



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dipartimento di Scienze Politiche

Dottorato in Studi politici

XXXVII ciclo

**La strategia di comunicazione
del Piano Nazionale
di Ripresa e Resilienza:**

**la narrazione dei governi
Conte II, Draghi e Meloni**

Dottorando
Lucio Lussi

Tutor
prof. Giovanni Moro

Anno Accademico 2024-2025

INDICE

1. Introduzione
 - 1.1 La pandemia e l'evoluzione delle politiche pubbliche: il Next Generation EU
 - 1.2 Il PNRR: un'occasione storica per modernizzare il Paese
 - 1.3 La narrazione del PNRR: trasparenza e rendicontazione sociale
 - 1.4 La sfida della complessità: rendere comprensibile un piano articolato
 - 1.5 Il ruolo della narrazione: creare un senso di appartenenza collettiva
 - 1.6 Strumenti e strategie per la comunicazione del PNRR
 - 1.7 Le discipline scientifiche della ricerca
 - 1.7.1 L'Analisi delle Politiche Pubbliche
 - 1.7.2 La comunicazione pubblica
 - 1.7.3 Il marketing della Pubblica Amministrazione
 - 1.8 Gli obiettivi della ricerca
2. Dal Next Generation EU ai Piani nazionali di ripresa e resilienza: la genesi delle policies a livello europeo
 - 2.1 L'apporto della Banca Centrale Europea al policy design
 - 2.2 Il ruolo della Commissione Europea nel policy design europeo
 - 2.3 Il supporto del Parlamento Europeo al processo di policy design
 - 2.4 I negoziati per il Next Generation EU
3. La nascita del PNRR: da Conte a Draghi, la genesi del Piano in Italia
 - 3.1 Le principali tappe di sviluppo del processo di policy nel collegamento fra arena UE e arena domestica
 - 3.2 Il PNRR di Conte e il PNRR di Draghi: un confronto
4. Il policy design del PNRR con il governo Meloni. Dal conflitto russo-ucraino alla revisione del Piano
 - 4.1 Il contesto geopolitico e le implicazioni per il PNRR
 - 4.2 La nuova governance del PNRR: l'accentramento a Palazzo Chigi
 - 4.3 Il nuovo PNRR: la riformulazione proposta dal governo Meloni
 - 4.3.1 Il capitolo REPowerEU

5. Inquadramento teorico, approcci disciplinari, letteratura scientifica, ambiti tematici e discipline scientifiche
 - 5.1 Analisi delle politiche pubbliche
 - 5.1.1. L'imprenditore di policy
 - 5.1.2 Il policy network
 - 5.1.3 La formulazione delle politiche: il policy design e re-design
 - 5.1.4 Il framing
 - 5.2 La comunicazione pubblica
 - 5.3 La comunicazione di crisi
 - 5.4 La comunicazione delle politiche pubbliche
 - 5.4.1 La percezione dei cittadini
 - 5.4.2 La partecipazione dei cittadini
 - 5.4.3 Il concetto di constituency
 - 5.5 Il marketing delle pubbliche amministrazioni
 - 5.5.1 Cos'è il marketing pubblico
 - 5.5.2 Cos'è una strategia di marketing
 - 5.5.3 Il PNRR può essere considerato un brand pubblico?
 - 5.5.4 Le 4 P del marketing mix applicate al PNRR
 - 5.5.5 Rapporto tra PA e cittadini: il cittadino è considerato un utente/cliente nell'ambito della comunicazione del PNRR?
6. La strategia di comunicazione sul PNRR adottata dal governo Conte II
 - 6.1 Introduzione
 - 6.2 Impostazione metodologica della ricerca
 - 6.3 La strategia di comunicazione del Governo Conte II
 - 6.3.1 La comunicazione e i frames dominanti durante gli Stati Generali dell'Economia a Villa Pamphili
 - 6.3.2 La comunicazione trionfalistica in occasione del Consiglio europeo del luglio 2020
 - 6.3.3 Dal consenso massimo alla crisi di governo: la comunicazione del Governo Conte dall'agosto 2020 al gennaio 2021

6.4 Domanda di Ricerca 1 - Quali strumenti sono stati privilegiati nella comunicazione del PNRR e come è stata calibrata la comunicazione in funzione del pubblico di riferimento?

6.5 Domanda di ricerca 2 - In che modo la narrazione digitale ha contribuito alla divulgazione del PNRR e degli interventi?

6.5.1 Le notizie e i comunicati stampa pubblicati sul sito www.governo.it

6.5.2 La comunicazione social del PNRR: gli account Facebook e Instagram di Giuseppe Conte e di Palazzo Chigi

6.6 Domanda di Ricerca 3 – Il governo Conte II ha realizzato una strategia di branding e marketing istituzionale?

7. La strategia di comunicazione sul PNRR adottata dal governo Draghi

7.1 Il racconto del PNRR: le tappe fondamentali della narrazione di Next Generation EU

7.2 L'esperienza di Italia Domani: un tentativo di marketing istituzionale?

7.3 Domanda di ricerca 1: quali strumenti sono stati privilegiati nella comunicazione del PNRR e come è stata calibrata la comunicazione in funzione del pubblico di riferimento?

7.4 Domanda di ricerca 2: in che modo la narrazione digitale ha contribuito alla divulgazione del PNRR e degli interventi?

7.4.1 Le news e i comunicati stampa pubblicati sul sito www.governo.it

7.4.2 La comunicazione social del PNRR: i canali Facebook e Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri

7.4.3 La declinazione social di Italia Domani: un'indagine sugli account Facebook e Instagram

7.5 Domanda di ricerca 3: il governo Draghi ha realizzato una strategia di branding e marketing istituzionale?

8. La strategia di comunicazione sul PNRR adottata dal Governo Meloni

8.1 Il racconto del PNRR: dalla critica all'azione dei governi precedenti alla revisione del Piano

8.2 Domanda di ricerca 1: quali strumenti sono stati privilegiati nella comunicazione del PNRR e come è stata calibrata la comunicazione in funzione del pubblico di riferimento?

8.3 Domanda di ricerca 2: in che modo la narrazione digitale ha contribuito alla divulgazione del PNRR e degli interventi?

8.3.1 Le news e i comunicati stampa pubblicati sul sito www.governo.it

8.3.2 La comunicazione social del PNRR: i canali Facebook e Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri

8.3.3 Il racconto social del PNRR sui canali Facebook e Instagram del Presidente del Consiglio dei ministri

8.4 Domanda di ricerca 3 Il governo Meloni ha realizzato una strategia di branding e marketing istituzionale?

9. I legami tra il livello politico e il livello istituzionale: un'analisi ragionata degli approcci dei tre governi in termini di comunicazione e *policy analysis*

9.1 Comunicazione istituzionale o comunicazione politica?

9.1.1 Conte II: prevalenza politica e personalizzazione del premier

9.1.2 Draghi: istituzionalizzazione e sobrietà

9.1.3 Il governo Meloni: politicizzazione e proceduralizzazione

9.2 Comunicazione e leadership: Presidenza del Consiglio vs amministrazioni centrali

9.2.1 L'esperienza del governo Conte II

9.2.2 L'esperienza del governo Draghi

9.2.3 L'esperienza del governo Meloni

9.3 Il concetto di constituency e il legame con la strategia di comunicazione

9.3.1 La constituency del governo Conte II

9.3.2 La constituency del governo Draghi

9.3.3 La constituency del governo Meloni

9.4 Priming e interiorizzazione: come i cittadini recepiscono il PNRR

9.4.1 L'esperienza del governo Conte II

9.4.2 L'esperienza del governo Draghi

9.4.3 L'esperienza del governo Meloni

9.4.4 Il grado di conoscenza del PNRR

9.5 La partecipazione dei cittadini

9.6 Lo stile di policy e i frames

9.6.1 Lo stile di policy dei tre governi

9.6.2 I frames dei tre governi

9.7 Il policy design e redesign

9.7.1 Il policy design del governo Conte II

9.7.2 Il policy design del governo Draghi

9.7.3 Il policy design del governo Meloni

9.8 Considerazioni conclusive

Bibliografia

Sitografia

1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta la più ambiziosa politica pubblica dell'Italia nel XXI secolo. Nato in risposta alla crisi pandemica e finanziato dall'Unione europea attraverso il programma Next Generation EU, il Piano è caratterizzato da oltre 191,5 miliardi di euro con l'obiettivo di realizzare congiuntamente investimenti e riforme in grado di incidere sulla produttività, sulla competitività e sulla coesione sociale. Se nel dibattito è stato spesso accostato a un "nuovo Piano Marshall", sul piano istituzionale Next Generation EU ha segnato una discontinuità rispetto alla gestione europea delle crisi precedenti, introducendo nuovi meccanismi di finanziamento comune e una governance orientata a risultati verificabili.

La tesi ricostruisce e confronta le strategie di comunicazione adottate sul PNRR dai governi Conte II (5 settembre 2019 – 13 febbraio 2021), Draghi (13 febbraio 2021 – 22 ottobre 2022) e Meloni (dal 22 ottobre 2022). Una prima bozza del Piano è stata elaborata nel corso del 2020 con il Governo Conte II, mentre il testo definitivo è stato redatto dal Governo Draghi e approvato dalla Commissione europea nel giugno 2021.

La successiva rimodulazione, resa necessaria dagli effetti legati alla guerra russo-ucraina e all'evoluzione del quadro economico internazionale, è stata approvata tra novembre e dicembre 2023. In questo percorso, la comunicazione non assume un ruolo ancillare, ma costituisce una componente fondamentale e abilitante del policy design: traduce obiettivi e scadenze in narrazioni pubbliche comprensibili, sostiene l'accountability, attiva il coinvolgimento dei destinatari e rafforza la legittimazione democratica di scelte complesse in un contesto di governance multilivello.

In termini di struttura scientifica, l'introduzione configura tre assi analitici che guideranno l'intero lavoro: la relazione tra disegno delle politiche e strategia comunicativa; gli effetti della personalizzazione e dell'ibridazione tra canali istituzionali e profili politici; la specificità della governance multilivello tra Unione europea e Italia nella costruzione di accountability.

Il contributo originale della tesi consiste nell'intrecciare questi tre assi in un modello comparato applicato ai governi Conte II, Draghi e Meloni, con una periodizzazione che segue le principali scadenze europee e nazionali. La parte empirica utilizza una triangolazione di fonti: analisi documentale delle strategie ufficiali e dei materiali "Italia Domani", osservazione sistematica dei canali digitali e dei prodotti media, nonché riscontri di monitoraggio civico. La scelta di un approccio misto qualitativo-quantitativo consente di leggere sia i frame e i repertori discorsivi che gli indicatori di chiarezza, tempestività e coerenza comunicativa.

1.1 La pandemia e l'evoluzione delle politiche pubbliche: il Next Generation EU

La risposta europea alla pandemia ha combinato strumenti emergenziali e innovazioni strutturali. Alla sospensione temporanea del Patto di stabilità, al Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, alla politica monetaria espansiva e al coordinamento sulle vaccinazioni si è affiancato il programma Next Generation EU (750 miliardi di euro), finanziato da debito comune e costruito sul Dispositivo per la

Ripresa e la Resilienza (RRF). Un riferimento giuridico rilevante è, non a caso, l'articolo 175 TFUE dedicato alla coesione economica, sociale e territoriale.

La cornice ha fissato obiettivi vincolanti: almeno il 37% delle risorse alla transizione verde e almeno il 20% alla transizione digitale, nel rispetto del principio DNSH (*Do No Significant Harm*). Gli Stati membri hanno avuto margini di progettazione nazionale entro un sistema di milestone e target che condiziona le erogazioni alla verifica dei risultati. Ne è derivato un modello sperimentale di governance che tiene insieme solidarietà finanziaria, condivisione del rischio e responsabilità nazionale, e che richiede un'adeguata comunicazione istituzionale per rendere intellegibili regole e tempi a platee molto eterogenee.

Rispetto alla crisi finanziaria del 2008–2012, la reazione in termini di *policies* alla pandemia dimostra un salto di qualità per tre ordini di motivi: l'adozione del debito comune come strumento di stabilizzazione; l'ancoraggio del finanziamento a obiettivi climatici e digitali misurabili; l'introduzione di un ciclo di attuazione fondato su milestone e target connessi a verifiche *ex ante* ed *ex post*. Questi elementi trasformano la dimensione comunicativa in un obbligo funzionale: rendere comprensibili criteri, calendari e condizionalità, esplicitando come le rate dipendano dal conseguimento degli obiettivi e non da negoziazioni episodiche. Il principio DNSH, oltre ad essere requisito tecnico, impone una responsabilizzazione narrativa: motivare perché alcune misure vengono riformulate o escluse e come la coerenza ambientale si traduca in scelte progettuali concrete. In tale orizzonte, la comunicazione pubblica opera come interfaccia tra norme europee, responsabilità nazionali e aspettative sociali, riducendo l'asimmetria informativa che altrimenti alimenterebbe conflitti e disinformazione.

1.2 Il PNRR: un'occasione storica per modernizzare il Paese

Il PNRR affronta criticità strutturali italiane, come ad esempio la stagnazione produttiva, i divari territoriali e sociali, i ritardi digitali e infrastrutturali, attraverso un'architettura per missioni e componenti che integra riforme e investimenti con scadenze trimestrali fino al 2026. Le aree di intervento includono digitalizzazione e competitività, transizione ecologica, mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute, nonché il capitolo REPowerEU connesso alla crisi energetica.

Le misure sono affidate a soggetti titolari — amministrazioni centrali e territoriali — che operano in rete con gli attuatori. La pandemia ha colpito con intensità l'economia italiana, come dimostrato anche dal crollo del PIL nel corso del 2020, l'8,9% in meno contro una media UE del -6,2%. Questo ha reso l'Italia il principale beneficiario di NGEU: un vantaggio che implica al contempo obblighi stringenti in termini di capacità progettuale, coordinamento amministrativo, monitoraggio e valutazione degli impatti. In questo quadro, il brand istituzionale "Italia Domani" ha costruito un'iniziativa di comunicazione e informazione dedicata al Piano — portale web, canali social, campagne di servizio pubblico — pensato per garantire trasparenza e riconoscibilità degli interventi.

L'architettura per missioni e componenti implica processi organizzativi nuovi per la pubblica amministrazione: programmazione per obiettivi, coordinamento interministeriale, sistemi di monitoraggio e rendicontazione interoperabili, procedure d'acquisto compatibili con tempi stringenti e controlli multilivello.

In questo assetto, la comunicazione non si limita a “raccontare” l’avanzamento, ma facilita l’attuazione: chiarisce le regole agli attuatori, orienta i potenziali beneficiari, rende tracciabili le ricadute territoriali, valorizza le sinergie tra riforme e investimenti e, quando necessario, spiega le rimodulazioni.

“Italia Domani” assume quindi la funzione di brand di policy e di sportello informativo diffuso, con l’obiettivo di garantire continuità e coerenza nei passaggi politici. Tale funzione è importante per preservare la riconoscibilità del Piano nel tempo e mitigare il rischio che l’attenzione pubblica si concentri sulle scadenze anziché sugli esiti per cittadini e imprese.

1.3 La narrazione del PNRR: trasparenza e rendicontazione sociale

Il Regolamento (UE) 2021/241 richiede azioni di comunicazione coerenti, efficaci e proporzionate e un uso sistematico dell’identità visiva europea (“finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU”) per assicurare la riconoscibilità dei progetti. La comunicazione entra dunque nella catena di implementazione: non solo informazione puntuale su milestone e target, ma anche rendicontazione dei risultati, contrasto all’opacità narrativa e sostegno al controllo diffuso da parte di media, cittadini e soggetti di monitoraggio civico.

La ricerca valuta se l’azione dei governi si sia limitata a una comunicazione adempimentale o se abbia perseguito forme di accountability sostanziale, in grado di connettere la “proceduralizzazione” del racconto con gli effetti percepibili su servizi, diritti e territori.

Le prescrizioni del Regolamento (UE) 2021/241 definiscono una comunicazione orientata a pubblici molteplici, dove riconoscibilità e tracciabilità sono condizioni abilitanti per l’efficacia. Da qui discende un duplice compito: rendere “visibile” l’origine europea dei finanziamenti attraverso un’identità grafica uniforme; tradurre la complessità tecnico-amministrativa in narrazioni chiare e semplificate su costi, benefici e tempi. A questi elementi si aggiungono le dimensioni etiche: narrare interventi che coinvolgono soggetti vulnerabili richiede attenzione alle questioni inerenti alla privacy, la non stigmatizzazione e il consenso informato. La differenza tra comunicazione adempimentale e accountability sostanziale si misura proprio su questi ambiti: chiarezza delle metriche, apertura dei dati, spiegazione dei trade-off, bilanciamento tra risultati attesi e risultati raggiunti, capacità di ammettere criticità e proporre correttivi.

