

Comunicare il PNRR Una ricerca tra pratiche di visibilità e coordinamento comunicativo

Dario Germani

Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali - Consiglio Nazionale delle Ricerche

Leonardo Piromalli

IREF - Istituto di Ricerche Educative e Formative

Alessandra Massa

Sapienza Università di Roma

Francesca Comunello

Sapienza Università di Roma

Alessandro Lovari

Università degli Studi di Cagliari

Riassunto

Questo lavoro intende indagare le pratiche di visibilità e le dinamiche di coordinamento nella comunicazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato dall'Italia nell'ambito del programma comunitario Next Generation EU. La ricerca si articola in due diverse fasi attraverso un approccio *mixed methods*: 1) un'analisi del contenuto su 49 siti web istituzionali di regioni, ministeri e istituzioni italiane; 2) la conduzione di interviste qualitative con 19 professionisti della comunicazione di 13 regioni italiane. I risultati evidenziano uno scarso investimento nel coordinamento della comunicazione da parte del livello amministrativo centrale, il quale ha indotto alcune regioni ad assumere la responsabilità di coordinare localmente la comunicazione pubblica dell'iniziativa.

Parole chiave: comunicazione pubblica, cultura organizzativa, PNRR, mixed methods

Abstract. *Communicating the PNRR: A Study on Practices of Visibility and Communicative Coordination*

This study aims to investigate visibility practices and coordination dynamics in the communication of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), approved by Italy as part of the Next Generation EU program. The research is structured into two phases using a mixed methods approach: 1) content analysis of 49 institutional websites of Italian regions, ministries, and institutions; 2) qualitative interviews with 19 communication professionals from 13 Italian regions. The results highlight limited investment in communication coordination by the central administrative level, leading some regions to take on the responsibility of locally coordinating the public communication of the initiative.

Keywords: public sector communication, organizational culture, NRRP, mixed methods

DOI: 10.32049/RTSA.2025.3.10

1. Introduzione

La comunicazione pubblica istituzionale assume oggi un ruolo centrale (Faccioli, 2000; Solito, 2014), malgrado la sovrapposizione con la comunicazione politica e gli ostacoli posti

dai cortocircuiti organizzativi che interessano i processi burocratici delle amministrazioni pubbliche (PA) (Lovari, 2022; Solito e Materassi, 2022). Nel *Report on Public Communication* (2021), l'OECD ha evidenziato come la comunicazione pubblica non sia solo una funzione trasmissiva di messaggi, ma possa divenire strumento per la definizione e il miglioramento delle politiche pubbliche. Poiché tuttavia le istituzioni pubbliche operano oggi attraverso livelli di governance differenti, articolati e interconnessi, diviene evidente l'importanza dei processi di coordinamento tra attori istituzionali, anche rispetto a modelli ancora troppo gerarchici nell'ambito della comunicazione e delle relazioni con i media. In questo senso, l'efficacia delle strategie comunicative è influenzata dalle diverse culture organizzative e comunicative (Denison, 1990; Canel e Luoma-aho, 2019).

La ricerca si è spesso interrogata sulla rilevanza delle culture organizzative per le entità di natura *corporate* o votate al servizio pubblico (Schein, 1985; Martin, 1992; Hatch, 1993). I risultati di tale impegno analitico, tuttavia, sono spesso frammentari e non sempre si prestano a generalizzazioni in grado di leggere la complessità (Denison, Haaland e Goelzer, 2003), in particolare nel caso delle istituzioni pubbliche, che sempre più spesso provano a ricalcare attitudini di organizzazioni a vocazione *profit* (Canel e Luoma-aho, 2019). Le culture organizzative sono ascrivibili alle singole organizzazioni e hanno a che fare con le tradizioni e le credenze condivise. Esse sono stabili e insite alle organizzazioni (Buono *et al.*, 1985), eccedendo quindi le singole persone incardinate in esse, ma sono aperte agli stimoli che arrivano dall'esterno (Gordon, 1991). La capacità di reazione agli eventi esterni dipende anche dalla cultura organizzativa: Canel e Luoma-aho (2019) identificano dei modelli che si caratterizzano per le diverse intersezioni tra flessibilità e controllo e richieste e pressioni interne oppure esterne. Similmente, i tratti culturali identificati da Denison e colleghi in diverse ricerche empiriche (qui riassunti a partire dalla sistematizzazione presentata in Denison e Mishra, 1995) esplicitano gli inestricabili legami tra quanto accade in un'organizzazione e il mondo esterno. Questi tratti sono i seguenti:

1. il coinvolgimento presuppone l'*empowerment* dei membri delle organizzazioni, implicati nei processi organizzativi;
2. la consistenza delle culture fa in modo che queste siano elementi di coordinazione e

integrazione all'interno delle organizzazioni. Questo si esplicita nell'esistenza di alcuni valori di base, che evidenzia la stabilità di un *mindset* proprio delle organizzazioni;

3. l'adattabilità delle organizzazioni impatta sulla gestione dei cambiamenti. Le organizzazioni ben strutturate e coese tendono a opporre maggiore resistenza ai cambiamenti esterni;
4. la chiarezza della mission organizzativa è essenziale e influenza gli obiettivi futuri; modifiche alla mission comportano adeguamenti nell'organizzazione.

Le sfide che hanno interessato le organizzazioni pubbliche nel corso degli ultimi anni – e la pandemia da Covid-19 in prima istanza (Kopecka-Piech e Łódzki, 2022) – hanno messo alla prova le capacità di reazione delle culture interne (Massa *et al.*, 2022). Anche la comunicazione di questioni complesse come il PNRR¹ e gli interventi da questo determinati possono dimostrarsi un importante banco di prova per gli enti pubblici. Primariamente, si può ipotizzare che il *coinvolgimento* dei singoli attori nei vari passaggi del percorso possa ripercuotersi sull'impiego di risorse e sulla centralità della dimensione comunicativa nel promuovere la visibilità dei diversi processi. In altre parole, il modo in cui sono state immaginate le relazioni tra centralizzazione e attualizzazione su scala locale dei processi comunicativi ha un ruolo sugli esiti finali. Inoltre, si può supporre che culture organizzative *consistenti* – ovvero “forti”, ben coordinate e integrate nei processi organizzativi (Denison e Mishra, 1995) – abbiano la capacità di estendere prassi e procedure comunicative anche a fronte di un maggior flusso comunicativo o a un'estensione dei compiti demandati, riadattando formati o selezionando spazi adatti a incrementare la visibilità dei processi. Organizzazioni *adattabili*, anche abituate al dialogo con l'esterno, sono in grado di rispondere

¹ Il PNRR è stato approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio dei Ministri italiano, recependo la proposta della Commissione europea, nel quadro del più generale programma di ripresa comunitaria denominato Next Generation EU. Esso ha previsto uno stanziamento totale di 235 miliardi di euro tra risorse europee (da impiegare nel periodo 2021-2026) e nazionali. Il *main core* del progetto si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. La sua complessità di attuazione per il rilancio del Paese ha portato il Governo italiano, sotto la guida del premier Mario Draghi, a istituire una *task force* dedicata per la comunicazione istituzionale e le relazioni con i media, composta da staff governativi e professionisti assunti ad hoc per queste attività. Nel progetto comunicativo, il PNRR ha preso il nome di Italia Domani, adottando una specifica immagine coordinata e avvalendosi di molteplici strumenti secondo linee guida di trasparenza e accountability condivise anche a livello europeo.

alle aumentate richieste comunicative, immaginando soluzioni autonome e creative. Infine, avere ben chiara la *missione*, e quindi il quadro generale entro cui si posizionano gli interventi comunicativi, può delineare i contorni entro cui iscrivere la visibilità delle azioni e dei processi. In un mondo ideale, questi meccanismi, integrati tra loro, danno il via a processi di comunicazione (interni ed esterni) funzionali e flessibili. Tuttavia, le amministrazioni devono confrontarsi con una serie di elementi organizzativi interni che impattano sulla visibilità delle questioni, partendo dalle estrinsecazioni più semplici o immediate, come l'integrazione dei contenuti nelle piattaforme digitali, sino alle più complesse strategie di comunicazione integrata che coinvolgono anche il sistema dei media.

