, sfruttando figure di spicco (es. Sindaco, Celebrità locali, ecc.) per avere punti di contatto tra i bacini d'utenza, come nel caso di San Francisco dove i tweet che hanno avuto più audience sono stati quelli in cui si sono menzionati a vicenda il sindaco e @sfgov (City of San Francisco) o @flysfo (San Francisco International Airport);
- le agenzie pubbliche locali tendono a diffondere informazioni provenienti dalle agenzie governative locali piuttosto che quelle diffuse a livello nazionale.

6-CONCLUSIONE

Lo studio è giunto alla conclusione che problemi di ordine pubblico come la pandemia di Covid-19 necessitano di una risposta scaturita dall' azione congiunta di agenzie pubbliche, agenzie governative e dipartimenti specializzati.

Questa frammentazione può sfociare in problemi burocratici e rallentamenti, risulta quindi fondamentale una buona coordinazione tra le parti coinvolte soprattutto perché non hanno tutte lo stesso livello di coinvolgimento con il pubblico. Un grande aiuto viene quindi dato dai social media managers che gestiscono gli account delle agenzie su piattaforme social come Twitter, in questo caso sfruttando al meglio le funzioni di condivisione e menzione, in modo che le informazioni raggiungano il maggior numero di utenti possibile.