1.4 La sfida della complessità: rendere comprensibile un piano articolato

La complessità del PNRR è al tempo stesso istituzionale e comunicativa: coinvolge livelli di governo diversi, settori eterogenei e una pluralità di attori pubblici e privati. Per funzionare, richiede trasparenza sugli avanzamenti e sulle criticità, metriche comprensibili per i non addetti ai lavori, segmentazione dei messaggi in base ai destinatari e coerenza tra canali, linguaggi e obiettivi. La comunicazione, in questa prospettiva, è un’infrastruttura di accountability che abilita il monitoraggio civico, facilita l’apprendimento istituzionale e sostiene quei cambiamenti di comportamento — nelle imprese, nelle amministrazioni, nei cittadini — che rendono effettive le transizioni verde e digitale.

La complessità non è solo quantitativa (attori istituzionali, numero di misure) ma cognitiva, e riguarda le sigle, gli acronimi, gli indicatori e tutti quei linguaggi specialistici che producono barriere all'accesso. Una strategia efficace necessita di tecniche di semplificazione senza banalizzazione: linguaggio chiaro, visualizzazioni dei dati orientate al confronto temporale e territoriale, esemplificazioni per casi d'uso, mappe di progetto che colleghino interventi e benefici locali. L'attenzione all'accessibilità e al multilinguismo, i formati per disabilità sensoriali, la compatibilità mobile sono tutti elementi fondamentali per ridurre il *digital divide* informativo. Infine, la localizzazione dei contenuti (declinazione per regioni e comunità) aiuta a trasformare un Piano nazionale in percorsi riconoscibili anche al livello territoriale, città, aree interne e filiere produttive, consentendo a cittadini e operatori di essere protagonisti negli interventi.

1.5 Il ruolo della narrazione: creare un senso di appartenenza collettiva

Una narrazione pubblica efficace tiene insieme ragioni, strumenti e benefici. Colloca il PNRR in una visione di lungo periodo, orientata al racconto degli impatti concreti per le giovani generazioni, alla riduzione dei divari e a una competitività sostenibile. In questo modo si evita che la logica delle scadenze prevalga sul merito delle politiche; rende visibile l'impatto sulla qualità della vita e sullo sviluppo dei territori; promuove inclusione e partecipazione, trasformando i destinatari in beneficiari riconoscibili e in coproduttori del cambiamento.

La tesi analizza come questa dimensione narrativa sia stata interpretata dai tre esecutivi — più tecnicizzata o più personalizzata, più orientata alle procedure o ai risultati — e in che misura abbia facilitato comprensione, fiducia e legittimazione.

La costruzione del senso collettivo si basa sull'equilibrio tra tre registri: procedurale (milestone e target), prestazionale (output e outcome) e esperienziale (storie dei beneficiari e cambiamenti nei servizi). Una narrazione efficace e persuasiva non oppone questi registri, ma li connette: mostra chiaramente perché un adempimento è necessario, quale risultato produce e come si traduce nella vita quotidiana dei cittadini.

1.6 Strumenti e strategie per la comunicazione del PNRR

L'indagine si concentra sulle pratiche effettive. Esamina l'uso dei canali istituzionali — siti, conferenze stampa, documenti e materiali di evento — e l'integrazione con le piattaforme digitali (portali dati, social media, newsletter), valutando chiarezza dei contenuti, tempestività degli aggiornamenti, responsività al feedback, coerenza tra *tone of voice* e identità visiva, capacità di contrastare la disinformazione e di costruire spazi di confronto reali. L'obiettivo è verificare se la comunicazione sia rimasta prevalentemente unidirezionale o se abbia sperimentato forme dialogiche capaci di incidere sulla conoscenza, sulla fiducia e sul coinvolgimento dei pubblici.

La valutazione delle pratiche comunicative beneficia di un quadro di riferimento caratterizzato da almeno quattro dimensioni: chiarezza (comprensibilità dei contenuti e coerenza terminologica), tempestività (allineamento tra aggiornamenti e fasi di attuazione), interattività (presenza di canali di

feedback, consultazioni), verificabilità (documenti sorgente, dati aperti, link a provvedimenti). Su questo sfondo, la gestione della disinformazione richiede previsione dei temi sensibili, spiegazioni preventive e formati che riducano le ambiguità interpretative. La strategia, infine, dovrebbe garantire continuità editoriale tra canali istituzionali e ministeri titolari, evitando asincronie che alimentano confusione e sfiducia.

1.7 Le discipline scientifiche della ricerca

La prospettiva della ricerca è interdisciplinare e intreccia Analisi delle Politiche Pubbliche, Comunicazione pubblica e istituzionale e Marketing della pubblica amministrazione. Il lavoro combina letteratura scientifica e fonti empiriche — canali ufficiali della Presidenza del Consiglio, atti e discorsi, documenti e materiali di evento, media tradizionali e digitali — oltre ai prodotti dell'ecosistema di monitoraggio civico (tra cui Openpolis) e a indagini campionarie sulla conoscenza del PNRR e delle politiche di coesione.

L'integrazione tra Analisi delle Politiche Pubbliche, Comunicazione pubblica e Marketing della PA consente di definire una lettura relazionale del PNRR: le scelte di design incidono sulla strategia comunicativa e viceversa; la comunicazione influisce sull'implementazione generando effetti di policy feedback; il marketing pubblico porta strumenti di segmentazione e di *value proposition* utili a tradurre le policy in benefici percepibili.

È evidente come una politica ad alta complessità richieda coerenza tra architettura istituzionale, strumenti, processi di attuazione e dispositivi comunicativi, altrimenti rischia di perdere legittimazione ed efficacia.

1.7.1 L'Analisi delle Politiche Pubbliche

L'analisi delle politiche fornisce le lenti necessarie per analizzare il ciclo delle policies, la definizione dei problemi, il policy design, l'implementazione e la valutazione. La comunicazione attraversa tutte le fasi: supporta la comprensione sociale degli obiettivi, contribuisce alla legittimazione delle scelte, alimenta l'apprendimento collettivo e consente correzioni in corso d'opera grazie a meccanismi di feedback. In questa prospettiva essa non è un epilogo divulgativo, ma un dispositivo bidirezionale che mette in connessione istituzioni e destinatari.

Nel caso del PNRR, le lenti classiche del ciclo di policy si combinano con approcci che mettono al centro l'incertezza e la non linearità (finestra delle opportunità, *multiple streams*, apprendimento istituzionale). La definizione dei problemi — come ad esempio la lentezza amministrativa, i divari territoriali e la bassa produttività — non è neutra: la comunicazione concorre a costruirne la salienza e a selezionare le soluzioni percepite come legittime. Durante l'attuazione, l'emergere di colli di bottiglia o shock esterni richiede capacità di adattamento e di intervento pragmatico: qui la trasparenza su ritardi e rimodulazioni diventa parte della soluzione, non solo del racconto pubblico. Infine, la valutazione chiude e riapre il ciclo: la restituzione pubblica dei risultati alimenta

apprendimento, fiducia e consenso, mettendo a disposizione evidenze e basi dati per il controllo diffuso.

1.7.2 La comunicazione pubblica

La comunicazione pubblica è un ambito scientifico che persegue trasparenza, partecipazione e accountability. Nell'esperienza del PNRR ciò significa garantire accessibilità alle informazioni su spesa e avanzamento, riconoscibilità degli interventi finanziati dall'UE, contrasto deciso alla disinformazione, costruzione di luoghi di dialogo capaci di far emergere domande, obiezioni e proposte. In termini metodologici la ricerca valuta chiarezza, coerenza e responsività dei contenuti, integrando analisi documentale e osservazione dei canali.

1.7.3 Il marketing della pubblica amministrazione

Il marketing pubblico orienta alla creazione di valore per i cittadini, alla segmentazione dei pubblici, alla costruzione e manutenzione di un brand istituzionale coerente e credibile, alla coltivazione di relazioni di fiducia basate su benefici percepibili e su un feedback continuo. Nel caso del PNRR, la tesi valuta coerenza e risultati della piattaforma “Italia Domani”, l'adeguatezza dei messaggi verso target differenziati (giovani, imprese, PA locali, terzo settore) e l'efficacia delle scelte di engagement nel tradurre il Piano in esiti tangibili e verificabili.

Applicato al PNRR, il marketing pubblico non persegue consenso elettorale, ma creazione di valore pubblico: chiarisce la proposta di valore (quali problemi affrontiamo, con quali strumenti e per quali beneficiari), identifica i segmenti prioritari (imprese, scuole, famiglie, enti locali), definisce meglio i messaggi e canali, presidia la reputazione del brand di policy (“Italia Domani”).

La dimensione di social marketing è centrale nelle transizioni verde e digitale, che richiedono adozioni comportamentali diffuse: qui la comunicazione di sostegno alla compliance si combina con incentivi, semplificazioni e servizi, riducendo costi di apprendimento e incertezze. La valutazione si fonda su indicatori effettivi e utili per la ricerca che vanno oltre le cosiddette metriche della vanità: comprensione dei contenuti, fiducia nei messaggi, uso dei servizi informativi, attivazione dei destinatari.

1.8 Gli obiettivi della ricerca

Tre sono gli obiettivi principali. In primo luogo, analizzare le strategie di comunicazione e di marketing istituzionale adottate dai governi Conte II, Draghi e Meloni per informare e coinvolgere i cittadini sul PNRR, con attenzione alla coerenza con la cornice europea e alla riconoscibilità degli interventi. In secondo luogo, valutare l'efficacia nel raggiungere pubblici differenziati — per età, ruolo, territorio — e nel generare fiducia e partecipazione, anche alla luce delle dinamiche di disinformazione. Infine, esaminare il nesso tra policy design e strategia di comunicazione, considerando quest'ultima come parte integrante dell'attuazione e della legittimazione democratica,

e verificando in che misura abbia favorito l'accettabilità sociale delle scelte e la comprensione dei trade-off.

Gli obiettivi si traducono in tre domande guida: in che misura la strategia di comunicazione ha riflesso il disegno delle politiche e ne ha facilitato l'attuazione? Quali differenze emergono tra i tre governi in termini di frame, strumenti e risultati, e come si spiegano alla luce della congiuntura? In che modo la combinazione tra comunicazione istituzionale e marketing pubblico ha inciso su conoscenza, fiducia e partecipazione?

La tesi si propone di offrire evidenze utili per la ricerca scientifica, definendo raccomandazioni operative per politiche future fondate su obiettivi chiari, misurazioni trasparenti e narrazioni orientate ai beneficiari. Il perimetro temporale copre la fase di definizione, approvazione e rimodulazione del Piano, mentre il perimetro sostantivo è limitato alle dimensioni comunicative e di accountability, senza valutare nel merito l'efficacia economica degli interventi, che qui rileva in quanto semplice oggetto di comunicazione pubblica.

2. Dal Next Generation EU ai Piani nazionali di ripresa e resilienza: la genesi delle policies a livello europeo

La pandemia da Covid-19 è stata una sfida epocale che ha provocato una serie di significativi cambiamenti istituzionali e politici utili a definire una risposta concreta in termini di politiche pubbliche a livello europeo e nazionale. Secondo Capano et al.¹, la pandemia ha messo in luce i limiti strutturali della governance multilivello europea, spingendo le politiche e le iniziative verso approcci più centralizzati per affrontare crisi transnazionali.

In questo capitolo analizziamo la genesi delle politiche pubbliche europee in risposta alla pandemia, un lungo percorso, in alcuni casi accidentato, che ha portato in particolare alla definizione del Next Generation EU e successivamente dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza nazionali. Tale cornice è indispensabile in quanto rappresenta il primo passo per affrontare successivamente le policies nazionali, in quanto è evidente che le decisioni politiche prese a livello europeo vincolino le strategie e le azioni degli Stati membri.

In queste pagine saranno delineate le posizioni dei principali attori in campo e i conflitti intercorsi tra i vari Paesi membri e le istituzioni dell'Unione europea. Börzel e Risse² sottolineano che tali conflitti riflettono non solo divergenze di interesse economico, ma anche tensioni culturali e ideologiche sulla solidarietà europea. Sarà possibile, in questo modo, valutare preliminarmente le modalità con cui le dinamiche intergovernative e sovranazionali hanno influenzato la genesi di Next Generation EU.

In particolare, l'analisi affronta le fasi di *agenda setting*, *policy design* e *decision making*. A tal proposito, l'approccio del *Multiple Streams Framework* di Kingdon³ offre un utile quadro teorico per analizzare come le opportunità politiche emergano durante crisi come quella pandemica. È presente una riflessione sulle teorie principali della letteratura scientifica utilizzate per inquadrare la reazione dell'UE alla pandemia, alla crisi del debito sovrano e, in questo modo, costruire un quadro analitico adeguato per conoscere il processo di policy relativo alla risposta UE alla crisi economica relativa al Covid-19.

La governance economica dell'Unione Europea era stata discussa in passato attraverso gli approcci intergovernativo e sovranazionale. L'approccio intergovernativo nelle politiche pubbliche dell'Unione Europea (UE) riguarda un modello di cooperazione in cui le decisioni politiche sono prese dai governi nazionali, piuttosto che attraverso le istituzioni sovranazionali come la Commissione Europea o il Parlamento Europeo. In questo approccio, gli Stati membri conservano un ruolo centrale e hanno maggior controllo sui processi decisionali, specialmente in ambiti sensibili legati alla sovranità nazionale. Schimmelfennig⁴ evidenzia che le dinamiche intergovernative sono spesso caratterizzate da “negoziati a somma zero”, in cui gli Stati membri perseguono strategie orientate al proprio interesse nazionale.

L'approccio sovranazionale si caratterizza, invece, per una maggiore delega di potere alle istituzioni dell'UE, come la Commissione Europea e il Parlamento Europeo, che possono agire indipendentemente dagli Stati membri. Nel contesto sovranazionale, le decisioni vengono prese

¹ Giliberto Capano, Michael Howlett, Darryl S. L. Jarvis, M. Ramesh e Nihit Goyal, “Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses,” *Policy and Society* 39, n. 3 (2020): 285–308

² Tanja A. Börzel e Thomas Risse, “Identity Politics, Core State Powers and Regional Integration: Europe and Beyond,” *Journal of Common Market Studies* 58, n. 1 (2020): 21–40

³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown, 1984).

⁴ Schimmelfennig F., Liberal intergovernmentalism and the Eurozone Crisis in “Journal of European Public Policy”, vol. 22, n. 2, 2015

spesso a maggioranza qualificata, piuttosto che all'unanimità, e gli Stati membri devono rispettare queste decisioni, anche se non concordano.

Gli studi di Stone Sweet e Sandholtz⁵ suggeriscono che l'approccio sovranazionale promuove l'integrazione incrementale attraverso la logica delle istituzioni, generando cicli di *spillover* politico ed economico, mentre l'approccio intergovernativo proposto da Moravcsik⁶ si concentra sugli interessi materiali e sul relativo potere negoziale dei principali Stati membri nella creazione e nella riforma dell'Unione Economica e Monetaria (UEM). Se analizziamo i resoconti intergovernativi della progettazione e della riforma dell'UEM notiamo che i documenti si soffermano in particolare sulle contrastanti preferenze degli Stati membri dell'UE/zona euro che devono essere conciliati attraverso negoziati al livello europeo.

Le analisi di Verdun⁷ mettono in luce come i negoziati sull'UEM siano spesso influenzati da fattori esogeni, (ad esempio, pressioni dei mercati finanziari e vincoli geopolitici), che limitano le scelte degli Stati membri. All'interno dei resoconti intergovernativi viene considerato anche il diverso potere negoziale degli Stati membri, riflettendo generalmente sul ruolo e sulle preferenze dei principali paesi, in particolare la Germania e, in misura minore, la Francia.

Dinan⁸ sottolinea che i conflitti tra Stati membri si intensificano in momenti di crisi, ma che tali crisi possono fungere da catalizzatori per nuove forme di cooperazione sovranazionale. Lundgren ricorre alla locuzione di "soluzioni di compromesso" per spiegare gli esiti dei negoziati relativi all'istituzione e alla riforma dell'UEM, e tali soluzioni delegano alcune funzioni alle istituzioni sovranazionali (in particolare la Commissione europea) con l'obiettivo di porre *credible commitments* (leggi: impegni credibili e sostenibili).

Il nuovo intergovernativismo di Bickerton⁹, Fabbrini e Puetter¹⁰ inquadra l'intenso livello di attività intergovernativa in diverse aree politiche, concludendo che i negoziati più importanti sono basati su dinamiche deliberative (e non soltanto su rapporti di forza) tra i diversi rappresentanti nazionali e le soluzioni adottate non comportano una delega di ulteriori poteri alla Commissione. Questa prospettiva si collega ai lavori di Heidbreder¹¹, che evidenziano il ruolo crescente delle dinamiche bottom-up nella governance europea post-crisi.