Nei prossimi paragrafi, indirizzeremo la riflessione intorno a questi temi, raccogliendo le suggestioni che si esplicitano lungo il tema della *visibilità della comunicazione pubblica* (Mancini, 1996; Marsocci, 2002; Faccioli, 2013). Con questo concetto intendiamo mettere in luce l'ambiguità che caratterizza la comunicazione delle amministrazioni pubbliche, che vede convivere la dimensione della trasparenza e della visibilità dell'azione istituzionale con la promozione dell'immagine dell'istituzione o, più spesso, del suo vertice politico (Faccioli, 2013). Da un lato, si descriverà la visibilità esplicita del PNRR (come progetto strategico e nelle sue azioni), identificando i temi a questo connesso nei siti web istituzionali; dall'altro, si indagherà la visibilità del PNRR considerando i processi di riflessività professionale attraverso le testimonianze di professioniste e professionisti della comunicazione in servizio presso le amministrazioni regionali.

Nella seconda sezione dell'articolo sono descritti gli strumenti di comunicazione del PNRR. Il terzo paragrafo è dedicato agli obiettivi e ai metodi della ricerca. Nelle due sezioni seguenti sono presentati i risultati empirici relativi alla prima e alla seconda domanda di ricerca. Infine, sono discussi i risultati e tratte alcune considerazioni finali.

2. Metodologia

Nonostante la sua rilevanza, il PNRR sembra non avere ancora ricevuto un'adeguata

attenzione a livello scientifico, in particolare a livello sociologico e dei processi comunicativi. Al momento della stesura di questo articolo (febbraio 2024), le ricerche appaiono incentrate prevalentemente sulle dimensioni economiche e industriali (Pianta, 2021; Bubbico, 2022; Ombuen, 2023), giuridiche (Poggi, 2021; Lupo, 2022) e di *governance* (Profeti e Baldi, 2021; Barone e Manganaro, 2022), mentre sono rare le pubblicazioni dedicate alle dimensioni comunicative (Aragona e Acampa, 2023).

Nell'ambito di un progetto di ricerca "La qualità della comunicazione pubblica social alla sfida delle tecnologie emergenti e del PNRR"², questo studio di natura esplorativa si focalizza sull'analisi delle strategie e dei processi comunicativi adottati nella comunicazione pubblica del PNRR. In particolare, l'indagine si propone di rispondere a tre domande di ricerca:

- RQ 1. Quale grado di visibilità assume il tema del PNRR nei siti web ufficiali della pubblica amministrazione italiana?
- RQ 2. Emergono forme di coordinamento nella comunicazione del PNRR a livello centrale e locale?
- RQ 3. Come sono descritte dai professionisti tali forme di coordinamento (o la loro assenza)?

Dal punto di vista metodologico, è stata adottata una strategia di ricerca *mixed methods* (Johnson, Onwuegbuzie e Turner, 2007; Amaturò e Punziano, 2016), combinando tecniche quantitative e qualitative attraverso analisi del contenuto di siti web, creazione di indici e realizzazione di interviste semi-strutturate. L'approccio *mixed methods* ha consentito al team di ricerca di ottenere una visione più completa e approfondita dell'oggetto di studio attraverso la triangolazione di dati provenienti da diverse fonti (Denzin e Lincoln, 2008).

La raccolta dei dati è stata condotta nel periodo marzo-giugno 2022 (governo Draghi I) e dunque in una fase iniziale rispetto all'operatività del PNRR. Il quesito di ricerca (RQ1) relativo alla visibilità della comunicazione del PNRR tramite siti web ufficiali è stato indagato attraverso tecniche di *content analysis* di tipo visuale (Hsieh e Shannon, 2005; Krippendorff, 2018) su 49 siti web di regioni (N=20), ministeri senza portafoglio (N=8), ministeri con

² Il progetto è stato coordinato dalla DGTCISI-ISCTI del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, con la collaborazione e la supervisione scientifica dell'Università di Cagliari e dell'Università di Roma "La Sapienza".

portafoglio (N=15), istituzioni e organi parlamentari (N=4). Questa scelta è legata alla rappresentazione dei diversi livelli istituzionali legati alla *governance* e messa in opera del Piano, escludendo per motivi di raccolta dei dati gli enti locali. La tecnica della *content analysis* è stata adottata poiché consente di analizzare efficacemente contenuti online attraverso approcci qualitativi e quantitativi (McMillan, 2000).

A livello operativo, è stato elaborato un *codebook* mirato alla identificazione di dimensioni e modelli della comunicazione pubblica istituzionale relativa al PNRR nei siti web della PA. Data l'assenza di letteratura in merito alla visibilità del PNRR nei siti web delle amministrazioni italiane, si è scelto di adottare un approccio *grounded* (Glaser e Strauss, 1967). Si è deciso di riflettere sulle possibili implicazioni teoriche a partire dai dati sistematicamente raccolti e analizzati. La creazione della scheda di analisi ha seguito un processo induttivo e iterativo, finalizzato a garantire la *intercoder reliability* (Krippendorff, 2018). Nello specifico, due ricercatori hanno osservato indipendentemente le homepage di una selezione casuale di siti di ministeri senza portafoglio (N=4), ministeri con portafoglio (N=5), regioni (N=4) e istituzioni (N=2), registrando autonomamente la presenza di contenuti a tema PNRR e di aspetti ritenuti rilevanti per l'analisi comparativa dei siti. La validazione della scheda ha previsto un processo di *A/B testing* che consentisse di affinare al massimo le categorie di raccolta. Ogni sessione di test è stata seguita dalla discussione dello strumento di raccolta e della qualità dei dati ottenuti. Il processo di ideazione e validazione della scheda si è considerato concluso quando i due ricercatori si sono visti concordi sugli elementi di osservazione e sulla natura degli input da registrare. La scheda è stata poi discussa dall'intero gruppo di ricerca e utilizzata per raccogliere i dati. Anche in questo caso, i due ricercatori hanno scansionato i siti in autonomia, discutendo i dati raccolti e risolvendo gli eventuali conflitti in sessioni congiunte di osservazione delle *webpage*. I dati sono stati raccolti in una matrice per consentirne la sistematizzazione e comparazione. Sono stati individuati come dimensioni o indicatori significativi per l'analisi una serie di "componenti" visuali della comunicazione del PNRR presenti sui siti web che rappresentano le diverse modalità attraverso cui la comunicazione è veicolata e resa visibile agli utenti.