Se passiamo ad analizzare il neofunzionalismo di Haas¹² e la governance sovranazionale, ci soffermiamo, invece, sul ruolo e sull'influenza degli attori sovranazionali ed i concetti di *spill over* e *path dependency*. Secondo Schmitter¹³, lo spillover non è solo economico, ma anche sociale e

⁵ Alec Stone Sweet e Wayne Sandholtz, "European Integration and Supranational Governance," *Journal of European Public Policy* 4, n. 3 (1997): 297–317

⁶ Cfr. Moravcsik A., *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998

⁷ Amy Verdun, "A Historical Institutionalist Explanation of the EU's Responses to the Euro Area Financial Crisis," *Journal of European Public Policy* 22, n. 2 (2015): 219–237

⁸ Desmond Dinan, "Governance and Institutions: A More Political Commission," *Journal of Common Market Studies* 54, Annual Review (2016): 101–116,

⁹ Bickerton C.J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht Era*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 53, n. 4, 2015

¹⁰ Fabbrini S., Puetter U., *Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics*, in "Journal of European Integration", vol. 38, n. 5, 2016

¹¹ Eva G. Heidbreder e Daniel Schade, "(Un)settling the Precedent: Contrasting Institutionalisation Dynamics in the *Spitzenkandidaten* Procedure of 2014 and 2019," *Research & Politics* 7, n. 2 (2020): 1–8,

¹² Haas E., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Redwood City, Stanford University Press, 1958

¹³ Philippe C. Schmitter, "Neo-Neofunctionalism," in *European Integration Theory*, a cura di Antje Wiener e Thomas Diez (Oxford: Oxford University Press, 2004), 45–74.

politico, promuovendo un'interazione crescente tra gli Stati membri in ambiti inattesi. Le ricadute negative (*negative spill-overs*) derivate dall'incompletezza dell'UE secondo il prospetto del Trattato di Maastricht e che hanno alimentato la crisi del debito sovrano partita nel 2010 e protrattasi negli anni sono descritte efficacemente da Niemann e Iannou¹⁴. Blyth e Matthijs¹⁵ aggiungono che la crisi del debito sovrano ha evidenziato il problema dell'austerità come risposta dominante, contribuendo a un sentimento antieuropeo in molti Paesi membri.

Tali fenomeni, accompagnati anche dall'imprenditorialità delle istituzioni sovranazionali e dalla mobilitazione dei gruppi di interesse transnazionali, spiegano bene la gestione della crisi da parte dell'Unione Europea e lo slancio conseguente al completamento dell'UEM. Epstein e Rhodes¹⁶ si soffermano invece sui ruoli pionieristici delle istituzioni sovranazionali dell'UE (Commissione Europea e Banca Centrale Europea su tutte), favorendo una traiettoria di *path dependency*, in base alla quale eventi passati possono avere conseguenze significative in tempi successivi. Questa traiettoria è ulteriormente rafforzata, secondo Farrell e Newman¹⁷, dal potere istituzionale derivante dalle interdipendenze economiche tra Stati membri e mercati globali.

Alcuni autori, come Bressanelli e Chelotti¹⁸, aggiungono anche il Parlamento europeo nel novero delle istituzioni per il ruolo svolto in particolare dopo la ratifica del Trattato di Lisbona. Cartensen e Schmidt¹⁹ sostengono che gli attori sovranazionali sono stati in grado di esercitare "potere istituzionale e ideazionale" dal 2012 in poi, nella seconda fase della crisi del debito sovrano, che ha portato alla creazione dell'Unione Bancaria. Le riflessioni di Howarth e Quaglia²⁰ evidenziano, invece, che l'Unione Bancaria rappresenta uno degli esempi più avanzati di governance integrata, nonostante le resistenze politiche interne.

L'approccio del "fallimento in avanti", invece, è al centro delle riflessioni scientifiche che sostengono come le ricadute funzionali negative della precedente integrazione incompleta nell'UEM abbiano innescato la crisi del debito sovrano, mentre la soluzione alla crisi è stata messa in atto attraverso una negoziazione intergovernativa basata sul minimo comune denominatore. Secondo Dawson²¹, questa dinamica riflette un modello iterativo in cui le crisi diventano opportunità per avanzamenti parziali ma significativi nell'integrazione europea.

Questa cornice sistemica ci permette di approcciare la situazione sovranazionale al momento dello scoppio della pandemia. Nella prima metà del 2020, l'aumento dei differenziali di rendimento del debito pubblico degli Stati membri dell'Eurozona, con particolare attenzione alla situazione dell'Italia, ha alimentato il dibattito relativo ai meccanismi di sostegno finanziario per i paesi in difficoltà dell'UE/area dell'euro, evidenziando i negativi *spill-overs* di una UEM asimmetrica. Pisani-

¹⁴ Niemann A. – Iannou D., "European Economic Integration in Times of Crisis: A case of Neofunctionalism?", in "Journal of European Public Policy", vol. 22, n. 2, 2015

¹⁵ Mark Blyth e Matthias Matthijs, "Black Swans, Lame Ducks, and the Mystery of IPE's Missing Macroeconomy," *Review of International Political Economy* 24, n. 2 (2017): 203–231

¹⁶ Epstein R. – Rhodes M., The political Dynamics behind Europe's New Banking Union, in "West European Politics", vol. 39, n. 3, 2016

¹⁷ Henry Farrell e Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," *International Security* 44, n. 1 (2019): 42–79,

¹⁸ Bressanelli E.-Chelotti N., The Shadow of the European Council. Understanding Legislation on Economic Governance, in "Journal of European Integration", vol. 38, n. 5, 2016

¹⁹ Cartensen M. – Schmidt V., Power and changing Modes of Governance in the Euro Crisis in "Governance", vol. 31, n. 4, 2018

²⁰ David Howarth e Lucia Quaglia, *The Political Economy of European Banking Union* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

²¹ Mark Dawson, "How Can EU Law Respond to Populism?," *Oxford Journal of Legal Studies* 40, n. 1 (2020): 183–210

Ferry²² ha sottolineato come questa asimmetria strutturale abbia amplificato gli effetti della pandemia, mettendo in pericolo la coesione economica e sociale dell'Eurozona.

I punti di attrito tra gli Stati membri erano attestati sui conflitti distributivi tra i “paesi frugali” e i paesi dell'Europa meridionale. La posizione dei paesi frugali (Olanda, Austria, Danimarca e Svezia) prevedeva una linea più rigorista nella distribuzione delle risorse agli Stati membri e un ricorso limitato ai prestiti soggetti a condizionalità (risorse da restituire).

Allo stesso tempo, esprimevano un netto rifiuto della mutualizzazione del debito, intesa come la condivisione del debito tra tutti gli Stati membri che acquisiscono lo status di garanti. I paesi frugali erano preoccupati in particolare dal potenziale *moral hazard* che “si verifica quando un soggetto, esentato dalle eventuali conseguenze economiche negative di un rischio, si comporta in modo diverso da come farebbe se dovesse subirle²³”. Nel caso di analisi, il timore dei paesi frugali è relativo all'eventualità che alcuni Stati accumulino debito pubblico, il cui pagamento verrebbe poi condiviso con altri Stati. De Vries²⁴ mette in evidenza che la questione del *moral hazard* è stata utilizzata come leva retorica per giustificare politiche fiscali conservative, più che come reale preoccupazione macroeconomica.

Dalla parte opposta figuravano, invece, i paesi dell'Europa meridionale (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia), che si sono dichiarati sin da subito a favore di strumenti di mutualizzazione del debito, come ad esempio i *coronabonds* e le sovvenzioni a fondo perduto (*grants*) dall'UE. Secondo Fernandez-Albertos e Kuo²⁵, la posizione dell'Europa meridionale riflette non solo esigenze economiche, ma anche pressioni sociali interne legate a disuguaglianze crescenti causate dalla pandemia.

Nel periodo pre-Covid i meccanismi di sostegno finanziario dell'Unione europea apparivano come “fiscalmente neutrali”, in quanto consistevano in una serie di prestiti erogati ai paesi in situazioni di crisi che dovevano essere rimborsati con tassi inferiori a quelli del mercato.

Al momento dell'avvio della pandemia e delle prime consapevolezze sulla crisi economica che ne sarebbe seguita, l'opzione standard europea era quella di ricorrere ai prestiti, in primo luogo attraverso il Meccanismo europeo di Stabilità (MES). Secondo Alcidi e Gros²⁶, il MES rappresentava uno strumento già testato durante la crisi del debito sovrano, ma il suo utilizzo era percepito come politicamente controverso in diversi Stati membri. Come ricostruito da alcuni studiosi, i prestiti del MES erano poco appetibili per alcuni Paesi, tra cui l'Italia, in quanto si trattava di Paesi con un alto livello di debito pubblico e considerata, altresì, la possibilità di rifinanziare il debito sul mercato. La richiesta di risorse al MES, inoltre, avrebbe potuto innescare un impatto reputazionale negativo dei Paesi sui mercati finanziari in termini di sostenibilità del debito.

Beetsma e Giuliodori²⁷ analizzano come la riluttanza a utilizzare il MES sia stata amplificata dalla memoria storica delle severe condizionalità imposte durante la crisi greca. A queste valutazioni è necessario aggiungere le preoccupazioni circa la potenziale condizionalità aggiuntiva e l'associazione

²² Jean Pisani-Ferry, “European Union Recovery Funds: Strings Attached, but Not Tied Up in Knots,” *Bruegel Policy Contribution* no. 19 (October 27, 2020)

²³ Ivi

²⁴ Catherine E. De Vries, *Euroscepticism and the Future of European Integration* (Oxford: Oxford University Press, 2018)

²⁵ José Fernández-Albertos e Alexander Kuo, “Selling Austerity: Preferences for Fiscal Adjustment during the Eurozone Crisis,” *Comparative Politics* 52, n. 2 (2020): 197–227

²⁶ Cinzia Alcidi e Daniel Gros, “Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis,” *Intereconomics* 55, n. 4 (2020): 202–203

²⁷ Roel Beetsma, Oana Furtuna, Massimo Giuliodori e Haroon Mumtaz, “Revenue- versus Spending-based Fiscal Consolidation Announcements: Multipliers and Follow-up,” *Journal of International Economics* 131 (2021)

dei presiti del MES con l'intervento proattivo della Troika (Commissione, BCE, FMI) negli affari interni di un Paese membro, come avvenuto in concreto durante la crisi del debito sovrano, e le varie contestazioni al MES che a livello nazionale provenivano già da tempo dai partiti sovranisti e populistici in Italia.

La prima mossa istituzionale in termini di policies è una lettera congiunta del 25 marzo 2020 indirizzata al presidente del Consiglio europeo il belga Charles Michel. In questa missiva, nove leader nazionali, tra cui Italia, Spagna, Francia, Portogallo, Grecia, Belgio, Slovenia, Irlanda e Lussemburgo, chiedevano i *coronabonds* per finanziare gli investimenti sanitari e le politiche economiche sociali. I *coronabonds* rappresentano una delle modalità di debito comune dell'Eurozona al fine di mutualizzarne e dividerne il rischio.

Alcuni dei firmatari, tra cui l'Italia, hanno richiesto finanziamenti dall'UE sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto in alternativa o in aggiunta ai *coronabonds*, mentre alcuni governi hanno sostenuto l'utilizzo di prestiti del MES ma senza condizionalità. I *coronabonds* sono stati oggetto di dibattito e di scontro politico. Secondo della Posta²⁸, questo dibattito rifletteva una tensione di lunga data tra approcci orientati alla solidarietà e quelli incentrati sull'austerità fiscale.

Un raggruppamento composto dalla Germania come capofila, e poi da Austria, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia e Finlandia, si è opposto alla creazione di *coronabonds*, e ha caldeggiato in alternativa l'uso dei meccanismi di supporto esistenti, in particolare il MES con la condizionalità. Gli stati del nord Europa hanno dovuto fronteggiare, inoltre, una forte opposizione dell'opinione pubblica a qualsiasi forma di mutualizzazione del debito.

L'ago della bilancia è stato il governo tedesco che, con un *coup de théâtre*, nella primavera del 2020 ha registrato un cambiamento significativo nelle proprie preferenze sulla necessità di sovvenzioni per finanziare la ripresa economica, segnando una netta separazione tra la Germania e gli Stati del nord Europa. Le motivazioni alla base del cambiamento tedesco sono le seguenti: in primo luogo la consapevolezza relativa alle devastazioni socioeconomiche provocate dalla crisi e la preoccupazione per possibili *spill overs* negativi, a questo aggiungiamo le sopraggiunte riflessioni dell'allora ministro delle Finanze Olaf Scholz che accantonò il netto rifiuto alla mutualizzazione e, in ultimo, un rilevante mutamento nell'opinione pubblica tedesca durante la pandemia.

Equidistante rispetto alle due coalizioni si situava il governo francese che, inizialmente, ha sostenuto l'emissione di *coronabonds* ma, una volta emersa l'opposizione alla proposta, il ministro delle Finanze francese, Bruno Le Maire, ha proposto la creazione di un fondo a tantum limitato a cinque o dieci anni che potesse indebitarsi ed emettere prestiti ai governi a tassi inferiori rispetto a quelli di mercato per agevolare la ripresa economica.

Considerate le diverse posizioni in gioco, le preferenze degli Stati hanno causato una serie di conflitti distributivi che sono stati oggetto di conciliazione all'interno dell'Eurogruppo, del Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze e del Consiglio Europeo, attraverso la negoziazione intergovernativa. Gli aspri dibattiti sui *coronabonds* sono presto confluiti in un vicolo cieco istituzionale, mentre l'Eurogruppo ha deciso di aumentare i finanziamenti messi a disposizione degli stati membri sotto forma di prestiti nell'aprile 2020.

Le conseguenze furono chiare sin da subito: il MES è stato ampliato istituendo una linea speciale di prestiti per contrastare la crisi pandemica, mentre la condizionalità è stata ridotta e l'unico requisito

²⁸ Pompeo Della Posta, "Government Size and Speculative Attacks on Public Debt," *International Review of Economics & Finance* 72 (2021): 79–89

utile per accedere a questa linea di credito era l'impegno a utilizzarla per sostenere il finanziamento domestico delle spese sanitarie dovute alla pandemia.

I prestiti avrebbero dovuto raggiungere un ammontare pari al due per cento del PIL di ciascuno Stato membro, per un totale di 240 miliardi di euro, ma nessun governo della zona euro ha deciso di ricorrere ai prestiti del MES.

La svolta è rappresentata dalla proposta della Commissione europea all'inizio di aprile 2020, a cui ha fatto seguito la decisione dell'Eurogruppo di istituire uno strumento temporaneo basato su prestiti per l'assistenza finanziaria a tutela dell'occupazione.

Il programma *Sure*, "Sostegno per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza", perseguiva la finalità di fornire assistenza finanziaria ai governi degli Stati membri che gestivano programmi di mantenimento dell'occupazione, sotto forma di prestiti a condizioni favorevoli, fino ad un massimale di 100 milioni di euro in totale, facendo leva da un lato sul bilancio UE e dall'altro sulle garanzie fornite dagli Stati membri. SURE ha rappresentato una delle risposte più tempestive dell'UE, favorendo la stabilità sociale ed economica durante i primi mesi della pandemia.

Un altro passaggio epocale è l'approvazione da parte del Consiglio Europeo dell'accordo dell'Eurogruppo su tre importanti reti di sicurezza per i lavori (il programma SURE con i prestiti), le imprese (le garanzie della Banca Europea degli Investimenti sui prestiti) e gli enti sovrani (attraverso i prestiti MES), con un finanziamento che raggiungeva la somma totale di 540 miliardi di euro.

Data per certa la scarsa adesione degli Stati membri ai prestiti MES, il potenziale sostegno finanziario per i governi nazionali consisteva solo nei prestiti SURE di 100 miliardi di euro. A corredo di queste iniziative, il Consiglio Europeo ha chiesto alla Commissione europea di presentare una proposta concreta per l'istituzione di un Fondo di risanamento mirato ai settori economici e alle aree geografiche dell'Europa più colpiti.

E' questo il primo passo istituzionale in termini di *policy design* verso il Next Generation EU e i PNRR nazionali. Nel mese di maggio il tandem formato da Angela Merkel e Emmanuel Macron ha annunciato congiuntamente il sostegno ad un fondo di 500 miliardi di euro, con sovvenzioni da concedere agli Stati membri dell'UE che avevano bisogno di finanziamenti attraverso il debito emesso dalla Commissione.