In particolare, le variabili prese in considerazione nell'analisi sono le seguenti:

- “Banner”: indica la presenza di un banner grafico, generalmente posizionato nella parte alta della homepage, che rimanda a contenuti informativi o promozionali legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
- “Menù”: segnala la presenza di una voce dedicata al PNRR all’interno del menù principale di navigazione del sito istituzionale, facilitando l’accesso diretto ai contenuti specifici.
- “News”: fa riferimento a notizie o comunicati relativi al PNRR evidenziati in homepage o in sezioni principali del sito, spesso corredati da data e titolo.
- “Sezione”: rileva l’esistenza di una sezione strutturata e dedicata esclusivamente al PNRR, che può includere sottosezioni, documenti, aggiornamenti e altri materiali informativi.
- “Keywords”: indica se, digitando parole chiave come “PNRR” o “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” nel motore di ricerca interno del sito, si ottengono risultati pertinenti e aggiornati.
- Contenuti in sezione comunicazione (“Sez. com.”): valuta la presenza di contenuti relativi al PNRR all’interno delle sezioni preposte alla comunicazione istituzionale (es. rassegna stampa, comunicati, video, eventi).
- “Altri contenuti”: rileva la presenza in homepage di contenuti relativi al PNRR non riconducibili alle categorie precedenti (es. box informativi, richiami testuali, link rapidi).
- “Social”: verifica se è presente un collegamento diretto a canali social ufficiali (Facebook, X, YouTube, ecc.) creati ad hoc per la comunicazione del PNRR o utilizzati in modo sistematico a tale scopo.
- “Italia Domani”: segnala l’inserimento di un link al portale nazionale *italiadomani.gov.it*, sito ufficiale del Governo per la promozione e il monitoraggio del Piano.

Alla *content analysis* è seguita la costruzione di un indice di tendenza centrale (“indice di visibilità”) che riassume quantitativamente le componenti della comunicazione.

Successivamente, sono state effettuate 19 interviste semi-strutturate con professionisti

della comunicazione che hanno prestato servizio in 13 regioni italiane. La scelta di combinare due diversi approcci all'interno dello stesso disegno di ricerca deriva dalla necessità di incrementare la qualità dei dati: come vedremo, le regioni hanno restituito un quadro anomalo o inatteso rispetto agli altri attori istituzionali. In particolare, sono stati intervistati 15 responsabili della comunicazione e 4 social media manager in strutture regionali che si occupano di comunicazione istituzionale. L'universo di riferimento è composto in totale da 53 soggetti, tra responsabili della comunicazione e social media manager, individuati a seguito di un'operazione di mappatura di *crawling* su siti istituzionali delle regioni. I contatti sono stati raggiunti mediante l'invio di inviti formali via e-mail, con relativi solleciti. Si è inoltre utilizzato il metodo dello *snowballing*, chiedendo ai partecipanti di suggerire colleghi interessati. Trentaquattro individui non hanno risposto né al messaggio iniziale né ai solleciti; un individuo ha declinato esplicitamente l'invito. Le interviste sono state condotte tra marzo e giugno 2022. La durata media delle interviste è stata di 44 minuti. Le conversazioni sono state trascritte integralmente utilizzando la funzione di trascrizione del software NVivo 14 e analizzate con il supporto dello stesso software. Le interviste si sono basate su una guida tematica che ha affrontato argomenti come la formazione professionale, la struttura organizzativa, le strategie e le pratiche di comunicazione on- e offline, l'organizzazione e il coordinamento tra strutture e *stakeholder* nel progetto PNRR, nonché le visioni della comunicazione pubblica istituzionale. Nella fase di elaborazione dei dati, abbiamo adottato un approccio interpretativo (Schwartz-Shea e Yanow, 2013) per effettuare una *thematic analysis* (Braun e Clarke, 2006) allo scopo di identificare temi e questioni dominanti. Si segnala, infine, che per tutelare la riservatezza degli intervistati, le interviste qui riportate non sono associate a ruoli, strutture o Regioni specifiche. In contesti professionali ristretti come quello indagato, anche informazioni parziali potrebbero infatti consentire forme di riconoscibilità indiretta (*deductive disclosure*) esponendo i partecipanti a rischi reputazionali o istituzionali (Kaiser, 2009). Se da un lato questa scelta limita la possibilità di un'analisi comparativa situata, dall'altro ha favorito la raccolta di testimonianze più libere e critiche, e meno condizionate da esigenze di presentabilità o autotutela. L'anonimato ha dunque agito come condizione abilitante per l'emersione di contenuti altrimenti difficilmente accessibili.

3. Il PNRR nei siti web della PA: Un'analisi della visibilità

In questo paragrafo ci concentreremo sull'analisi del contenuto su siti web di istituzioni e organi parlamentari, ministeri e regioni per indagare la visibilità del PNRR e l'omogeneità nelle strategie comunicative dello stesso Piano.

3.1 Le istituzioni e gli organi parlamentari

L'analisi della comunicazione del PNRR sulle homepage di istituzioni e organi parlamentari (Tabella 1)³ si è concentrata sui siti di Camera, Presidenza del Consiglio e Presidenza della Repubblica e Senato⁴. Nel sito della Camera dei Deputati è presente un banner relativo al PNRR collocato tra i riquadri relativi ai “Temi dell'attività parlamentare” sotto la voce “Unione europea e governance economica”. Esso consente di accedere a una pagina web con informazioni testuali dettagliate sul PNRR e un menù di navigazione dedicato. Nel sito del Senato, sono presenti riferimenti al PNRR tra le notizie in evidenza. Esso, inoltre, riportava esiti di sedute parlamentari con discussioni su questo tema. Tutti i siti web esaminati hanno restituito risultati nella ricerca delle parole chiave “PNRR” e “Piano nazionale di ripresa e resilienza”, seppur con varie quantità di occorrenze. Questo suggerisce la presenza del tema all'interno di ulteriori pagine web negli stessi siti. Non sono stati riscontrati richiami espliciti al tema PNRR nei menù di navigazione dei quattro siti istituzionali analizzati. Inoltre, mancano riferimenti alle pagine social ufficiali del PNRR. Infine, nei siti non sono state individuate sezioni dedicate al Piano.

³ Le tabelle dalla 1 alla 4 sono caratterizzate da modalità dicotomiche così rappresentate: 0 = assenza dell'elemento; 1 = presenza di almeno un elemento (colonne); il “totale”, invece, rappresenta il conteggio della presenza di elementi all'interno dei casi riscontrati nell'analisi.

⁴ Per una questione di rappresentazione, i casi (righe) in esame sono stati abbreviati rispettivamente con le seguenti etichette: “CdD”, “PCM”, “PdR”, “Senato”.

	Banner	Menù	News	Sezione	Keywords	Sez. Com.	Altri contenuti	Social	Italia Domani	Totale
CdD	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2
PCM	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2
PdR	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Senato	0	0	1	0	1	0	1	0	1	4

Tab. 1 – Elementi di comunicazione sul PNRR riscontrati nei siti web di istituzioni e organi parlamentari italiani. Fonte: elaborazione degli autori.

3.2 I ministeri con portafoglio

I ministeri con portafoglio⁵ (Tabella 2) presentano un'organizzazione grafica uniforme nelle loro homepage⁶. Tutti i ministeri includono riquadri e banner nella pagina iniziale. Nove ministeri⁷ su quindici presentano un banner specificamente dedicato al PNRR: Economia, Giustizia, Infrastrutture, Interno, Istruzione, Lavoro, Politiche agricole, Sviluppo economico, Transizione ecologica. Quattro ministeri includono nella homepage un banner o un riquadro che rimanda al sito di Italia Domani (Difesa, Economia, Interno, Salute). Solo il Ministero delle Politiche Agricole presenta un menù di navigazione che permette di accedere ai contenuti dedicati al PNRR.

Nel periodo preso in considerazione, sei ministeri hanno pubblicato almeno una notizia relativa al PNRR nelle loro sezioni “News in evidenza”: Cultura, Interno, Infrastrutture, Istruzione, Lavoro, Salute. Il Ministero del Turismo, al contrario, fornisce informazioni sul PNRR in una sezione chiamata “Notizie di servizio” nella homepage. Altri ministeri (Economia, Politiche agricole, Sviluppo economico, Transizione ecologica) presentano

⁵ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (“MAECI”); Ministero dell’Interno (“Interno”); Ministero dell’Economia e delle Finanze (“MEF”); Ministero dello Sviluppo Economico (“MISE”); Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (“MIPAAF”); Ministero della Transizione Ecologica (“MITE”); Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (“MIMS”); Ministero della Giustizia (“Giustizia”); Ministero della Difesa (“Difesa”); Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (“Lavoro”); Ministero dell’Istruzione (“Istruzione”); Ministero dell’Università e Ricerca (“MUR”); Ministero della Cultura (“Cultura”); Ministero della Salute (“Salute”); Ministero del Turismo (“Turismo”).

⁶ La coerenza nelle interfacce dei siti web (per stile ed esperienza utente) è specificatamente richiesta nelle Linee guida di design per i siti internet e i servizi digitali della PA (AGID, 2023).

⁷ Le denominazioni dei diversi ministeri sono quelle vigenti al momento della rilevazione dei dati.

comunque contenuti (approfondimenti, focus tematici, decreti) visibili e accessibili direttamente dalla homepage del sito. Sei ministeri (Cultura, Infrastrutture, Istruzione, Lavoro, Transizione ecologica, Salute) offrono sezioni o mini-siti interamente dedicati al PNRR. Nello specifico, la sezione PNRR del Ministero dell'Istruzione, facilmente accessibile tramite un banner, è composta da sottosezioni e approfondimenti grafici che presentano le informazioni in modalità intuitiva.

	Banner	Menù	News	Sezione	Keywords	Sez. Com	Altri contenuti	Social	Italia Domani	Totale
MAECI	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Interno	1	0	1	0	1	0	1	0	1	5
MEF	1	0	0	0	0	0	0	1	1	3
MISE	1	0	0	0	1	0	1	0	0	3
MIPAAF	1	1	0	0	1	0	1	0	0	4
MITE	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3
MIMS	1	0	1	1	1	0	1	0	0	5
Giustizia	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Difesa	1	0	0	0	1	0	0	0	1	3
Lavoro	1	0	1	1	1	0	1	0	0	5
Istruzione	1	0	1	1	1	1	1	1	0	6
MUR	0	0	0	0	1	1	0	1	0	2
Cultura	0	0	0	1	1	1	0	1	0	3
Salute	0	0	0	1	1	0	0	0	1	3
Turismo	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2

Tab. 2 – Elementi di comunicazione sul PNRR riscontrati nei siti web dei ministeri con portafoglio italiani. Fonte: elaborazione degli autori.

3.3 I ministeri senza portafoglio

Nel periodo oggetto di analisi, quattro ministeri senza portafoglio su otto presentavano almeno un contenuto relativo al PNRR tra le notizie in evidenza (Tabella 3). Questi riquadri navigabili, prevalentemente situati nella parte superiore dell'homepage, erano evidenti nei seguenti ministeri: Dipartimento per gli Affari regionali e autonomie, Ministro per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale, Ministro per le Disabilità, Ministro per il Sud e la coesione territoriale. Tre ministeri senza portafoglio (Affari regionali e autonomie, Disabilità, Sud e coesione territoriale) prevedono una sezione del sito dedicata al PNRR, accessibile attraverso diverse soluzioni di navigazione. Queste sezioni fungono da hub tematici che offrono un quadro aggiornato sullo stato di avanzamento dei lavori relativi al PNRR. Esse raccolgono gli atti ufficiali pubblicati o indirizzano a pagine di approfondimento, come nel caso del Ministro per il Sud e la coesione territoriale; mentre il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie presenta documenti di sintesi e sezioni tematiche. D'altra parte, il Ministro per le Disabilità presenta una sezione più essenziale, costituita da una pagina con solo testo che descrive le misure intraprese nell'ambito del PNRR.

L'analisi delle sezioni comunicazione dei siti che ospitano comunicati stampa e rassegne stampa o notizie in formato "giornalistico" non ha restituito risultati rilevanti. In nessun caso è stato individuato un riferimento esplicito al tema PNRR e, quando descritto nelle notizie e nei comunicati, non è stato facilmente accessibile dalle prime schermate dei portali. L'unica eccezione è rappresentata dal Ministro per le Disabilità, che comunque si limita a duplicare i contenuti presenti nella sua homepage. Nessun ministero senza portafoglio ha evidenziato un richiamo diretto al sito web o ai canali social di Italia Domani.

	Banner	Menù	News	Sezione	Keywords	Sez. Com.	Altri contenuti	Social	Italia Domani	Totale
Sud e Coesione	1	1	1	1	1	0	1	0	1	7
Politiche Giovanili	0	1	0	0	1	0	1	0	0	3
Innovazione Digitale	0	0	1	0	1	0	1	0	0	3
Rapporti Parlamento	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Affari regionali	1	0	1	1	1	0	1	0	0	5
PA	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Famiglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Disabilità	1	1	1	1	1	1	1	0	0	7

Tab. 3 – Elementi di comunicazione sul PNRR riscontrati nei siti web dei ministeri senza portafoglio italiani. Fonte: elaborazione degli autori.

3.4 Le regioni

Le homepage dei siti web delle regioni italiane (Tabella 4) mostrano notevoli differenze tra loro. La mancanza di un *template* standardizzato e condiviso si traduce infatti in variazioni nel *layout* e nelle scelte grafiche. Nonostante questa diversità visiva, in tutte le 20 homepage regionali esaminate sono presenti elementi grafico/testuali che mettono in evidenza notizie o servizi di rilevanza legati al PNRR. Tuttavia, i richiami al PNRR risultano come un elemento poco frequente nelle homepage istituzionali. Solo la Sardegna e la Toscana dedicano specifici riquadri o banner a questo tema sulle loro homepage, fornendo anche collegamenti al sito di Italia Domani.

Anche nei menù di navigazione dei siti regionali emerge una totale assenza di riferimenti al PNRR. Inoltre, la presenza di notizie a tema PNRR è limitata anche nella sezione “notizie in evidenza” dei portali: solo le regioni Sardegna e Toscana presentano un contenuto ciascuna a tema PNRR. Si tratta di notizie di impatto territoriale che collegano temi di comunicazione

istituzionale a strategie di comunicazione politica attraverso il riferimento nei messaggi a figure di spicco nella Giunta regionale. Tre regioni dispongono di sezioni dedicate al PNRR all'interno dei loro siti: si tratta di Sardegna, Toscana e Veneto. Queste sezioni agiscono principalmente come repository di documenti e includono riassunti e documenti esplicativi sul PNRR, materiali relativi all'attuazione regionale (investimenti, relazioni sullo stato di attuazione, staff dedicati), atti normativi a livello governativo e regionale, nonché le ultime notizie o comunicati stampa sul PNRR. Il sito della Toscana si distingue per la maggiore sistematicità delle informazioni condivise, con riferimenti a sei missioni specifiche, una mappa degli interventi regionali e collegamenti ai siti tematici quali Italia Domani e NextGenEU.

	Banner	Menù	News	Sezione	Keywords	Sez. Com.	Altri contenuti	Social	Italia Domani	Totale
Abruzzo	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Basilicata	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Calabria	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Campania	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Emilia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Friuli	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Lazio	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Liguria	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Lombardia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Marche	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Molise	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Piemonte	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Puglia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Sardegna	1	0	1	1	1	0	1	0	1	6
Sicilia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Toscana	1	0	1	1	1	0	1	0	0	5
Trentino	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Veneto	0	0	0	1	1	0	1	0	1	4

Tab. 4 – Elementi di comunicazione sul PNRR riscontrati nei siti web delle regioni italiane. Fonte: elaborazione degli autori.