E' questo un ulteriore cambio significativo nella strategia del governo tedesco, anche se ancora erano poco chiare le implicazioni di questa proposta in termini di eventuale redistribuzione tra gli Stati membri, considerata la necessità di rimborsare il debito emesso.

Al fine di fare chiarezza, Merkel e Macron hanno invitato la Commissione a offrire una visione di policy chiara ed a sua volta la Commissione ha proposto un imponente strumento di 750 miliardi di euro, il Next Generation EU, formato da prestiti, sovvenzioni e rinforzi mirati al bilancio dell'UE a lungo termine per il 2021-2027. Secondo Anderson et al.²⁹ questa proposta ha segnato un importante momento di discontinuità nella politica fiscale europea, poiché ha legittimato il ricorso al debito comune come strumento di risposta alle crisi.

E' interessante registrare anche la posizione dei paesi cosiddetti "frugali", che avrebbero accettato soltanto un fondo europeo di prestiti, ma che successivamente hanno dovuto accettare un fondo più contenuto che comportava un minor ammontare di sovvenzioni, mentre il governo olandese ha chiesto un veto nazionale sull'assegnazione dei finanziamenti.

²⁹ Julia Anderson, Simone Tagliapietra e Guntram B. Wolff, "A Framework for a European Economic Recovery After COVID-19," *Intereconomics* 55, n. 4 (2020): 209-215

Un'ulteriore tappa imprescindibile da un punto di vista della genesi delle politiche pubbliche di risposta alla pandemia è il Consiglio Europeo che si è protratto dal 17 al 21 luglio 2021, nel corso del quale i leader europei hanno raggiunto un compromesso storico sul Recovery Fund, accompagnato da un accordo relativo al bilancio UE per il periodo 2021-2027. Secondo Fabbrini³⁰, questo compromesso ha dimostrato come le crisi fungano da catalizzatori per un maggiore coordinamento europeo, nonostante le persistenti tensioni tra gli Stati membri.

Gli Stati membri avevano stabilito un'erogazione di sovvenzioni a 390 miliardi, rispetto alla richiesta iniziale di 500 miliardi di euro avanzata da Commissione, Francia, Germania, Italia e altri Stati membri dell'Europa meridionale. Un ammontare ancora minore era stato richiesto dai paesi cosiddetti "frugali". Come analizzato da De Vries³¹, la riduzione delle sovvenzioni rappresenta un compromesso tra l'esigenza di solidarietà europea e le richieste di rigore fiscale dei paesi del nord.

Dei 390 miliardi, soltanto 312,5 miliardi costituivano un sostegno specifico per gli Stati membri colpiti dalla pandemia, mentre i restanti 77,5 miliardi di euro integravano i programmi UE già in essere. 360 miliardi di euro complessivi erano erogati come prestiti e alla Commissione è stato dato il potere di raccogliere fino a 750 miliardi di euro sui mercati finanziari.

Appaiono più chiari adesso i contorni di Next Generation EU, lo strumento dal valore complessivo di 750 miliardi di euro, dei quali 390 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti. Il fulcro è rappresentato dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza che ha un valore di 672,5 miliardi in prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti intrapresi dai paesi UE.

Da non trascurare, inoltre, l'accordo quadro 2021-2027, dal valore complessivo di 1074,3 miliardi di euro, che intendeva sostenere la ripresa dalla crisi economica collegata al Covid-19. Un pacchetto completo di iniziative e interventi che prevedeva risorse per oltre 1800 miliardi di euro per garantire una ripresa inclusiva e sostenibile, con un'attenzione particolare alla transizione verde e digitale.

2.1 L'apporto della Banca Centrale Europea al policy design

La Banca Centrale Europea (BCE) merita di essere annoverata tra le istituzioni sovranazionali che hanno proposto una reazione alla pandemia in termini di politiche pubbliche. Il primo passo della Banca Centrale Europea, però, è stato un passo falso in quanto alla sua prima conferenza stampa la presidente Christine Lagarde ha dichiarato come "non sia tra i compiti della BCE quello di ridurre il differenziale tra gli interessi pagati sui titoli di Stato dei paesi dell'area euro". Questa dichiarazione è apparsa sin da subito in forte contrasto con l'impegno assunto in precedenza dalla BCE di preservare l'integrità dell'area euro e ha provocato, tra l'altro, una forte crescita dello spread italiano. Secondo Bénassy-Quéré et al.³² questo errore iniziale ha evidenziato le difficoltà della BCE nel bilanciare le sue comunicazioni pubbliche con la necessità di stabilità dei mercati.

Una netta critica, in tal caso, è stata espressa anche dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. La BCE ha prontamente cambiato strada, attraverso il lancio di un massiccio, anche se temporaneo, acquisto di titoli pubblici e privati denominato "Pandemic Emergency Purchase Programme" (PEPP),

³⁰ Fabbrini S., Puetter U., *Integration without Supernationalisation: Studying the Lead Roles of European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics*, in "Journal of European Integration", vol. 38, n. 5, 2016

³¹ Catherine E. De Vries e Sara B. Hobolt, *Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe* (Princeton: Princeton University Press, 2020).

³² Agnès Bénassy-Quéré, Ramon Marimon, Jean Pisani-Ferry, Lucrezia Reichlin, Dirk Schoenmaker e Beatrice Weder di Mauro, "COVID-19: Europe Needs a Catastrophe Relief Plan," in *Europe in the Time of Covid-19*, a cura di Agnès Bénassy-Quéré e Beatrice Weder di Mauro (London-Paris: CEPR Press, 2020)

una forma di mutualizzazione motivata dal fatto che la BCE incorpora nel suo bilancio una grande quantità di titoli sovrani dei paesi mediterranei, tra i quali hanno una grande preponderanza quelli italiani.

Secondo alcuni studiosi, il programma PEPP ha costituito “il più importante input sovranazionale nella prima fase della crisi”, e ha visto la BCE impegnata a colmare un vuoto economico ed istituzionale.

2.2 Il ruolo della Commissione Europea nel policy design europeo

Quando la pandemia ha iniziato a diffondersi negli Stati europei tra il febbraio e il marzo 2020, la Commissione europea non ha svolto un ruolo preponderante nella definizione di politiche pubbliche efficaci. I governi nazionali si sono mossi in ordine sparso e in alcuni casi hanno dimostrato una buona dose di egoismo nazionale, come ad esempio in occasione dei divieti all’export di apparecchiature mediche o con l’introduzione di restrizioni non coordinate alla libera circolazione.

Si è verificato un corto circuito tra la domanda di “più Europa” da parte dei cittadini e l’inazione delle istituzioni, in alcuni casi provocata dalle limitate competenze in materia sanitaria attribuite, ad esempio, alla Commissione europea.

È interessante analizzare i risultati di un sondaggio commissionato dal Parlamento europeo e pubblicato nel giugno 2020, ma effettuato tra il 23 aprile ed il primo maggio: più della metà dei cittadini dell’Unione europea si dichiarano piuttosto critici nei confronti della mancata solidarietà mostrata dagli Stati membri nei primi mesi della pandemia, e il dato più basso si registra in Italia con il 16%. Allo stesso tempo i cittadini hanno espresso una chiara volontà nei confronti del rafforzamento delle competenze dell’UE (il 69% degli intervistati, il 77% in Italia).

Compresa la gravità della situazione sanitaria ed economica, la Commissione europea ha progressivamente potenziato la sua presenza in termini di politiche pubbliche e iniziative. Il 19 marzo, con la pandemia che iniziava a diffondersi, la Commissione ha introdotto una maggiore flessibilità sull’interpretazione delle regole degli aiuti di Stato e sull’utilizzo dei fondi di coesione, a cui si aggiunga l’attivazione della clausola di salvaguardia che ha portato ad una sospensione del Patto di Stabilità e crescita. L’attivazione della clausola di salvaguardia ha segnato un momento fondamentale, permettendo agli Stati membri di adottare misure fiscali eccezionali senza violare i vincoli europei.

Arriviamo così al 28 marzo, quando la Commissione ha proposto un pacchetto di cambiamenti al bilancio pluriennale e di stimoli all’economia. In un primo momento, parlando ai media tedeschi, la Presidente von der Leyen è sembrata sulle stesse posizioni dei paesi frugali per quanto riguarda la mutualizzazione del debito e l’emissione di un titolo comune a livello UE.

Con questo intervento, la von der Leyen provocò ad un tempo il plauso dell’opinione pubblica e della classe dirigente tedesca, ma una furiosa reazione da parte dei paesi membri più duramente colpiti dalla pandemia, in particolare l’Italia. Non si fecero attendere, infatti, le reazioni del presidente del Parlamento europeo David Sassoli, che chiese un chiarimento dalla presidente della Commissione europea, e del Commissario per gli Affari Economici e Finanziari della CE Paolo Gentiloni, il quale indicò apertamente il suo sostegno ai *coronabonds* e la creazione di un fondo speciale per affrontare l’emergenza coronavirus.

Compreso il grave errore commesso, la presidente della Commissione europea, intervenendo al Parlamento europeo, ha offerto le sue “più sincere scuse” all’Italia, e ha ammesso che la Commissione

non è stata “davvero pronta a questa sfida” ma “dopo un avvio difficile, l’UE ha mostrato quanto sia capace di solidarietà”. Un’autocritica pubblica che ha permesso di ristabilire fiducia nei confronti delle istituzioni europee, soprattutto nei paesi più colpiti dalla pandemia.

L’Unione europea è andata così incontro ad un esercizio di apprendimento rapido, riconoscendo che per la ripresa economica e sociale dell’UE fosse necessario un vero e proprio Piano Marshall.

Dopo questi primi errori e fraintendimenti, dall’aprile 2020 la Commissione europea ha cominciato ad avere un atteggiamento proattivo, a partire dalla presentazione della proposta per istituire uno strumento temporaneo per aiutare gli Stati membri a fronteggiare la disoccupazione (SURE).

A questo provvedimento, è necessario aggiungere l’iniziativa che ha permesso ulteriore flessibilità nell’utilizzo dei fondi di coesione (Coronavirus Response Investment Initiative Plus) e un ulteriore pacchetto di misure indirizzate a facilitare l’erogazione di prestiti bancari per aiutare l’economia.

Un ulteriore passaggio procedurale rilevante avviene il 23 aprile del 2020, quando il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di preparare una proposta per uscire dalla crisi.

Numerosi studiosi e analisti di politiche pubbliche hanno commentato le iniziative di policies della Commissione europea con l’allocuzione “momento hamiltoniano” dell’UE, in base ad un’analogia con la storia degli Stati Uniti d’America e l’assunzione del debito nazionale da parte del governo centrale, ed il suo rifinanziamento attraverso titoli federali. Tali misure hanno rappresentato un grande salto in avanti per l’integrazione e hanno accelerato un processo di europeizzazione delle politiche fiscali che sembrava impensabile prima del 2020.

A causa delle circostanze, Ursula von der Leyen è stata costretta ad approntare due programmi di lavoro 2020, riadattando quello iniziale alla luce della risposta in termini di politiche pubbliche alla crisi pandemica.

Il programma revisionato ha posto particolare enfasi sul Piano per la ripresa, modificando ampiamente gli obiettivi e le tempistiche rispetto alle priorità iniziali previste prima dello scoppio della pandemia, mentre in continuità con il primo testo è stata mantenuta la centralità del Green Deal europeo.

La revisione del programma di lavoro è connessa ad una necessità funzionale e ad un ruolo simbolico: dimostrare ai cittadini europei la volontà e la capacità della Commissione di sapersi adattare alle mutate circostanze.

Come anticipato precedentemente, il Consiglio Europeo ha raggiunto un accordo sugli strumenti e le risorse finanziarie per fronteggiare la crisi pandemica nel corso del lungo vertice che si è tenuto tra il 17 e il 21 luglio 2020. Dopo l’approvazione definitiva da parte dei leader nazionali, l’attenzione è stata focalizzata sull’attuazione legislativa del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, e sulle negoziazioni sul bilancio pluriennale.

2.3 Il supporto del Parlamento Europeo al processo di policy design

Il quadro della genesi del Next Generation EU si conclude con una disamina del ruolo del Parlamento europeo nei primi mesi della pandemia, un periodo storico nel quale l’istituzione è stata fortemente criticata da studiosi e analisti di politiche pubbliche ed è stata accusata di “aver fatto fatica a dare il suo contributo” e si è limitata a giocare “un ruolo comparativamente minore”, se non proprio “un ruolo da spettatore”.

Come accaduto durante l’esperienza delle precedenti crisi economiche e sociali, il Parlamento Europeo nelle prime fasi della pandemia da Covid-19 ha faticato non poco a rendersi visibile soprattutto a causa della limitata capacità di formulare politiche e dell’assenza di un potere di

iniziativa legislativa. Per quanto riguarda, invece, le difficoltà organizzative per un parlamento transnazionale di gestire il lavoro da remoto gli osservatori sono stati particolarmente benevoli e ne hanno lodato l'impegno per garantire la massima efficacia alle riunioni.

Un ulteriore esempio della marginalità del Parlamento europeo è rappresentato dalla Relazione dei quattro presidenti nelle prime fasi della crisi economico-finanziaria, che escludeva il presidente del Parlamento europeo.

Il primo step in termini di iniziativa e azione politica si registra il 17 aprile 2020 e riguarda la votazione di una risoluzione dedicata all'azione coordinata dell'Unione europea. Si tratta del primo tentativo del Parlamento di riaffermare il proprio ruolo, spingendo per un maggiore coordinamento tra gli Stati membri.

Grazie a questo documento, che è stato votato da PPE, S&D e Renew ma ha registrato numerose defezioni tra i partiti di Repubblica Ceca, Ungheria, Finlandia e Olanda, il Parlamento europeo si è fatto promotore di un efficace coordinamento europeo, una risposta comune alla crisi e una concreta solidarietà europea, con la finalità prioritaria di potenziare gli strumenti e i processi decisionali esistenti.

La data di svolta appare sempre il luglio 2020, segnatamente il Consiglio europeo che ha sancito l'accordo tra gli Stati membri. Da quel momento ha preso avvio una nuova fase per la Commissione europea ma anche per il Parlamento, "dal momento che l'adozione del Piano per la ripresa è stata effettuata attraverso procedure che assegnano un ruolo centrale alla Commissione e conferiscono al Parlamento il ruolo di co-legislatore, o gli attribuiscono un potere di veto nella procedura di approvazione del bilancio pluriennale".

A rafforzare tale connotazione, anche la dichiarazione del presidente David Sassoli: "il Parlamento europeo doveva essere pienamente coinvolto nelle decisioni e non trattato come una cassetta delle lettere". Una posizione sostenuta fortemente dal leader del gruppo del Partito Popolare Europeo, Manfred Weber, attraverso un richiamo alla necessità di "salvaguardare la posizione del Parlamento europeo nel design, accordo e implementazione del Piano per la ripresa".

Nel dibattito è intervenuto anche il presidente della Commissione Bilancio del Parlamento europeo, Van Overtveldt, che ha sottolineato come "l'approvazione del Parlamento fosse molto meno certa di quanto lo sia stata per il precedente bilancio pluriennale; la Commissione e il Consiglio devono prendere nota dei suoi obiettivi".

A queste dichiarazioni di intenti, ad ogni modo rilevanti, sono seguite iniziative conseguenti, come ad esempio la grande coalizione di deputati che ha votato una risoluzione il 23 luglio 2020 che rifiutava categoricamente "l'accordo politico sul bilancio 2021-2027 per come è ora, e sottolineava che il Parlamento deve votare il suo consenso all'accordo al regolamento sul bilancio".

E se la presidente della Commissione europea aveva invitato i deputati europei "a ingoiare l'amara pillola" e approvare lo storico accordo sul bilancio, il capogruppo del PPE Manfred Weber aveva preferito confermare come in realtà il Parlamento europeo non fosse ancora pronto. Weber era convinto, inoltre, di come l'accordo mancasse di ambizione e quanto fosse lontano dalle priorità del suo Stato.

Veniamo così ad analizzare la risoluzione votata a larga maggioranza dal Parlamento europeo. Un documento dal quale emergono forti critiche ai tagli in materia di asilo, migrazioni e protezione delle frontiere esterne, salute e ricerca. Oggetto di osservazioni anche le ambiguità relative al meccanismo di collegamento tra l'erogazione dei fondi comunitari e il rispetto dello stato di diritto da parte dei paesi membri.

È interessante prendere nota, anche in questo caso, della spaccatura tra gli alleati di governo nel voto alla risoluzione. Pd e M5S, infatti, hanno votato in maniera difforme su un emendamento relativo al MES. Su posizioni differenti anche i partiti di opposizione, con Forza Italia nettamente a favore della risoluzione finale, quindi sulle stesse posizioni della maggioranza, e Lega e Fratelli d'Italia contrarie. Queste divergenze riflettono la forte influenza delle dinamiche politiche nazionali nei processi decisionali europei.

Un'altra tappa importante è la lettera congiunta inviata un mese dopo dai leader dei quattro gruppi politici ad Angela Merkel, in qualità di Presidente del Consiglio dei ministri, e Ursula von der Leyen, al fine di ribadire l'importanza dell'istituzione di un efficace meccanismo a tutela dello stato di diritto attraverso un regolamento “che consenta di sospendere i pagamenti dei fondi dal bilancio comunitario in caso di violazioni sistematiche dei valori fondamentali che tutti gli Stati membri sono tenuti a rispettare, come la democrazia o l'indipendenza della magistratura, e chiedendo il mantenimento del voto a maggioranza qualificata inversa, che permette ad una maggioranza qualificata in Consiglio di bloccare (o approvare) la decisione della Commissione di non distribuire fondi”.

Il Parlamento europeo ha ribadito la necessità di un meccanismo sulla condizionalità nell'ambito della risoluzione sulla “istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, stato di diritto e diritti fondamentali” del 7 ottobre 2020, un momento decisivo nel posizionamento del Parlamento come difensore dei valori fondamentali dell'UE.

È necessario attendere il mese di novembre per segnalare la presenza di progressi significativi nei negoziati sul bilancio pluriennale: il Consiglio e il Parlamento europeo hanno trovato un accordo sulla condizionalità e lo stato di diritto, ampliando la sua applicabilità, senza tuttavia incorporare la regola di voto a maggioranza qualificata inversa.

Il 10 novembre è la data dell'accordo informale, con un aggiustamento verso l'alto dei tetti di spesa annuali (11 miliardi di euro) e la decisione di allocare i nuovi fondi a sette Programmi che forniscono beni pubblici all'UE (alcuni esempi: Erasmus+, Horizon e il Fondo per la gestione integrata delle frontiere).

E' particolarmente interessante analizzare anche la procedura di approvazione del bilancio pluriennale, avvenuta durante la plenaria del Parlamento Europeo del 16 dicembre 2020, nonostante l'opposizione di due Stati membri come Ungheria e Polonia. L'iter si è concluso con l'adozione ufficiale del Consiglio, avvenuta il giorno successivo.

Sapala et al., insieme ad altri autorevoli osservatori, hanno definito “senza precedenti” questo accordo sul bilancio, sia per la quantità di risorse da investire sia per le soluzioni innovative avanzate per finanziare il bilancio, che ha raggiunto la quota di 1.835,3 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, compresi i 750 miliardi stanziati per il Next Generation EU (il bilancio per il periodo 2014-2020 ammontava a 1083,3 miliardi di euro). La portata finanziaria del bilancio riflette una consapevolezza senza precedenti della necessità di affrontare le crisi con strumenti ambiziosi e integrati a livello europeo.

La somma complessiva del bilancio è ulteriormente potenziata da un budget di 21,11 miliardi per far fronte a necessità imprevedibili. Un lavoro rilevante, quello del Parlamento europeo, che è riuscito a rinnovare e rafforzare 10 programmi prioritari, con un investimento complessivo di 15 miliardi, e a inserire un piano legalmente vincolante sull'introduzione di nuove risorse proprie.

2.4 I negoziati per il Next Generation EU

La nostra analisi verte adesso sui negoziati relativi all'elemento prioritario del Next Generation EU, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, negoziati che sono stati complicati sin dalle prime battute. Secondo Fabbrini³³ questi negoziati riflettono la complessità intrinseca del processo decisionale europeo, caratterizzato da un equilibrio costante tra interessi nazionali e sovranazionali. La Commissione europea ha adottato una proposta per un regolamento il 28 maggio 2020, ma durante il Consiglio europeo che si è tenuto a luglio è stato modificato l'importo totale e l'allocazione delle risorse finanziarie. La Commissione aveva proposto 310 miliardi di euro in sovvenzioni e 250 miliardi in prestiti, mentre il Consiglio si è accordato su 312,5 miliardi di euro di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti. La riformulazione rappresenta un compromesso tipico delle dinamiche intergovernative, in cui gli Stati membri hanno cercato di bilanciare solidarietà e controllo fiscale.

A valle dell'accordo, inoltre, è stato introdotto un tetto per il volume massimo dei prestiti consistente, per ciascuno Stato membro, nel 6,8% del suo prodotto interno lordo, a parziale modifica del 4,7% proposto dalla Commissione. E in ultimo, è stata posta una scadenza per l'utilizzo dei fondi alla fine del 2026.

L'iter della proposta nelle strutture del Parlamento europeo è piuttosto complesso. È stata presa in carico da due Commissioni e i quattro relatori sono stati scelti tra esponenti politici di PPE, S&D e Renew, i tre gruppi principali. Sono stati necessari 9 triloghi per giungere all'accordo interistituzionale tra i co-legislatori, mentre il regolamento è stato approvato dal Parlamento europeo il 9 febbraio 2021, con una maggioranza molto ampia (582 membri a favore, 40 contrari e 69 astenuti), che comprendeva anche la Lega negli stessi giorni in cui a Roma i partiti erano impegnati nelle trattative sulla formazione del governo Draghi.

La procedura legislativa ha permesso al Parlamento europeo di potenziare il controllo democratico sul Recovery Fund, e a tal proposito è stato istituito il Dialogo sulla Ripresa e la Resilienza, un utile strumento di raccordo e confronto che permette alla Commissione di tenere costantemente informato sullo stato di attuazione del PNRR.

La governance del Piano per la ripresa e del Next Generation EU è stata garantita con il metodo comunitario, il sistema decisionale tradizionale dell'Unione Europea, utilizzato principalmente per le politiche in cui le istituzioni comunitarie, come la Commissione Europea, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'UE, svolgono ruoli distinti ma interconnessi. Tale metodo si basa sui principi di integrazione, sovranazionalità e cooperazione tra gli Stati membri. La presenza di questa tipologia di governance ha permesso alla Commissione e al Parlamento Europeo – anche se spesso su posizioni contrapposte – di assumere la leadership nella definizione delle misure e delle policies di contrasto agli effetti della pandemia.

Nonostante le tensioni tra istituzioni europee, e tra queste e gli Stati membri, è questa la cornice entro la quale è stato finalizzato il Piano per la Ripresa tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021.

Come spiegano efficacemente Bressanelli e Quaglia³⁴, la struttura di governance del Next Generation EU è una forma di *credible commitment*, uno strumento fondamentale per garantire fiducia e stabilità in situazioni che coinvolgono interazioni a lungo termine o negoziazioni strategiche. Tale assunto è, da un lato, in linea con gli assiomi fondamentali dell'intergovernativismo liberale, ma, dall'altro, vede accrescere i poteri della Commissione in linea con il neofunzionalismo.

³³ Sergio Fabbrini, *L'Unione europea. Governance e politiche*, edizione aggiornata (Bologna: Il Mulino, 2021).

³⁴ Bressanelli E., Quaglia L., La genesi del Next Generation EU, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, numero 3/2021, Il Mulino, Bologna

Questi contorni si attestano pienamente ai Piani Nazionali formulati dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione europea, e che prevedono un'attuazione a livello nazionale ma con un sistema complesso di monitoraggio e valutazione da parte della Commissione europea.

Il policy design del programma Next Generation EU, invece, con particolare riferimento alla struttura di governance, ha alcuni elementi di *path dependency*. Il concetto di *path dependency* (dipendenza dal percorso) è fondamentale per comprendere come le decisioni e le azioni passate possano influenzare e vincolare le scelte future, limitando o guidando l'evoluzione di un processo decisionale e di governance. La *path dependency* appare particolarmente rilevante nelle istituzioni europee, dove le scelte iniziali tendono a consolidarsi attraverso meccanismi di inerzia e costi di transizione elevati. Il processo si basa sull'idea che il "passato conta" e che le decisioni sono influenzate da eventi precedenti, spesso per via di costi di transizione elevati, inerzia istituzionale o effetti di rete.

L'analisi del Next Generation EU, e in particolare del PNRR italiano, offre numerosi esempi di *path dependency*, sia per quanto riguarda la sua concezione che la sua attuazione. Tra i vincoli ereditati dal passato rientrano senza dubbio le debolezze strutturali e l'inerzia istituzionale insite nella macchina amministrativa delle istituzioni nazionali ed europee.

Gli ambiti di investimento dei Piani di Ripresa sono stati scelti anche sulla base dell'influenza e dei vincoli relativi alle strategie di politica economica adottate in tempi recenti, come ad esempio il contenimento del debito pubblico e il focus su determinate priorità settoriali. Questi vincoli dimostrano come le politiche europee siano spesso orientate da priorità consolidate che limitano l'innovazione radicale.

La mappa concettuale del *path dependency* appare quindi perfettamente in linea con gli eventi che si sono verificati nelle diverse fasi di attuazione del Programma Next Generation EU e dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Questi Piani, in particolare il PNRR italiano, offrono un'opportunità unica per abbattere alcuni schemi di *path dependency* negativi, prendendo in carico alcune debolezze storiche del nostro Paese, come il divario tra Nord e Sud, la lentezza delle infrastrutture digitali e la dipendenza energetica.

E' la necessità indifferibile di riforme strutturali che ha spinto le autorità politiche a garantire un'ampia rilevanza all'intervento riformatore all'interno del Piano. Questa rottura con il passato appare ancora più necessaria nell'ambito dell'innovazione e della transizione verde, in quanto l'introduzione di nuovi percorsi legati alla sostenibilità (in particolare economia circolare ed energie rinnovabili) ha bisogno di un forte impegno per superare il legame con i modelli tradizionali.

Questa analisi relativa alla formazione e la genesi del Piano per la ripresa dell'Europa tra il 2020 e il 2021 permette di rispondere alla domanda "chi detiene la leadership nell'UE?". Nei primi mesi della pandemia sono stati gli Stati membri che si sono rivolti alla Commissione europea per la definizione di un Piano per la Ripresa.

Secondo Bressanelli e Quaglia³⁵, l'apporto maggiore in questa fase è stato garantito dalla cancelliera Angela Merkel e dal presidente francese Emmanuel Macron, che hanno guidato le negoziazioni all'interno del Consiglio europeo. Su un altro fronte e sullo stesso modello della reazione avuta dopo la crisi economico-finanziaria, la Banca Centrale Europea ha agito rapidamente per affrontare le "turbolenze macroeconomiche" della crisi pandemica. Si è trattato di una mossa essenziale per stabilizzare i mercati finanziari e garantire la liquidità necessaria agli Stati membri.

³⁵ Edoardo Bressanelli e Lucia Quaglia, "The Genesis of Next Generation EU: Intergovernmentalism vs Supranationalism?," *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* (2021): 353–37

Il compromesso politico raggiunto dai leader nazionali nel luglio del 2020 dà avvio alla seconda fase di policies, nella quale la Commissione e il Parlamento europeo hanno avuto un ruolo maggiormente centrale, in particolare attraverso la procedura legislativa ordinaria e la negoziazione sul bilancio pluriennale. La Commissione ha ottenuto più potere e responsabilità, in quanto gestisce risorse reperite direttamente sui mercati finanziari, mentre il suo ruolo nelle politiche sanitarie e sociali si è potenziato, grazie anche alla continua azione di monitoraggio dei PNRR presentati dai governi nazionali.

Sull'altro fronte, il Parlamento europeo è stato un attore marginale nei primi mesi della pandemia, ma subito dopo è stato capace di incidere nelle negoziazioni sul bilancio pluriennale e sui vari elementi fondanti del programma Next Generation EU.

Tale capacità di influenza risulta ad ogni modo limitata, in quanto l'istituzione agisce in una cornice di policy che è stata ampiamente definita da Consiglio e Commissione, considerata in particolare l'assenza di un formale potere di iniziativa legislativa e le continue esclusioni dalle fasi di *agenda setting*. Questa limitazione strutturale del Parlamento europeo riflette una tensione irrisolta tra il principio di rappresentatività democratica e le dinamiche intergovernative che dominano i processi decisionali dell'UE.

Tale quadro permette di confermare la presenza di alcuni elementi del meccanismo di "leadership collaborativa" definito da Nielsen e Smeets³⁶, che si manifesta attraverso la divisione dei ruoli tra le istituzioni, in cui il Consiglio fornisce la direzione politica, mentre la Commissione garantisce l'attuazione e il coordinamento. La governance politica, con un focus sugli agenti coinvolti nel processo decisionale e sulle arene negoziali, è caratterizzata dalla compresenza di elementi intergovernativi e sovranazionali.

In riferimento al contenuto della negoziazione, la bozza dei documenti relativi al programma Next Generation EU è stata preparata dalla Commissione europea dopo la richiesta avanzata dagli Stati membri e successivamente modificata sempre dagli Stati nella fase finale dei negoziati avvenuta in Consiglio.

Nel caso delle politiche pubbliche poste in essere nella fase della crisi pandemica, appare particolarmente efficace la formula di "staffetta", secondo la quale non c'è un solo attore istituzionale che abbia avuto la possibilità di controllare in autonomia il processo decisionale (Nielsen e Smeets si riferiscono in particolare al ruolo della Commissione e del Consiglio nelle fasi di agenda setting e policy design). Questa modalità di governance multilivello è tipica delle risposte dell'UE alle crisi, garantendo flessibilità e inclusività nel processo decisionale.

L'urgenza di addivenire ad una conclusione efficace, tra l'altro, non ha permesso l'esistenza di "vuoti", decisionali e di leadership, e ancora meno di fallimenti.

Secondo Bressanelli e Quaglia, infine, le misure economiche e politiche adottate per contrastare la crisi pandemica, in particolar modo il Next Generation EU, possono costituire uno "spartiacque nel processo di integrazione europeo", provocando un miglior bilanciamento tra gli elementi economici e monetari dell'UEM. A tal proposito resta da vedere se il Next Generation EU, concepito come strumento di policy temporaneo, riuscirà a permanere anche nei decenni futuri.

³⁶ Bodil Nielsen e Sandrino Smeets, "The Role of the EU Institutions in Establishing the Banking Union: Collaborative Leadership in the EMU Reform Process," *Journal of European Public Policy* 25, n. 9 (2018): 1233–1256

3. La nascita del PNRR: da Conte a Draghi, la genesi del Piano in Italia

Tra la fine di gennaio e l'inizio di marzo 2020, nella fase di piena allerta sanitaria, l'Italia era il primo paese in Europa per numero e gravità di contagi e anche per la definizione di politiche e misure riconosciute come le più stringenti. Il governo guidato da Giuseppe Conte (l'esecutivo Conte II sostenuto da una eterogenea coalizione di partiti con M5S, Partito Democratico, Liberi e Uguali, Italia Viva) ha adottato una strategia di cooperazione multilaterale più in linea con la tradizione di politica estera italiana e ha promosso sin da subito l'attivazione delle istituzioni europee per contrastare la crisi con un coordinamento sovranazionale forte. Nella fase più acuta della pandemia, l'esecutivo Conte ha proposto alcune soluzioni comuni, in parte inedite, per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali dell'eccezionale shock sanitario.

La strategia multilaterale adottata dal governo italiano si inserisce in una tradizione di politica europea che enfatizza l'interdipendenza e la solidarietà tra gli Stati membri. Secondo autorevole dottrina³⁷, l'Italia ha cercato di sfruttare la crisi pandemica come una finestra di opportunità per avanzare l'integrazione europea e ottenere maggiore flessibilità fiscale.

La data di avvio della cornice temporale di questa fase è il 31 gennaio 2020, quando il Consiglio dei ministri ha deliberato lo stato di emergenza sanitaria, mentre l'OMS attenderà l'11 marzo per dichiarare ufficialmente la pandemia.

Attraverso i contorni della teoria classica dei flussi multipli di Kingdon, che spiega chiaramente la costruzione dell'agenda istituzionale, è possibile stabilire che la crisi causata dall'epidemia di Covid 19 rappresenti una finestra di policy nella quale flussi di problemi, opzioni e relazioni di potere fra gli attori rilevanti si intrecciano fino a strutturare un contesto decisionale reso propizio da una coalizione di sostegno che agisce da imprenditore di policy. Nel caso delle prime fasi di gestione della pandemia, agenda setting e processo decisionale si sono articolate attraverso il complesso insieme di interazioni multilivello della governance europea, un'arena di policy dove si è agito in alcuni momenti al livello nazionale e in altri al livello di una pluralità di arene sovranazionali.

La teoria dei flussi multipli trova un'applicazione particolarmente efficace nel contesto pandemico, dove le interazioni tra il livello nazionale e sovranazionale hanno evidenziato l'importanza di una gestione integrata delle politiche. Come evidenziano Zahariadis e Tosun³⁸, la pandemia ha agito come un "focusing event" che ha catalizzato l'attenzione degli attori politici e accelerato l'elaborazione di risposte politiche coordinate.