3.5 L'indice di visibilità del PNRR

L'attività di *content analysis* ha consentito di sintetizzare le informazioni raccolte in un unico dataset, all'interno del quale è stato calcolato un indice di visibilità comunicativa del PNRR. Tale indice corrisponde alla media dei punteggi ottenuti dai diversi indicatori rilevati per ciascun gruppo di siti web precedentemente monitorati (Tabella 5). Tale indice consente di cogliere la salienza del PNRR nei diversi contesti istituzionali analizzati, attraverso il confronto tra i gruppi considerati: un valore più elevato dell'indice riflette una maggiore presenza degli elementi comunicativi indagati nelle interfacce web.

	Banner	Menù	News	Sezione	Keywords	Sez. Com	Altri contenuti	Social	Italia Domani	Totale
Regioni (N=20)	2	0	2	3	19	1	5	0	2	1,7
McP (N=15)	10	1	4	6	13	3	9	0	4	3,93
MsP (N=8)	3	3	4	3	7	1	5	0	1	3,37
Istituzioni (N=4)	1	0	1	0	4	0	2	0	1	2,25

Tab. 5 – Analisi del contenuto della comunicazione del PNRR su siti web ufficiali della PA. Visuale sintetica.

In prima analisi, le differenze nei valori osservati suggeriscono un ricorso più o meno articolato degli elementi visivi e informativi da parte dei soggetti istituzionali considerati. Nel complesso, l'analisi empirica restituisce un quadro di visibilità sul tema del PNRR caratterizzato da un'elevata eterogeneità trasversale a tutte le categorie di siti web analizzati. Nei siti delle regioni, si osserva una quasi totale assenza di riferimenti al PNRR nell'agenda comunicativa. Solo in alcuni casi (Regione Sardegna, Regione Toscana e Regione Veneto) si trova una minima visibilità del tema, mentre negli altri siti regionali i riferimenti al PNRR rimangono in pagine secondarie e non facilmente accessibili dalle homepage. L'analisi dei siti web ministeriali evidenzia una maggiore enfasi comunicativa sul tema del PNRR da parte di quei dicasteri direttamente coinvolti nell'attuazione del Piano, sia in termini

di competenze che di missioni istituzionali. È il caso, ad esempio, del Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, del Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale, e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In tali contesti, il PNRR viene promosso principalmente come strumento al servizio dei cittadini e degli stakeholder (imprese, associazioni, amministrazioni, ecc.), configurandosi come un elemento centrale dell'offerta informativa rivolta al pubblico.

Per quanto riguarda le istituzioni governative, il PNRR rimane pressoché invisibile a livello di comunicazione istituzionale. L'argomento appare sporadicamente, in particolar modo all'interno di documenti rendicontativi o resoconti di sedute istituzionali. Se questo dato può essere legato alla presenza del portale dedicato Italia Domani e dei relativi canali social, d'altra parte evidenzia limitati rimandi comunicativi con le interfacce web governative.

Al momento dell'indagine, la dimensione di *accountability*, seppur rilevante (Ducci, 2013; Faccioli, 2013), rimane in gran parte latente, in quanto le istituzioni, le regioni e ministeri sono principalmente concentrati sulla diffusione dei bandi. Una valutazione su questo aspetto sarà opportuna in una fase successiva della ricerca.

4. Il coordinamento della comunicazione: Dalla latenza centrale all'attivazione locale

Parallelamente all'analisi del contenuto, sono stati approfonditi i processi comunicativi a livello regionale al fine di esaminare in profondità le modalità di coordinamento impiegate nella comunicazione del PNRR tra livello centrale e livello territoriale. La scelta di approfondire ulteriormente tale contesto deriva inoltre dai risultati riscontrati nel precedente paragrafo: le regioni rappresentano attori istituzionali caratterizzati da un indice di visibilità sul tema del PNRR più basso rispetto agli altri. I paragrafi che seguono riassumono le principali linee di tendenza riscontrate.

4.1 La latenza centrale e le rappresentazioni dei professionisti

Dalle testimonianze dei professionisti intervistati nelle regioni (N=19) emerge che nessuna delle strutture regionali contattate ha ricevuto dal governo centrale linee guida, protocolli, media kit o qualunque tipo di indicazione rivolta al coordinamento inter o intra-livello della comunicazione sul PNRR. Si rileva quindi un'assenza di iniziative di coordinamento promosse dalle istituzioni centrali in direzione di quelle regionali, a fronte della complessità e dell'ampiezza dei temi del Piano, e come era precedentemente accaduto per altre tematiche durante la crisi pandemica o per i processi di trasformazione digitale. In particolare, come emerge dai seguenti stralci di interviste:

Magari [avessimo ricevuto un *media kit*]. Purtroppo no. La comunicazione è un grande assente nel PNRR, forse un'occasione mancata. Spero che il governo possa recuperare presto. (Intervistato B)

Della comunicazione non si fa assolutamente cenno (...) ogni Regione seguirà artigianalmente la sua prospettiva (...) c'è bisogno di una comunicazione organizzativa, creare delle strutture permanenti di ascolto, quindi avere una relazione con il territorio. C'è un deficit a monte... [il PNRR] è definito da tutti un grande "piano Marshall", l'unico piano nella storia dell'Europa, e tu non ti preoccupi di creare delle strutture attraverso le quali deve passare un avvicinamento tra centro decisionale e poi la periferia che deve attuare quello che stai dicendo. (Intervistato F)

Non c'è mai stato un momento in cui siano arrivate delle vere indicazioni dal centro, nessun protocollo, niente. È tutto lasciato al buon senso e all'esperienza di chi si trova a gestire. (Intervistato A)

Ci aspettavamo linee guida, un modello di comunicazione, ma non è mai arrivato nulla. (Intervistato D)

Gli intervistati forniscono diverse interpretazioni circa l'assenza di attività di coordinamento della comunicazione da parte delle istituzioni centrali, manifestando così forme di riflessività professionale (Schön, 1983). Una prima chiave di lettura riguarda una più generale e consolidata *sottovalutazione della comunicazione istituzionale* nelle culture della PA (Massa *et al.*, 2022). Come espresso da uno degli intervistati, la comunicazione viene percepita nel settore pubblico come "l'ultima parte" da presidiare (Intervistato E). Proprio a

causa di questa scarsa considerazione della comunicazione, non sarebbero state approntate forme di coordinamento istituzionale legate ai processi e alle pratiche comunicative del PNRR in chiave di promozione dei bandi e delle opportunità di finanziamento, ma anche di trasparenza, *accountability* e di attivazione dei cittadini e degli altri stakeholder strategici:

La comunicazione forse purtroppo a volte viene vista come l'ultima parte da presidiare, quando invece magari è la prima, perché la gente ha bisogno anche di sapere questi fondi come vanno a finire, che sono gestiti bene, se i tempi sono rispettati. (Intervistato E)

L'impressione è che la comunicazione istituzionale sia percepita come un peso, qualcosa di cui si può fare a meno, invece che un'opportunità di coinvolgimento. (Intervistato G)

Il tema comunicazione resta sempre secondario, come se fosse solo una questione di immagine e non di servizio pubblico. (Intervistato D)

Questo si riflette anche nella mancanza di figure professionali dedicate alla comunicazione nei bandi del PNRR:

Molti colleghi che lavorano sulla comunicazione sono stati 'prestiti' da altri uffici, spesso non hanno formazione specifica e questo pesa. (Intervistato E)

Non esiste un vero ufficio comunicazione: ciascuno fa quello che può, senza competenze chiare. (Intervistato F)

Nel PNRR non è stata prevista la figura dei comunicatori (...). Sono previste tutte le figure tranne quelli che devono informare sui vari progetti, i capitali stanziati, come vengono spesi, ecc. (Intervistato D)

Queste posizioni denunciano l'assenza di *coinvolgimento* della comunicazione (e del personale ad esso dedicato) nei processi organizzativi più ampi: generalmente, essere coinvolti nelle attività delle organizzazioni crea nel gruppo di lavoro la consapevolezza di possedere l'expertise necessaria per presidiare un'area specifica di competenze, partecipando alle discussioni decisionali in merito (Denison e Mishra, 1995).