Le prime informative del ministro della salute Speranza in Parlamento hanno dimostrato l'esigenza di fare sistema a tutti i livelli di governo. Nonostante gli allarmi e le indicazioni che arrivano dai territori, il Consiglio europeo ha discusso della situazione pandemica soltanto a partire dal 10 marzo, quando l'allerta sanitaria era ormai elevata al massimo grado. In videoconferenza il presidente Michel "esprime simpatia per l'Italia e per il collega Giuseppe, il cui paese è stato colpito più duramente e le

³⁷ Sergio Fabbrini, *L'Unione europea. Governance e politiche*, ed. aggiornata (Bologna: Il Mulino, 2021)

³⁸ Nikolaos Zahariadis, Evangelia Petridou, Theofanis Exadaktylos e Jörgen Sparf, "Policy Styles and Political Trust in Europe's National Responses to the COVID-19 Crisis," *Policy Studies* 44, n. 1 (2023): 46–67

cui misure chiedono gravi sacrifici personali agli italiani”. Negli stessi giorni il paese entrava in un regime di lockdown (protratto fino al 4 maggio) e il parlamento autorizzava all’unanimità il primo scostamento di bilancio (ne seguiranno altri 4 nel 2020).

Il lockdown nazionale rappresenta una risposta senza precedenti che evidenzia il ruolo centrale dello Stato nel garantire la sicurezza pubblica e la resilienza economica. Secondo Capano³⁹, le misure adottate riflettono una capacità statale di adattarsi rapidamente a contesti emergenziali, ma anche una vulnerabilità strutturale legata all’assenza di un coordinamento europeo immediato.

L’interlocuzione fra governo e parlamento sulla dimensione europea della risposta alla crisi e le posizioni dell’Italia è affidata ai ministri più rilevanti (salute, economia, affari europei). Con i meeting da remoto sono saltate le procedure ordinarie in sede UE ma nel corso dei mesi è stato sempre un forte impegno da parte del governo italiano in termini di partecipazione delle istituzioni alla formulazione delle policies sovranazionali.

Questo modello di dialogo multilivello tra governo e parlamento nazionale riflette le caratteristiche del “parlamentarismo europeo” descritto da Bardi et al.⁴⁰, secondo cui i parlamenti nazionali svolgono un ruolo cruciale nel legittimare le decisioni sovranazionali.

Il dialogo istituzionale sulla definizione degli interventi europei in risposta alla crisi è diventato intenso soprattutto a partire dal mese di marzo, alimentato, in ambito nazionale, dall’agenda delle decisioni di finanza pubblica, a partire dall’approvazione del Documento di Economia e Finanza (Def). Tali decisioni rappresentano, d’altra parte, una componente ormai inestricabile del contesto di vincoli e opportunità che caratterizza i paesi dell’Eurozona per effetto del coordinamento macroeconomico e fiscale sovranazionale (“semestre europeo”). In quei mesi, all’avvio della discussione in sede UE è corrisposto un maggiore confronto tra governo e gruppi parlamentari in sede nazionale. L’approvazione del DEF 2020 segna, quindi, un passaggio cruciale nella costruzione di una strategia integrata per affrontare la crisi.

3.1 Le principali tappe di sviluppo del processo di policy nel collegamento fra arena UE e arena domestica

Il ministro dell’economia Gualtieri ha svolto un ruolo centrale nei primi mesi della pandemia partecipando alle continue audizioni delle Commissioni Bilancio riunite sulle misure economiche del governo per fronteggiare l’emergenza epidemiologica e sulle decisioni nazionali nel circuito della governance economica europea. In queste occasioni il Ministro ha dato conto delle iniziative elaborate in ambito ECOFIN e di Eurogruppo, oltre che negli omologhi G7 e G20, e, allo stesso tempo, ha riferito sugli esiti delle videoconferenze EUCO. Gualtieri è stato anche destinatario di question time in aula (interpellanze urgenti e interrogazioni a risposta immediata) su un certo numero di questioni relative alle implicazioni per l’Italia delle misure UE, come ad esempio la

³⁹ Giliberto Capano, “Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)expected, You Can Be Only What You Already Are,” *Policy and Society* 39, n. 3 (2020): 326–344

⁴⁰ Luciano Bardi, Stefano Calossi e Eugenio Pizzimenti, *Parties, Partisans and Democracy in Italy* (London: Routledge, 2021).

riprogrammazione dei fondi strutturali e di coesione per far fronte nel breve periodo all'effetto pandemico; la semplificazione del credito in attuazione delle misure della Banca centrale europea (Bce); la costruzione di opzioni di intervento che assicurano la sostenibilità del debito pubblico nell'eurozona.

L'impegno del ministro Gualtieri si colloca nel quadro più ampio della governance economica europea, che vede una crescente interconnessione tra le arene nazionali e sovranazionali. A ben guardare, la crisi pandemica ha rafforzato il ruolo dell'ECOFIN e dell'Eurogruppo come spazi cruciali per la definizione di politiche coordinate, evidenziando al contempo la necessità di una maggiore flessibilità normativa per affrontare situazioni di emergenza.

Un'altra figura istituzionale rilevante è stata il ministro per gli affari europei Amendola, che si è occupato di comunicare alle commissioni competenti l'andamento dei negoziati UE. A marcare l'ulteriore rafforzamento di una leadership europeista proattiva del governo italiano nella fase successiva all'approvazione di Next Generation EU il successivo presidente Draghi si limiterà a conferire la delega agli affari europei ad un sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, confermando Amendola in questo ruolo per garantire continuità a istituti e funzioni.

La leadership di Amendola, particolarmente rilevante nel contesto dei negoziati europei, riflette una strategia italiana volta a consolidare il proprio ruolo come promotore di una maggiore integrazione europea. Secondo Fabbrini e Puetter⁴¹, si conferma che i ministri per gli affari europei svolgono un ruolo fondamentale nell'articolare le preferenze nazionali e nel tradurle in politiche europee, specialmente in contesti di crisi.

Nella fase ascendente del pressing italiano per la mobilitazione delle istituzioni sovranazionali a favore di forme più marcate di solidarietà anche ad Amendola sono indirizzati atti di controllo in aula che, presentati soprattutto dai gruppi di maggioranza, offrono al governo la possibilità di riferire in parlamento la propria posizione di politica europea. In particolare, è apprezzata l'applicazione flessibile delle norme sugli aiuti di Stato (di cui l'Italia presto si avvale) e ancor più la sospensione (temporanea) del Patto di Stabilità e crescita. L'allentamento dei vincoli di bilancio ha permesso un approccio flessibile e pragmatico all'esercizio 2020 del semestre europeo. Il governo ha puntato, da un lato, ad affiancare una politica economica accomodante dell'UE ad un adeguato stimolo fiscale comune, ma, dall'altro, ha deciso di non puntare sul MES ma sull'emissione da parte di un'istituzione UE di uno strumento di debito comune a lunga scadenza (denominato *Coronabond*) per raccogliere risorse sul mercato a beneficio di tutti gli Stati membri.

La sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e l'adozione di politiche fiscali espansive rappresentano un momento di discontinuità rispetto alla tradizionale rigidità delle regole fiscali europee. Come evidenziato da Claeys et al.⁴², questa flessibilità è stata essenziale per consentire agli Stati membri di adottare politiche economiche e fiscali espansive necessarie a contrastare gli effetti della crisi pandemica senza incorrere nei tradizionali vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita. La sospensione temporanea delle regole fiscali ha permesso ai governi nazionali di sostenere le proprie economie attraverso interventi straordinari, come i programmi di cassa integrazione, i sussidi

⁴¹ Fabbrini, S., & Puetter, U. (2016). *Integration without supranationalisation: Studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics*. *Journal of European Integration*, 38(5), 481–495.

⁴² Claeys, G., Darvas, Z., Demertzis, M., & Wolff, G. B. (2021). *The great COVID-19 divergence: Managing a sustainable and equitable recovery in the European Union*. *Intereconomics*, 56(4), 211–219

alle imprese e gli investimenti nel sistema sanitario. Tuttavia, ciò ha anche sollevato interrogativi sul futuro della governance economica dell'UE e sulla possibilità di una revisione più strutturale del quadro normativo fiscale europeo.

Tale ipotesi è stata definita concretamente con una lettera che il presidente Conte e i capi di stato di governo di Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna hanno indirizzato al presidente Michel prima della terza videoconferenza EUCO del 26 marzo. In questa lettera si proponeva anche l'istituzione di un fondo specifico aggiuntivo all'interno del bilancio UE per le spese legate alla lotta al Coronavirus. Il governo italiano ha deciso di insistere per una definizione condivisa della crisi pandemica come shock simmetrico e ha spinto per una "manipolazione della posta in gioco". Durante la prima informativa urgente del 25 marzo al Parlamento, Conte ha dichiarato che "l'Italia sta lavorando e continuerà a lavorare alla creazione di strumenti di debito comuni dell'Eurozona, che possono finanziare gli sforzi messi in campo dai governi e costruire un'adeguata linea di difesa". Questa linea negoziale è stata mantenuta anche a livello di G7 e G20.

Secondo Sabatier e Jenkins-Smith⁴³, il concetto di "manipolazione della posta in gioco" è particolarmente utile per interpretare la strategia italiana in questa fase. Attraverso una narrativa che enfatizzava la natura simmetrica dello shock pandemico, il governo Conte ha cercato di costruire una coalizione di sostegno che includesse non solo i partner europei tradizionali, ma anche gli attori più scettici rispetto alla mutualizzazione del debito. Questo approccio rientra nella logica delle "advocacy coalitions" teorizzata dagli autori, secondo cui gruppi di attori condividono un insieme di credenze e lavorano insieme per influenzare il processo decisionale.

In Italia il dibattito si è polarizzato ben presto sull'opzione presentata a livello europeo di usare una linea di credito già prevista dal MES, escludendo condizionalità rafforzate, a patto di vincolare le risorse a spese sanitarie per il contrasto e la prevenzione del virus. E questa ipotesi sembrava prevalere al posto di misure per finanziare con debito comune progetti di interesse europeo. Il 21 aprile, durante la seconda informativa alle Camere in vista della successiva videoconferenza EUCO, Conte ha fatto riferimento ad un quadro di confronto preoccupante, considerato il clima di forte contrapposizione, ma suscettibile di essere trasformato in una negoziazione a somma positiva.

Come sottolineato da Moravcsik⁴⁴, le dinamiche intergovernative nei negoziati europei si basano spesso su compromessi che riflettono le preferenze nazionali, ma anche le pressioni esterne. Nel caso italiano, l'enfasi sulla necessità di strumenti finanziari comuni ha rappresentato un tentativo di bilanciare le esigenze interne di consenso politico con la necessità di costruire una posizione negoziale forte in sede europea.

Risulta particolarmente rilevante il supporto istituzionale dei presidenti Michel e von der Leyen, in quanto i leader nazionali hanno potuto accordarsi su una roadmap comune che comprende la creazione "il più presto possibile" di un fondo europeo per la ripresa "di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti". In questi frangenti, ha iniziato a prendere corpo una coalizione di sostegno alle

⁴³ Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

⁴⁴ Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

posizioni dell'Italia e sono state definite forme inedite di solidarietà europea in una contingenza così critica per l'Italia in cui era anche necessario depotenziare la sfida interna dell'opposizione maggiormente eurocritica e scettica.

L'approccio adottato da Michel e von der Leyen si inserisce nel filone della teoria del "leadership collaborativa"⁴⁵, secondo cui le istituzioni sovranazionali possono facilitare la costruzione di coalizioni transnazionali e promuovere compromessi su temi divisivi. La loro capacità di agire come mediatori riflette il ruolo crescente delle istituzioni europee nel garantire il coordinamento delle risposte alle crisi.

Un parametro di valutazione importante sugli orientamenti di politica europea dell'Italia lungo il processo sviluppatosi attorno a Next Generation EU è costituito dai passaggi parlamentari che riguardano le autorizzazioni sugli scostamenti di bilancio.

L'approvazione di questi scostamenti rappresenta un momento cruciale per misurare il grado di consenso politico interno sulle politiche europee. Secondo Schmidt⁴⁶, il concetto di "*discursive institutionalism*" può essere applicato per analizzare come i leader politici italiani abbiano utilizzato il dibattito parlamentare per costruire narrative che giustificassero le richieste di maggiore solidarietà europea e il rifiuto di strumenti considerati divisivi, come il MES.

Al primo voto di marzo maggioranza e opposizione hanno firmato coese due distinte risoluzioni, ma hanno votato all'unanimità quella di maggioranza. Il voto di aprile, invece, che si associa al Def 2020, è stato caratterizzato da un confronto più articolato, nonostante il consenso sullo scostamento: Forza Italia ha proposto di "parlamentarizzare l'intero pacchetto europeo" auspicando un MES morbido, la Lega ha dichiarato la propria intenzione di aggiornare il piano di rientro "senza ricorrere allo strumento del MES". Si segnalano differenze e distinguo anche tra i gruppi che sostenevano il governo, con l'eccezione di Italia Viva impegnata nel rivendicare la necessità di decisioni "non populiste" in grado di coniugare la condivisione dei rischi a livello europeo con la responsabilità di ridurre il debito pubblico nazionale.

Questo dibattito parlamentare riflette chiaramente le dinamiche politiche interne ed evidenzia le tensioni tra diverse visioni della governance economica europea. Come argomentato da Bickerton, Hodson e Puetter⁴⁷, le politiche economiche dell'UE non possono essere pienamente comprese senza considerare le interazioni tra le arene nazionali ed europee. Il caso italiano dimostra come le divisioni interne influenzino il posizionamento del governo in sede europea, rendendo ancora più complessa la negoziazione di compromessi tra gli Stati membri.

Il terzo voto, pochi giorni dopo l'accordo politico di luglio su Next Generation EU, è coinciso con l'approvazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2021-2023, che ha preannunciato il Recovery Plan italiano ed esplicitato le posizioni dei partiti sulle risorse da utilizzare e sulle modalità. Questa fase rappresenta un momento decisivo per la strutturazione del dialogo istituzionale tra governo e parlamento, ma anche per il delinearsi di una narrativa politica che avrebbe condizionato il dibattito sui fondi europei nei mesi successivi. In questi passaggi, si sono registrati alcuni distinguo

⁴⁵ Nielsen, B., & Smeets, S. (2018). The role of the EU institutions in establishing the banking union: Collaborative leadership in the EMU reform process. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1233–1256

⁴⁶ Schmidt, V. A. (2006). *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.

⁴⁷ Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703–722

non soltanto tra maggioranza e opposizione, ma anche all'interno della maggioranza, in particolare attraverso la strategia politica e parlamentare di Italia Viva, che ha acuito la propria distanza dal governo. Le opposizioni, invece, hanno preferito astenersi, mantenendo una posizione ambivalente che, pur mostrando una timida apertura di credito, sottolineava una critica implicita alla gestione governativa.

Una nuova astensione dell'opposizione di centrodestra si è verificata nel quarto scostamento (ottobre 2020), associato alla presentazione della Nota di Aggiornamento al DEF. Il governo, dopo aver eliminato ogni riferimento al MES, si è impegnato in quell'occasione ad assumere il pieno utilizzo dei finanziamenti Next Generation EU, una scelta che evidenzia una strategia di compromesso per mantenere la coesione politica e ottenere consenso sia a livello interno sia nell'arena europea. Questo approccio ha trovato un parziale gradimento delle opposizioni, che hanno accolto positivamente le sovvenzioni, ma espresso perplessità sui prestiti. Proprio questo passaggio di autunno ha definito un punto cruciale nella costruzione dell'agenda istituzionale per la ripresa post-pandemica, oltre ad essere una prova dell'attivismo dei partiti in Parlamento. Secondo Capano et al.⁴⁸ rileva come in questo contesto i parlamentari abbiano cercato di riaffermare il ruolo del parlamento in un sistema sempre più sbilanciato verso il potere esecutivo, un aspetto emblematico delle crisi istituzionali legate alle emergenze. Tutti i parlamentari, infatti, hanno fatto valere l'esigenza di un coinvolgimento pieno, almeno attraverso le attività non legislative, come ad esempio interrogazioni e interpellanze.

Dopo l'accordo politico su Next Generation EU (la decisione UE ci sarà nel mese di dicembre insieme all'approvazione del bilancio pluriennale 2021-2027), già nel mese di agosto, in vista della definizione dei contenuti del NADEF, la Commissione Bilancio della Camera ha deliberato un'attività conoscitiva sulle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund. Secondo Lindseth⁴⁹, queste attività conoscitive rappresentano un tentativo di garantire una maggiore accountability nel processo decisionale, rafforzando la trasparenza attraverso l'ascolto degli stakeholders. L'obiettivo era quello di produrre una relazione per l'assemblea, attraverso un ascolto continuo delle Commissioni permanenti e un esteso programma di audizioni. La stessa procedura è stata svolta al Senato dalle Commissioni riunite bilancio e politiche UE.