A questo si aggiunge il *ruolo marginale attribuito alle regioni* all'interno del Piano. Secondo gli intervistati, il governo svolgerebbe un ruolo predominante, agendo come entità regolatrice della riforma. Gli stessi intervistati attribuiscono ai comuni un ruolo cruciale in quanto principali beneficiari dei finanziamenti e veri protagonisti del processo di riforma, mentre le regioni giocherebbero un ruolo periferico che si tradurrebbe nell'assistenza agli enti locali e nel supporto alla realizzazione dei bandi:

Il ruolo fondamentale ce l'avranno i comuni, che dovranno gestire direttamente poi questa partita (...) secondo me i protagonisti saranno gli enti locali, ovviamente con un coordinamento regionale. (Intervistato E)

Alla fine siamo chiamati a supportare, ma la regia vera è centrale, e i protagonisti sono i Comuni. Le Regioni restano sullo sfondo. (Intervistato A)

Un terzo inquadramento riguarda gli spazi di *sovrapposizione tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica* (Graber, 2002; Solito e Materassi, 2022; Lovari *et al.*, 2024) che possono ostacolare una comunicazione coordinata ed efficace del PNRR e incidere anche sulla sua visibilità comunicativa. Il PNRR appare come oggetto conteso a livello politico in quanto esso può fungere da “vetrina” pubblicitaria per fini elettorali, generando potenziali conflitti tra obiettivi politici ed esigenze di comunicazione istituzionale. In questo senso la visibilità del PNRR assume anche la caratteristica di promozione d'immagine del vertice (Faccioli, 2013). Questo suo carattere può produrre elementi anche critici di disaccordo o attrito tra saperi, professionalità e obiettivi delle diverse comunità professionali coinvolte, come emerge dai seguenti stralci di interviste:

Secondo me c'è un po' di “ignoranza” su cosa sia la comunicazione istituzionale e quanto sia diversa dall'informazione politica (...) a volte capita che si cerchi di far passare attraverso l'ufficio stampa delle informazioni che non solo istituzionali ma sono prettamente politiche. Non voglio dire propaganda, ma quasi quasi ci si avvicina. (Intervistato D)

È difficile mantenere il confine tra comunicazione del PNRR come servizio ai cittadini e la promozione delle scelte di chi governa. (Intervistato A)

Il PNRR è un oggetto che su cui la politica conta molto, serve come elemento di pubblicità: “Guardate quanto siamo bravi a fare questa cosa”. Però nel momento in cui mi chiedi di fare una sezione del sito istituzionale dedicata al PNRR, tu, politico, devi fare il passettino indietro e rappresentare quello che stai facendo. (Intervistato G)

La politica spesso si appropria dei canali istituzionali: c'è sempre la tentazione di piegare la comunicazione a fini elettorali. (Intervistato H)

Queste testimonianze contribuiscono a evidenziare una possibile divergenza tra la mission delle istituzioni politiche centrali, degli staff dei vertici politici regionali e le aspettative degli operatori negli enti locali: tale scollamento può ripercuotersi sull'organizzazione dei processi comunicativi (Denison e Mishra, 1995; Canel e Luoma-aho, 2019). Ad esempio, gli uffici di comunicazione istituzionale regionali potrebbero essere stati indotti a cedere allo staff politico la comunicazione delle azioni del PNRR (si legga in tal senso la testimonianza dell'intervistato H), oppure a immaginare forme inedite (e, forse, non sempre spontanee) di collaborazione e di negoziazione degli obiettivi e dei contenuti della comunicazione (si vedano le testimonianze degli intervistati C e D sopra riportate).

4.2 Le iniziative locali

A fronte di questa inerzia nel coordinamento dal livello centrale, gli intervistati hanno riferito di attività informali e “dal basso” attivate in diverse delle regioni esaminate. Questo approccio contribuisce a svelare la dimensione “consistente” (Denison e Mishra, 1995) delle culture dei team di comunicazione di alcune realtà regionali, che riescono a rielaborare le proprie attività a fronte degli stimoli esterni alle organizzazioni (Canel e Luoma-aho, 2019).

Una prima forma di coordinamento autonomo riguarda un tentativo di confronto attraverso la Conferenza delle regioni e delle Province Autonome. Questa iniziativa mirava a promuovere un'interlocuzione informale tra le regioni volta allo scambio di esperienze e di best practices sul PNRR. Questo tentativo non ha avuto successo:

Abbiamo avuto un confronto solo nell'ambito della Conferenza delle regioni e non siamo andati avanti. (...) Non ci hanno dato indicazioni. Pensavamo che comunque per il loro tramite ci fosse una sorta di coordinamento delle regioni, però non c'è stato. (Intervistato B)

Una seconda, e apparentemente più diffusa, modalità di coordinamento riguarda l'istituzione di "cabine di regia" (Solito *et al.*, 2020) tramite cui alcune regioni hanno tentato di mettere in rete e confrontare le proprie esperienze con quelle di altri enti locali del proprio territorio. In questo tipo di pratiche sono sovente implicati saperi tecnici della comunicazione pubblica, professionalità politiche e attori del mondo dell'impresa:

La Presidenza ha creato una cabina di regia (...) che tiene insieme il territorio, cioè gli enti locali e le parti coinvolte nella progettazione e nella realizzazione dei progetti, che è in capo soprattutto ai Comuni per il modello che si è creato con lo Stato centrale e i territori rispetto al PNRR. (Intervistato A)

Da noi la cabina di regia è diventata uno spazio operativo reale: ogni settimana ci si confronta, ognuno porta la propria esperienza e si cerca una narrazione condivisa. (Intervistato G)

Le testimonianze raccolte mostrano che la capacità di risposta e di sperimentazione è derivata prevalentemente dall'iniziativa, dalla motivazione e dalla competenza degli operatori locali, piuttosto che da indirizzi o regie nazionali. In effetti, accanto alle cabine di regia, sono emerse anche pratiche di attivazione locale più sperimentali e diversificate, spesso sviluppate in modo autonomo per rispondere alle esigenze specifiche dei contesti territoriali:

Abbiamo deciso di aprire un canale Telegram apposito per cittadini e imprese, con aggiornamenti continui sui bandi. È nato da un confronto interno, non da input superiori. (Intervistato E)

Ognuno poi si è trovato a reinventarsi la propria comunicazione, spesso senza poter contare su esperienze condivise. (Intervistato D)

Le iniziative locali partono dalla base: chi ha più risorse e motivazione riesce a costruire progetti di comunicazione, gli altri si limitano al rilancio passivo. (Intervistato F)

In questo senso, si determina uno spostamento sul livello regionale della responsabilità per il coordinamento della comunicazione istituzionale, che riesce a mantenere il focus sul controllo dei processi interni, o a razionalizzare i propri obiettivi in risposta agli stimoli e agli interlocutori esterni (Canel e Luoma-aho, 2019).

5. Discussioni e conclusioni

I risultati di questo studio indicano che il PNRR è comunicato con scarsa evidenza nei siti web istituzionali a livello di amministrazioni centrali e regionali. Per quanto riguarda i siti web delle regioni, si è osservata una scarsa presenza del tema nell'agenda comunicativa, ad eccezione di sporadiche menzioni. Per quanto concerne le istituzioni centrali e i ministeri, il PNRR rimane poco visibile nella comunicazione istituzionale. Tuttavia, alcuni soggetti istituzionali – in particolare, i ministeri – adottano maggiormente gli strumenti comunicativi per la divulgazione e disseminazione del Piano, anche per specifiche tematiche che li vedono in prima linea su alcune missioni del Piano. Tale scenario apre così nuovi interrogativi su una gestione comunicativa eterogenea tra i diversi attori in campo che va ad impattare sulla generale visibilità del tema nella comunicazione pubblica istituzionale.

Per quanto riguarda l'esplorazione qualitativa del coordinamento della comunicazione del PNRR, si è evidenziata una tensione tra una latenza del livello centrale e un'attivazione degli enti locali, con uno spostamento sul livello regionale della responsabilità per il coordinamento comunicativo. Nessuna delle strutture regionali coinvolte nella ricerca ha ricevuto linee guida o *media kit* specifici sulla comunicazione del PNRR dalle strutture di comunicazione centrali, almeno fino al periodo delle interviste. I professionisti della comunicazione hanno fornito diverse interpretazioni in merito a questa latenza dal livello centrale, manifestando forme di proattività comunicativa e di riflessività professionale (Schön, 1983). Innanzitutto, hanno evidenziato una sottovalutazione, nelle culture della pubblica amministrazione, della comunicazione istituzionale, spesso considerata come una parte residuale nei processi di governo, trascurando i principi di trasparenza dell'informazione e il suo impatto diretto sulla

corretta gestione dei fondi stanziati. Il ruolo marginale attribuito alle regioni nel contesto del PNRR costituisce secondo gli intervistati un ulteriore fattore che contribuisce a spiegare lo scarso investimento centrale nel coordinamento della comunicazione. Mentre il governo centrale e i comuni assumono ruoli predominanti, le regioni appaiono come entità periferiche, spesso chiamate a svolgere funzioni di supporto. L'interazione tra comunicazione istituzionale e politica rappresenta un quarto elemento rilevante. Secondo gli intervistati, il PNRR può fungere da vetrina pubblicitaria, generando potenziali conflitti tra obiettivi politici ed esigenze di comunicazione istituzionale, come già avvenuto su numerose tematiche di interesse generale e su policy pubbliche (Solito e Materassi, 2022). Questa sovrapposizione può ostacolare il coordinamento e la definizione di strategie condivise, così come depotenziare la funzione *no partisan* della comunicazione pubblica istituzionale (Lovari, 2022). A fronte di questa inerzia nel coordinamento dal livello centrale, le regioni hanno attivato pratiche informali e dal basso, come la creazione di “cabine di regia”. Nell'assenza di fonti centrali di indirizzo, si determina così uno spostamento dal livello centrale al livello regionale della responsabilità per il coordinamento della comunicazione.

Tutti questi elementi si trasformano in banchi di prova alla luce dei quali testare la capacità di reazione e la tenuta delle culture e delle pratiche organizzative di cui gli intervistati si sono fatti portavoce. Le tensioni e le sfide esterne, così come la leva verso l'adattabilità in ottica trasformativa o confermativa (Canel e Luoma-aho, 2019) degli assetti comunicativi restituiscono una percezione sfaccettata e *context-related* di come i tratti distintivi delle culture organizzative (Denison e Mishra, 1995) possano contribuire a riempire i vuoti lasciati dalla mancanza di coordinamento e di pianificazione centrale, asset chiave per rendere strategica la comunicazione pubblica come evidenziato dall'OECD (2021).

In particolare, riprendendo i fattori evidenziati da Denison e Mishra (1995), si conferma come l'assenza di un coinvolgimento esplicito abbia acuito, in alcuni casi, le dinamiche di separazione e di differenziazione tra le organizzazioni centrali e quelle regionali. A questo si aggiunge un ulteriore elemento: alcuni intervistati – in particolare coloro che ricoprono, o hanno ricoperto per lungo tempo, incarichi legati alla comunicazione – hanno sottolineato la presenza di pratiche e routine consolidate all'interno delle proprie strutture. Tali pratiche sono

rimaste stabili, se non addirittura ritualizzate, proprio in virtù dell'assenza di indicazioni centrali precise in merito agli obiettivi comunicativi del PNRR, ai formati da adottare o ai target da raggiungere. Questa situazione ha determinato, nella maggior parte dei casi, un adattamento della comunicazione relativa al PNRR alle pratiche già in essere. Di conseguenza, i contenuti e gli approcci comunicativi sono stati ricondotti agli obiettivi e alle modalità operative già consolidate, valorizzando gli aspetti del PNRR percepiti come coerenti con la *mission* organizzativa preesistente.

Le implicazioni pratiche di questa ricerca sono rilevanti per gli attori coinvolti in progetti di ampia portata come il PNRR. In primo luogo, emerge l'importanza di un coordinamento efficace e di un maggiore supporto da parte del governo centrale per garantire una comunicazione uniforme, capillare ed efficace a tutti i livelli amministrativi, secondo un modello pluridirezionale e multilivello (Lovari e Ducci, 2022) auspicabile di fronte ad un Piano complesso, con tematiche tecniche, non semplici da comunicare e dalla durata pluriennale. L'assenza di coordinamento comunicativo nel PNRR emerge come una criticità nell'implementazione di questo piano di rilevanza nazionale, con il rischio di un *disengagement* comunicativo a livello periferico. La ricerca evidenzia, infatti, uno scarso investimento nel coordinamento della comunicazione da parte del livello amministrativo centrale, che ha indotto alcune regioni ad assumersi la responsabilità di coordinare localmente la comunicazione pubblica dell'iniziativa. Questa latenza nelle iniziative di coordinamento, che avrebbe potuto sfruttare l'investimento fatto con il lancio di Italia Domani, risulta ad oggi come un'occasione mancata nel processo di implementazione del Piano, dato il ruolo che la comunicazione pubblica può giocare come strumento per il miglioramento delle politiche pubbliche (OECD, 2021). Sarebbe stata opportuna la presenza di una cabina di regia della comunicazione istituzionale con una doppia natura (Solito *et al.*, 2020): da un lato politico-strategica, di integrazione e mediazione tra le parti e di indirizzo, dall'altro operativa e pragmatica in grado di proporre percorsi, stimoli e soluzioni, facilitare iter e procedure, in grado di creare valore per le amministrazioni e per il Piano stesso.

Infine, gli intervistati hanno mostrato forme di riflessività significativa, riconoscendo i limiti e le sfide complesse della comunicazione del PNRR e suggerendo l'importanza di

considerarla come una priorità iniziale, anziché una fase marginale.

Questo studio presenta delle limitazioni. Innanzitutto, l'analisi dei contenuti è stata svolta in un arco ristretto di tempo, e non permette di cogliere se, e in che modo, ci siano stati cambiamenti nella comunicazione del PNRR, anche con riferimento alla sistematizzazione dei risultati delle azioni in corso e alla divulgazione di informazioni necessarie all'*accountability*. Successivi studi potrebbero indagare se con l'avanzare delle attività e con il cambio di governo avvenuto nell'ottobre 2022, la visibilità del PNRR abbia subito modifiche.

Anche le dichiarazioni raccolte nelle interviste cristallizzano un momento preciso e non sempre permettono di cogliere, nel caso siano presenti, le evoluzioni delle strategie comunicative. Va comunque notato che la percepita assenza da parte degli intervistati di un coordinamento centrale della comunicazione al varo della manovra lascia ragionevolmente supporre che ci siano stati limitati aggiustamenti *in progress*.