In questa fase interlocutoria, la maggioranza di Governo ha elaborato una bozza di PNRR con le Risoluzioni in Assemblea, rispettivamente Atto Camera 6/00138 e Atto Senato 6/00134, entrambi del 13 ottobre 2020. Considerata la persistenza del nodo sul ricorso al MES quale risorsa "immediatamente disponibile", entrambe le relazioni sono state approvate con l'astensione delle opposizioni. Come osservano Bressanelli e Chelotti⁵⁰, questa dinamica riflette le tensioni tra una leadership esecutiva che cerca di bilanciare le pressioni europee e una struttura parlamentare frammentata, con posizioni divergenti all'interno della stessa maggioranza.

A novembre, in seguito al nuovo incremento dei contagi e al blocco delle attività economiche e sociali, è arrivato il quinto scostamento di bilancio, votato anche in questo caso con il sostegno delle opposizioni e con la precisazione di Italia Viva, che rivendicava la necessità di procedere con il MES

⁴⁸ Capano, G., Zito, A. R., Toth, F., & Rayner, J. (2022). *Trajectories of Governance: How States Shaped Policy Sectors in the Neoliberal Age*. Cham: Palgrave Macmillan

⁴⁹ Lindseth, P. L. (2021). *The Constitutional Imaginary and the "Metabolic" Realities of European Integration* (iCourts Working Paper Series No. 233; IMAGINE Working Paper No. 12). University of Copenhagen, iCourts/IMAGINE.

⁵⁰ Bressanelli, E., & Chelotti, N. (2021). *Assessing What Brexit Means for Europe: Implications for EU Institutions and Actors*. *Politics and Governance*, 9(1), 1–4

delle spese sanitarie. Questo scostamento rappresenta la prova della crescente difficoltà di conciliare le esigenze sanitarie immediate con una visione di lungo termine per l’allocazione delle risorse europee, una questione che ha amplificato le tensioni politiche interne.

Tra il governo Conte II e il Governo Draghi si segnala una politicizzazione parlamentare molto diversa in merito al dibattito sul MES: “considerando gli atti di indirizzo e controllo presentati alla Camera durante la fase pandemica gestita dal governo Conte II, sono stati rilevati 39 atti con riferimento al MES, mentre un solo atto nel governo Draghi⁵¹”. Questo dato, come evidenziano gli autori, riflette non solo un cambio di approccio politico, ma anche una diversa gestione delle relazioni con il Parlamento, con una riduzione del confronto su temi sensibili come il MES.

I partiti di maggioranza hanno dato dimostrazione di forti differenze politiche tra la fine del 2020 e l’inizio del 2021, differenze e distinguo che porteranno velocemente alla caduta del Governo Conte II. Questa dinamica evidenzia come le coalizioni eterogenee siano particolarmente vulnerabili nelle fasi di crisi, quando le decisioni strategiche diventano divisive e mettono a nudo le tensioni latenti. Un esempio su tutti, l’uso immediato del MES: tutti gli atti sottoscritti congiuntamente da M5S, PD, LeU e Italia Viva si sono limitati ad impegnare il governo a far seguire qualunque decisione al coinvolgimento del parlamento, senza perciò assumere una posizione esplicita sulla misura. Questa ambiguità, come suggerito da Pasquino⁵², può essere interpretata come una strategia di sopravvivenza politica, in cui le forze politiche evitano di assumere posizioni nette per non alienarsi specifici segmenti dell’elettorato.

Un’altra valutazione particolarmente significativa ha riguardato la totale assenza di posizioni esplicitamente positive o esplicitamente negative negli atti di indirizzo e controllo presentati alla Camera dai partiti di maggioranza. Risulta impossibile, pertanto, ricavare punti di vista specifici, ma le schermaglie ci sono state durante il dibattito d’aula, con i deputati di IV a favore, i rappresentanti del PD su posizioni positive, e i deputati M5S e LeU contrari. Questa mancanza di coerenza politica riflette non solo la fragilità del governo, ma anche la complessità di gestire un’agenda di politica economica che richiede compromessi tra priorità nazionali ed europee.

Un altro terreno istituzionale importante per sollecitare il Governo a dare conto dell’impegno a coinvolgere il parlamento sull’elaborazione del PNRR è stato il question time, dove si sono susseguiti gli atti di controllo destinati al ministro Amendola e ad altri ministri di settore, come ad esempio agricoltura, sud e coesione territoriale, affari regionali e autonomie. Secondo Russo e Verzichelli⁵³, il question time si è rivelato uno strumento chiave per mantenere una certa trasparenza e accountability, nonostante le dinamiche emergenziali abbiano ridotto la possibilità di un effettivo controllo parlamentare.

La sottolineatura dell’importanza di una leadership politica, non soltanto tecnica, affidata a comitati di esperti, in sostituzione del fondamentale contributo di formulazione da parte del Parlamento è giunta in questo caso sia da gruppi di maggioranza (LeU) che di opposizione (Fratelli d’Italia). Questa

⁵¹ Cavatorto, S., De Giorgi, E., & Piccolino, G. (2021). Next Generation EU nel governo parlamentare italiano. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 16(3), 377–403

⁵² Pasquino, G. (2021). *Libertà inutile. Profilo ideologico dell’Italia repubblicana*. Milano: UTET.

⁵³ Verzichelli, L., Marino, B., Marangoni, F., & Russo, F. (2022). The impossible stability? The Italian Lower House parliamentary elite after a “decade of crises”. *Frontiers in Political Science*, 4, 790575

critica riflette una percezione diffusa secondo cui il coinvolgimento di esperti e tecnocrati tende a marginalizzare i processi democratici, una tensione che si acuisce durante le crisi.

Ad essere cruciale è stato anche il tema della governance del Piano, ancora più rilevante dopo che il governo avrà trasmesso ufficialmente alle Camere la propria proposta di PNRR in data 12 gennaio 2021. La questione della governance del PNRR rappresenta un nodo centrale, poiché riflette non solo la capacità di coordinamento tra i diversi livelli di governo, ma anche la trasparenza e l'efficacia delle modalità di implementazione. Ed è proprio con l'approvazione della bozza di PNRR da parte del Consiglio dei ministri che si è materializzata la crisi politica della maggioranza a sostegno del governo Conte II, con il seguente ritiro dei ministri in quota Italia Viva dovuto al forte disaccordo sul Piano.

Durante un dibattito parlamentare particolarmente teso, Conte ha difeso l'operato del governo e del "ruolo propulsivo e decisivo" esercitato nel negoziato per il programma Next Generation EU. Italia Viva non ha firmato la risoluzione di maggioranza e si è astenuta sulla questione di fiducia, ma non ha fatto mancare il proprio sostegno all'ultima richiesta di scostamento fatta dal governo Conte. Appare ambivalente, invece, l'atteggiamento delle opposizioni che, se da un lato, hanno votato nuovamente con la maggioranza, dall'altro, hanno criticato le tante incertezze connesse all'impiego del Recovery Fund e all'inerzia del governo.

L'analisi parlamentare della proposta di PNRR è dunque attraversata dalla crisi di governo e dall'entrata in carica del nuovo governo Draghi. L'alternanza tra i governi Conte II e Draghi rappresenta un momento emblematico per analizzare come le dinamiche politiche e istituzionali possano influenzare la formulazione e l'approvazione di documenti strategici come il PNRR, che richiedono un equilibrio tra visioni politiche divergenti. Conte ha rassegnato le dimissioni il 26 gennaio, mentre Draghi ha ottenuto la fiducia dei due rami del Parlamento il 17 e il 18 febbraio. Nelle comunicazioni per la fiducia, il presidente Draghi farà esplicito riferimento alla governance del PNRR, rassicurando sul pieno coinvolgimento del Parlamento. Questa dichiarazione è stata interpretata come un segnale di apertura verso un maggiore equilibrio tra il ruolo degli esecutivi e la centralità delle istituzioni parlamentari, un tema cruciale nella letteratura sul parlamentarismo europeo⁵⁴.

Anche in questa seconda fase è assegnata una sede referente alla Commissione Bilancio della Camera e alle Commissioni riunite bilancio e politiche UE al Senato. Come notano Verzichelli e Zucchini⁵⁵, il coinvolgimento delle commissioni parlamentari in una fase così avanzata del processo riflette un tentativo di mantenere una parvenza di controllo democratico, nonostante l'urgenza delle decisioni e le limitazioni procedurali legate alla pandemia. Tutte le altre Commissioni sono coinvolte a titolo consultivo con ulteriori audizioni dei ministri del Governo Draghi. Il Parlamento si trova, così, a lavorare sul piano del governo precedente, un processo che evidenzia la necessità di continuità istituzionale anche in situazioni di crisi.

Sulle relazioni finali, accolte il 31 marzo dalla Camera e il 1° aprile dal Senato, vengono votati atti di indirizzo che impegnano il governo a redigere la versione definitiva del PNRR tenendo conto degli orientamenti emersi dall'esame parlamentare, prevedendo un ritorno in aula prima della trasmissione

⁵⁴ Cotta, M., & Isernia, P. (Eds.). (2021). *The EU through Multiple Crises: Representation and Cohesion Dilemmas for a "sui generis" Polity*. London: Routledge

⁵⁵ Verzichelli, L., & Zucchini, F. (2024). Aree di ricerca. Approcci. Metodi. Come è cambiata la scienza politica italiana? In L. Verzichelli (a cura di), *La scienza politica italiana. 50 anni dopo* (pp. 13–30). Bologna: Il Mulino.

del piano all'UE, assicurando il futuro coinvolgimento del parlamento nelle fasi successive dell'implementazione. Come suggerito da Floridia⁵⁶, l'approvazione di questi atti di indirizzo rappresenta un esempio concreto di come il Parlamento possa cercare di affermare il proprio ruolo in un contesto dominato da dinamiche esecutive e tecnocratiche.

Il nuovo PNRR è stato illustrato ai parlamentari con le comunicazioni del presidente Draghi il 26 e il 27 aprile, a pochi giorni dall'invio ufficiale alla Commissione europea, ma in versione "bozza" in quanto la versione finale sarà inviata alle Camere nei giorni successivi. Considerate le tempistiche ma anche il dibattito e il coinvolgimento delle forze politiche registrato dall'insediamento del governo Draghi, è possibile sostenere che il coinvolgimento parlamentare nella gestione dell'emergenza legata all'epidemia da Covid-19 è stato limitato e circoscritto, in particolare, all'attività non legislativa. Questa constatazione solleva interrogativi importanti sulla capacità dei parlamenti nazionali di esercitare un controllo effettivo sulle politiche europee, soprattutto in situazioni di emergenza che favoriscono un accentramento decisionale a livello esecutivo.

La crisi pandemica ha rappresentato un importante banco di prova per analizzare se in Italia la possibilità di costruire una risposta di policy comune a livello UE abbia innescato un processo di politicizzazione delle *issues* europee, non soltanto nell'area elettorale e del consenso ma anche nel confronto parlamentare fra governo, maggioranza e opposizione. Come osservato da Hutter, Grande e Kriesi⁵⁷ la politicizzazione delle politiche europee tende ad aumentare in momenti di crisi, quando le decisioni sovranazionali entrano in conflitto con gli interessi nazionali e quando le élite politiche e sociali cercano di canalizzare il dibattito pubblico. La gestione della crisi pandemica in Italia ne è un esempio emblematico.

Nel ciclo di politica pubblica associato a Next Generation EU ci sono tre fasi:

- la prima precedente alla decisione UE sul pacchetto per la ripresa e il bilancio comune;
- la seconda e la terza relative all'elaborazione, alla stesura e all'approvazione del PNRR nell'arena parlamentare.

A queste fasi sono corrisposti diversi livelli di politicizzazione del dibattito. Nella prima, tra febbraio e maggio 2020, il governo ha sostanzialmente agito da interprete principale nella gestione dell'emergenza e nei rapporti tra Italia e UE; nel periodo tra giugno e settembre 2020 si è assistito al risveglio della *politics*, cioè ad una reazione competitiva da parte degli attori parlamentari dopo l'allentamento delle prime severe misure restrittive per contenere il virus e l'avvio della discussione in sede UE sulla distribuzione dei fondi europei; infine, tra ottobre 2020 e aprile 2021, si è osservata una rinnovata e più forte polarizzazione dell'area parlamentare (determinante tra l'altro nella crisi di governo che ha segnato il passaggio dal governo Conte all'esecutivo guidato da Mario Draghi), favorita dall'opportunità di definire obiettivi nazionali e di policy associati a Next Generation EU e, dunque, di formulare concretamente il PNRR. Questo modello segue una traiettoria simile a quanto rilevato da Hooghe e Marks⁵⁸, che sottolineano come le crisi profonde rafforzino sia la capacità

⁵⁶ Floridia, A. (2021). *From Participation to Deliberation: A Critical Genealogy of Deliberative Democracy*. Colchester: ECPR Press. ISBN 978-1786616449

⁵⁷ Hutter, S., Grande, E., & Kriesi, H. (Eds.). (2016). *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵⁸ Hooghe, L., & Marks, G. (2009). *A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus*. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23.

decisionale degli esecutivi che la competizione politica nei contesti nazionali, specialmente nei rapporti con le istituzioni europee.

Da un lato, la mobilitazione di forme di solidarietà europea si è confermata una scelta strategica di agenda nazionale che ha accomunato i due governi coinvolti nella crisi e ha rafforzato il posizionamento di europeismo attivo dell'Italia, nonostante le forti pressioni sovraniste interne al sistema politico. E questo si è verificato anche se consideriamo le diverse fasi di policy e le maggioranze politiche differenti che hanno sostenuto i due governi. Come notato da Fabbrini⁵⁹, l'adozione di Next Generation EU da parte dell'Italia rappresenta un tentativo di rafforzare il progetto europeo attraverso l'integrazione economica, ponendo al centro del dibattito la necessità di strumenti di debito comuni.

Dall'altro lato, la costruzione parlamentare dell'agenda istituzionale nella fase precedente all'accordo politico sul Recovery Fund e soprattutto dopo, durante l'elaborazione del PNRR, ha fatto emergere allineamenti non trascurabili tra i partiti, e anche all'interno dei partiti, sulle possibili linee di azione. Questa dinamica riflette quanto teorizzato da Tsebelis⁶⁰ sulla centralità dei *veto players* nelle democrazie parlamentari, dove la formazione del consenso richiede la gestione di preferenze eterogenee all'interno delle coalizioni governative.

Le diverse prospettive emerse sulle preferenze di politica europea, ad esempio sull'uso della linea di credito del MES per fronteggiare le spese sanitarie da sostenere durante la pandemia, se non in via alternativa almeno come opzione non preclusa rispetto ad un possibile eventuale nuovo strumento inedito per il post-Covid 19 (come il Fondo per la ripresa), hanno avuto importanti implicazioni sulla stabilità di governo, favorendo il passaggio al governo di unità nazionale. Secondo Bickerton et al.⁶¹, la tensione tra opzioni politiche alternative in contesti di crisi è spesso il risultato di compromessi istituzionali non risolti, che si amplificano in situazioni di emergenza.

Next Generation EU è stato un passaggio saliente non solo per la membership europea dell'Italia, ma anche per una serie di cambiamenti di policy a livello nazionale che potrebbero rivelarsi negli esiti, oltre che negli obiettivi, trasformazioni più che incrementali. Come osservano Schmidt e Thatcher⁶², le riforme strutturali avviate in periodi di crisi possono servire come catalizzatori di trasformazioni di lungo termine, nonostante la natura apparentemente temporanea delle misure.

Il PNRR è stato presentato dal Governo italiano alla Commissione europea il 5 maggio 2021 e dalle politiche pubbliche realizzate negli anni successivi dipendono fortemente i due esiti possibili: che la strada aperta da Next Generation EU possa proseguire in altre forme, o viceversa che sia destinata a restare una parentesi di policy utile soltanto per la gestione dell'emergenza. Secondo Ferrera e Burelli⁶³, la sostenibilità a lungo termine delle iniziative legate al Next Generation EU dipenderà dalla capacità di istituzionalizzare queste politiche attraverso strumenti normativi e finanziari permanenti.

⁵⁹ Fabbrini, S. (2021). *L'Unione europea. Governance e politiche* (ed. aggiornata). Bologna: Il Mulino.