Inoltre, le questioni che riguardano la contestualizzazione professionale e le considerazioni in merito all'organizzazione della comunicazione del PNRR sono state affrontate a partire dalle dichiarazioni dei professionisti della comunicazione. Questo implica che, da un lato, alcune questioni o opinioni potrebbero essere edulcorate a fronte della presentabilità nei confronti dei ricercatori (e dei pubblici "indefiniti" dei risultati di ricerca). Dall'altro lato, alcune dichiarazioni – più o meno critiche – possono derivare dalle diverse esperienze professionali e dalla percezione di conoscenza dei processi che riguardano le PA. La triangolazione dei dati si dimostra fondamentale per risolvere questo tipo di problemi.

Future ricerche dovranno prevedere molteplici momenti di raccolta dei dati e un'osservazione più profonda, strutturata e partecipata (ad esempio, con etnografia oppure osservazione partecipante) delle organizzazioni, dei professionisti che operano al loro interno e delle culture organizzative che essi esprimono.

Bibliografia

- AGID (2023). *Linee guida di design per i siti internet e i servizi digitali della PA*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://docs.italia.it/italia/design/lg-design-servizi-web/it/versione-corrente/index.html> (01/02/2024).
- Amaturo E., Punziano G. (2016). *I Mixed Methods nella ricerca sociale*. Roma: Carocci.
- Aragona B., Acampa S. (2023). PNRR: il meglio deve ancora venire. La narrazione dei futuri digitali su Facebook. *Rivista Trimestrale di Scienze dell'Amministrazione*, 70, 4: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2023.4.03.
- Barone A., Manganaro F. (2022). PNRR e Mezzogiorno. *Quaderni costituzionali*, 42, 1: 148. DOI: 10.1439/103352.
- Braun V., Clarke V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 2: 77. DOI: 10.1191/1478088706qp063oa.
- Bubbico D. (2022). Il Pnrr italiano e l'industria nazionale: alla ricerca di una politica industriale. *Autonomie locali e servizi sociali*, 45, 2: 309. DOI: 10.1447/105087.
- Buono A.F., Bowditch J.L., Lewis J.W. (1985). When cultures collide: the anatomy of a merger. *Human Relations*, 38, 5: 477. DOI: 10.1177/001872678503800506.
- Canel M.J., Luoma-aho V. (2019). *Public sector communication*. Hoboken: Wiley Blackwell.
- Denison D.R. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. New York: John Wiley & Sons.
- Denison D.R., Mishra A.K. (1995). Towards a Theory of Organizational Culture and Effectiveness. *Organization Science*, 6, 2: 204. DOI: 10.1287/orsc.6.2.204.
- Denison D.R., Haaland S., Goelzer P. (2003). Corporate Culture and Organizational Effectiveness: Is There a Similar Pattern Around the World?. *Advances in Global Leadership*, 3: 205. DOI: 10.1016/S1535-1203(02)03011-3.
- Denzin N.K., Lincoln Y.S. (2008). *Strategies of qualitative inquiry*. Thousand Oaks: Sage.
- Ducci G. (2013). La comunicazione pubblica digitale per la trasparenza, l'accountability e il dialogo con i cittadini: verso una Pa open e condivisa. *Autonomie locali e servizi sociali*, 3:

461. DOI: 10.1447/76202.

- Faccioli F. (2013). Tra promozione d'immagine, cultura del servizio e partecipazione civica. Scenari della comunicazione pubblica in Italia. In Masini M., Lovari A., Benenati S., a cura di, *Tecnologie digitali per la comunicazione pubblica*. Roma: Bonanno.
- Glaser B.G., Strauss A.L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New Brunswick and London: Aldine Transaction.
- Gordon G.G. (1991). Industry determinants of organizational culture. *Academy of Management Review*, 16: 396. DOI: 10.5465/amr.1991.4278959.
- Graber D.A. (2002). *The power of communication: Managing information in public organizations*. Washington: CQ Press.
- Hatch M.J. (1993). The Dynamics of Organizational Culture. *Academy of Management Review*, 18, 4: 657. DOI: 10.5465/amr.1993.9402210154.
- Hsieh H.-F., Shannon S.E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15, 9: 1277. DOI: 10.1177/1049732305276687.
- Johnson R.B., Onwuegbuzie A.J., Turner, L.A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1, 2: 112. DOI: 10.1177/1558689806298224.
- Kaiser K. (2009). Protecting Respondent Confidentiality in Qualitative Research. *Qualitative Health Research*, 19, 11: 1632. DOI: 10.1177/1049732309350879.
- Kopecka-Piech K., Łódzki B., a cura di (2022). *The COVID-19 pandemic as a challenge for media and communication studies*. London: Routledge.
- Krippendorff K. (2018). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks: Sage.
- Lovari A. (2022). Le ibridazioni della comunicazione pubblica. Percorsi di ricerca e pratiche comunicative tra digitalizzazione e crisi pandemica. *Mediascapes Journal*, 19: 16. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://rosa.uniroma1.it/rosa03/mediascapes/article/view/18021/17221> (29/09/2025).
- Lovari A., Ducci G. (2022). *Comunicazione Pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*. Milano: Mondadori Università, IX.

- Lovari A., Germani D., Rombi S., Cois E., Ilardi E. (2024). Dentro le timeline istituzionali. Percorsi di visibilità dei sindaci nella comunicazione pubblica social. *Comunicazione politica, Quadrimestrale dell'Associazione Italiana di Comunicazione Politica*, 2: 219. DOI: 10.3270/114099.
- Lupo N. (2022). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti. *Federalismi.it*, 1: iv. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=619&dpath=editoriale> (29/09/2025).
- Mancini P. (1996). *Manuale di comunicazione pubblica*. Bari: Laterza.
- Marsocci P. (2002). *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*. Padova: CEDAM
- Martin J. (1992). *Cultures in Organizations: Three Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Massa A., Ieracitano F., Comunello F., Marinelli A., Lovari A. (2022). La comunicazione pubblica alla prova del Covid-19. Innovazioni e resistenze delle culture organizzative italiane, *Problemi dell'Informazione*, XLVII, 1: 3.
- McMillan S.J. (2000). The Microscope and the Moving Target: The Challenge of Applying Content Analysis to the World Wide Web. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 77, 1: 80. DOI: 10.1177/107769900007700107.
- OECD (2021). *OECD Report on public communication. The global context and the way forward*. Parigi: OECD Publishing. DOI: 10.1787/22f8031c-en.
- Ombuen S. (2023). Il ruolo del Terzo Settore nella Rigenerazione urbana alla prova del PNRR. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, 2: 1. DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.08.
- Pianta M. (2021). La politica industriale al tempo del PNRR. *il Mulino*, 70, 2: 152.
- Poggi A. (2021). Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud). *Le Regioni*, 49, 1-2: 199. DOI: 10.1443/101373.
- Profeti S., Baldi B. (2021). Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso

all'agenda. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 16, 3: 432. DOI: 10.1483/102156.

Schein E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schön D. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. London: Temple Smith.

Schwartz-Shea P., Yanow D. (2013). *Interpretive research design: Concepts and processes*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9780203854907.

Solito L. (2014). Tra cambiamenti visibili e immobilismi opachi: la comunicazione pubblica in Italia. *Sociologia della comunicazione*, XXV, 48: 100. DOI: 10.3280/SC2014-048010.

Solito S., Materassi L., Pezzoli S., Sorrentino C. (2020). *Percorsi in Comune. La comunicazione nelle municipalità toscane*. Roma: Carocci.

Solito L., Materassi L. (2022). Tra interferenze e integrazioni. Istituzioni e attori politici su Facebook durante l'emergenza pandemica, *Comunicazione politica*, 23, 1: 331. DOI: 10.3270/105428.