⁶⁰ Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

⁶¹ Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703–722

⁶² Schmidt, V. A., & Thatcher, M. (eds.) (2013). *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁶³ Ferrera, M., & Burelli, C. (2019). Cross-National Solidarity and Political Sustainability in the EU after the Crisis. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(1), 94–110

A livello nazionale, poi, il PNRR è importante perché propone di realizzare una lunga serie di riforme e investimenti, enunciati in passato ma attuati limitatamente e senza considerare le interazioni tra i singoli interventi in una visione di sistema. Il PNRR rappresenta per l'Italia un'occasione storica per superare il problema della sua strutturale mancanza di crescita economica e produttività. Come sottolineato da Barca e Giovannini⁶⁴, il successo del PNRR richiede un ripensamento delle politiche pubbliche tradizionali, ponendo un'enfasi sulla coerenza strategica e sulla capacità di implementazione.

Il PNRR è stato una delle ragioni di maggiore frizione tra le forze politiche della maggioranza che sosteneva il governo Conte II. L'inserimento a pieno titolo e in maniera rilevante del PNRR nell'agenda politica e istituzionale del governo Draghi è confermato tra l'altro dal rilievo che lo stesso presidente del Consiglio ha attribuito al tema nelle sue dichiarazioni programmatiche in Senato il 17 febbraio 2021.

Tra i due Piani ci sono alcune differenze sostanziali, sebbene l'ultima versione disponibile del PNRR redatto dall'esecutivo Conte sia un testo “non definitivo” datato al 12 gennaio 2021. Il PNRR Draghi, invece, è finalizzato dal Governo, discusso brevemente in Parlamento e approvato prima dell'invio alla Commissione europea.

I due Piani mostrano una sostanziale continuità nell'individuazione delle priorità e degli obiettivi dichiarati, nonché nell'allocazione delle risorse fra le varie missioni e componenti del Piano.

Allo stesso tempo ci sono delle differenze sostanziali: il PNRR Draghi è caratterizzato da una maggiore enfasi posta sulle riforme, identificate come una preconditione necessaria alla sua realizzazione. Questo aspetto si desume dal maggior numero di riforme che il PNRR Draghi identifica rispetto al PNRR Conte e soprattutto dal maggior dettaglio con cui queste sono elencate e descritte. Questa enfasi sulle riforme è coerente con quanto argomentato da Mazzucato⁶⁵, secondo cui la trasformazione delle economie nazionali richiede un approccio mission-oriented, che coniuga investimenti strategici e politiche strutturali.

Ulteriori differenze si segnalano nell'ambito della definizione della governance del Piano. La governance del PNRR rappresenta un banco di prova per valutare la capacità dell'Italia di superare storiche inefficienze amministrative e politiche, ponendo al centro il tema della trasparenza e della responsabilità istituzionale.

Il Regolamento UE 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ha stabilito che “lo Stato membro che desidera ricevere un contributo finanziario presenta alla Commissione un Piano per la ripresa e la resilienza” (art. 18.1), includendo “il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato e misure per l'attuazione delle riforme e degli investimenti pubblici, strutturate in un pacchetto completo e coerente” (art. 17). Come osservato da Craig e De Búrca⁶⁶, questa impostazione regolatoria riflette la crescente enfasi dell'UE su una governance condizionale,

⁶⁴ Barca, Fabrizio, e Enrico Giovannini. 2021. “Quel mondo diverso. Da immaginare, per cui battersi, che si può realizzare.” *Il Politico* 254(1): 173–175

⁶⁵ Mazzucato, Mariana. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane (Penguin), 2021

⁶⁶ Craig, Paul, e Gráinne de Búrca, a cura di. *The Evolution of EU Law*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2021.

in cui il supporto finanziario è strettamente legato all'attuazione di riforme strutturali e investimenti strategici.

Il Regolamento ha indicato, altresì, le sei principali aree di intervento: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze. Queste priorità sono in linea con l'evidenza che il programma Next Generation EU rappresenti un'occasione unica per integrare gli obiettivi del Green Deal europeo con una ripresa economica sostenibile e inclusiva.

Nell'ambito di questi vincoli, il Governo Conte si è mosso a partire dall'estate 2020 per la formulazione del PNRR italiano, dando vita al documento trasmesso poi nei primi giorni del 2021 e oggetto di profonde critiche, sia all'interno della coalizione di governo che tra le forze sociali principali. Particolarmente rilevanti sono state le osservazioni di Confindustria, formulate a margine di un incontro con il presidente del Consiglio Conte il 25 gennaio 2021. Queste critiche rappresentano un esempio di come le dinamiche tra il governo e le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici possano influenzare l'elaborazione e la legittimazione delle politiche pubbliche.

Le critiche possono essere strutturate in due filoni principali:

1. la frammentazione degli interventi previsti all'interno del Piano Conte e una mancanza di visione strategica per lo sviluppo economico del Paese;
2. la mancanza di obiettivi strategici ben definiti, che rischiava di allocare le risorse a progetti non legati fra di loro e con limitate ricadute per la crescita economica.

Nell'audizione al Senato del consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio si legge che “la frammentazione delle iniziative che emerge dal PNRR rischia di diluire la potenzialità del piano di incidere in modo strutturale sulla realtà del Paese, con una dispersione di risorse che potrebbe non consentire di realizzare gli obiettivi di policy dichiarati”. Come sottolineano Capano e Natalini⁶⁷, queste criticità riflettono la difficoltà del sistema politico-amministrativo italiano nel progettare e implementare politiche coerenti e strategiche, spesso ostacolate da resistenze burocratiche e da un uso insufficiente di strumenti di valutazione ex ante delle politiche.

Il PNRR Conte è stato criticato anche per la limitata capacità di programmare e anticipare la fase di attuazione, soprattutto alla luce dello stringente calendario per l'utilizzazione delle risorse europee. In particolar modo, la mancata specificazione di tempi e modalità di attuazione degli interventi ha sollevato dubbi sulla capacità del Piano di rispettare i rigorosi vincoli temporali e procedurali imposti dall'UE.

Lo scetticismo generalizzato nei confronti del Piano Conte di tracciare una solida agenda di riforme e predisporre un apparato amministrativo e regolamentare in grado di garantirne l'attuazione riflette problemi di lungo periodo del sistema italiano, in particolare per quanto riguarda la capacità delle amministrazioni pubbliche di mettere a punto obiettivi e programmi di policy e il superamento delle

⁶⁷ Capano, Giliberto, e Alessandro Natalini (a cura di). *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: Il Mulino, 2020. ISBN 978-88-15-28494-5

resistenze degli apparati amministrativi e di interessi organizzati. Secondo Putnam⁶⁸, queste problematiche derivano anche da una debolezza strutturale del capitale sociale e della capacità cooperativa tra diversi livelli istituzionali, che limita l'efficacia delle politiche di sviluppo.

Sulla tematica della governance sono sorti, invece, i principali dissidi tra Italia Viva e gli altri partiti di governo. In particolare, il contrasto tra Conte e Renzi è avvenuto sull'intenzione del Presidente del Consiglio di attribuire funzioni di coordinamento e vigilanza a una task force istituita presso Palazzo Chigi, una soluzione che Renzi ha definito "un esproprio dei poteri del Parlamento e del Governo, in quanto verticistica e non rispettosa delle prerogative degli organi democratici". La questione della governance del PNRR riflette un più ampio dibattito sulla distribuzione del potere decisionale tra esecutivo e legislativo in Italia, particolarmente evidente nei momenti di crisi. Si rende visibile una tendenza consolidata: in condizioni straordinarie, strumenti e procedure accentuano la centralità dell'esecutivo, mentre il Parlamento assume un ruolo di semplice ratifica.

3.2 Il PNRR di Conte e il PNRR di Draghi: un confronto

Il confronto condotto da Mattia Guidi e Manuela Moschella⁶⁹ prende in esame due indicatori per confrontare il PNRR Conte con il PNRR Draghi:

1. l'allocazione delle risorse nelle diverse voci di spesa;
2. l'aderenza dei due Piani alle Raccomandazioni specifiche per Paese (RSP) che la Commissione e il Consiglio hanno rivolto all'Italia negli scorsi anni.

Tali raccomandazioni, articolate nel quadro del Semestre europeo, hanno l'obiettivo di indicare agli Stati membri le priorità da perseguire per stimolare l'occupazione, la crescita e gli investimenti, fornendo orientamenti sugli interventi da realizzare. Secondo Darvas e Wolff⁷⁰, l'efficacia delle RSP dipende dalla capacità dei governi nazionali di adattare le priorità europee ai contesti istituzionali e sociali locali.

La comparazione tra i due Piani, poi, si basa su due dimensioni principali: il numero e il dettaglio delle riforme che accompagnano gli interventi di investimento e le modalità di governance previste dai due governi (in particolare il grado di accentramento dei compiti di indirizzo politico e monitoraggio sull'attuazione dell'agenda di riforme e investimenti).

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse, non ci sono differenze significative tra i due Piani né per quanto concerne gli obiettivi generali né per quanto riguarda l'allocazione finanziaria. Le similarità in termini anche di design (missioni e componenti) possono essere imputate alla profonda continuità dell'apparato amministrativo centrale che si è occupato della stesura del Piano. Tuttavia, una progettazione amministrativa uniforme non garantisce automaticamente l'efficacia degli interventi, che dipende invece dall'interazione tra burocrazia e leadership politica.

⁶⁸ Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

⁶⁹ Guidi, M., & Moschella, M. (2021). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 16(3), 406–430

⁷⁰ Darvas, Z., & Wolff, G. B. (2021). *A green fiscal pact: Climate investment in times of budget consolidation*. Bruegel, Policy Contribution 18/2021.

Il Piano Conte prevedeva un uso delle risorse europee pari a circa 210 miliardi tra prestiti e sovvenzioni, mentre il totale previsto nel PNRR Draghi è pari a 191,5 miliardi. Tale differenza è dovuta all'evoluzione della normativa UE sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza: il PNRR Conte è stato redatto prima dell'approvazione definitiva del regolamento che istituisce il Recovery Fund, quando l'ammontare totale dei fondi da distribuire agli Stati membri non era ancora definitivo. Questa discrepanza evidenzia l'importanza del contesto normativo e del processo decisionale europeo nel plasmare le politiche pubbliche nazionali, sottolineando la relazione simbiotica tra governance sovranazionale e domestica.

Per quanto riguarda il secondo indicatore, l'aderenza alle raccomandazioni specifiche per paese, entrambi i PNRR assegnano un ruolo centrale a contenuti ricorrenti delle RSP degli anni 2019 e 2020: riforma della Pubblica Amministrazione, riforma dei tempi della giustizia civile, investimenti nella transizione ecologica, investimenti in istruzione e ricerca, potenziamento del sistema sanitario. Il testo di Draghi si distingue per un livello di dettaglio maggiore nella definizione degli obiettivi delle riforme e nella descrizione della loro attuazione; questi temi sono presenti ampiamente in entrambi i Piani. In quello di Draghi, però, è affrontata in maniera esaustiva la tematica della concorrenza, che invece risultava assente nel Piano Conte. Il maggiore dettaglio nel PNRR Draghi riflette una concezione più strategica delle riforme strutturali come fattori abilitanti per la ripresa e la crescita economica.

La componente delle riforme è centrale nell'impostazione data dall'UE a Next Generation EU. Nel PNRR di Conte si fa menzione di 48 riforme, che salgono a 86 nel Piano di Draghi. E se il governo Conte aveva suddiviso le riforme all'interno delle diverse componenti, il governo Draghi ha scelto di elencare, prima delle diverse missioni, una serie di riforme di sistema che sono considerate funzionali al raggiungimento di tutti gli obiettivi del Piano. Queste riforme includono, tra le altre, la giustizia civile e penale, la pubblica amministrazione, la concorrenza e la semplificazione amministrativa, che invece il governo Conte aveva inserito nella Missione 1. Come sottolineato da Capano e Lippi⁷¹, questa distinzione metodologica tra le due versioni del Piano è indicativa di un approccio più sistematico e coerente del PNRR Draghi nella definizione delle priorità politiche e istituzionali.

Un'ulteriore differenza è il livello di dettaglio delle riforme. Nel Piano Conte erano descritte per sommi capi e talvolta semplicemente definite attraverso i titoli, mentre nel PNRR Draghi sono descritte con un dettaglio assai maggiore, a riprova della maggiore enfasi e importanza al tema delle riforme presente nel Piano Draghi. Questo maggiore livello di dettaglio consente un monitoraggio più efficace e trasparente dei progressi e dei risultati associati alle riforme, migliorando la capacità di adattamento del Piano alle richieste della Commissione Europea.

Come sottolineato nella ricerca, sembrerebbe emergere una diversa filosofia di fondo alla base dei due Piani. Nel PNRR Draghi le riforme strutturali sono una preconditione degli investimenti e un motore indispensabile per la crescita economica.

Più complesso è il confronto sulla governance. Già a fine 2020 il presidente del Consiglio Conte proponeva la creazione di una task force, composta da 90 esperti, con un supervisore unico e sei manager, uno per ogni missione. Alla task force sarebbe stata affidata la funzione di verificare il

⁷¹ Capano, G., & Lippi, A. (2021). Decentralization, policy capacities, and varieties of first health response to the COVID-19 outbreak: Evidence from three regions in Italy. *Journal of European Public Policy*, 28(8), 1197–1218.

rispetto del cronoprogramma e una serie di poteri sostitutivi in caso di inadempimenti nell'attuazione degli interventi. Per contrastare le critiche che provenivano da più fronti a questa impostazione, Conte si era affrettato a chiarire che “questa struttura non può esautorare i soggetti attuatori dei singoli progetti, che saranno amministrazioni centrali e periferiche”, ma ribadendo allo stesso tempo la necessità di una cabina di monitoraggio.

In aggiunta alla task force, la proposta del governo Conte prevedeva un comitato esecutivo con il compito di vigilanza politica sull'attuazione del Piano, composta dal presidente del Consiglio, dal ministro dell'Economia e dal ministro dello Sviluppo Economico. Il ministro degli Affari europei, invece, veniva indicato come referente unico con la Commissione europea per tutte le attività legate all'attuazione del Piano.

Analogamente al governo Conte, anche il modello elaborato da Draghi prevede l'istituzione di un Comitato esecutivo, definito “Cabina di Regia”, cui spetta il compito di fornire l'indirizzo politico e monitorare l'avanzamento dell'attuazione del Piano. Alla Cabina vengono assegnati i compiti di “verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di criticità; di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione del Piano”. Come osservano Guidi e Moschella⁷², questa centralizzazione riflette l'approccio pragmatico e tecnico del governo Draghi, volto a massimizzare la capacità di implementazione e l'efficienza operativa.

In seguito a un'analisi congiunta del testo dei due Piani e del decreto legge 77/2021 che delinea la cornice normativa per l'attuazione del Piano, il controllo politico sull'attuazione del Piano risulta più accentrato rispetto a quanto previsto nella precedente bozza di PNRR sotto due profili: la Cabina di Regia viene istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è presieduta dal Presidente, che può delegare a un ministro o a un sottosegretario alla Presidenza lo svolgimento di alcune attività. In secondo luogo, vengono centralizzati presso il MEF – Ragioneria Generale dello Stato i compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR. Per il MEF era previsto anche il ruolo di interlocutore unico della Commissione europea. Il Piano Draghi assegnava inoltre al MEF il rilevamento dei dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione degli interventi previsti dal Piano e la valutazione dei risultati e dell'impatto del PNRR. Sempre al MEF spetta presentare alla Commissione europea la richiesta di pagamento. Con Draghi, quindi, si è assistito a un aumento rilevante del grado di centralizzazione delle funzioni di indirizzo politico e di monitoraggio sull'attuazione del Piano.

Guidi e Moschella concludono la loro analisi riflettendo sulla rilevanza di due fattori: le debolezze intrinseche del governo Conte e l'autorevolezza del presidente Draghi, due elementi che hanno avuto nel corso dei mesi una serie di conseguenze piuttosto forti ed evidenti sui contenuti e sul disegno delle politiche.

⁷² Mattia Guidi e Manuela Moschella, “Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi,” *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 16, n. 3 (2021): 406–430

4. Il policy design del PNRR con il governo Meloni. Dal conflitto russo-ucraino alla revisione del Piano

Il governo Meloni si è insediato nell'ottobre 2022 in un contesto aggravato da numerose emergenze globali, come ad esempio il conflitto russo-ucraino, la crisi energetica che ne è conseguita e l'aumento del prezzo delle materie prime.

Questo capitolo intende analizzare il policy design del PNRR registrato nel ciclo di governo guidato dalla leader di Fratelli d'Italia e, in particolare, le modalità che hanno caratterizzato la governance del Piano e la sua rimodulazione per far fronte alle nuove sfide interne e internazionali. In queste azioni l'esecutivo ha cercato di bilanciare le esigenze di breve termine con gli obiettivi strategici a lungo termine che prevedono un orizzonte fino al 2026, data di naturale scadenza del Piano.

4.1 Il contesto geopolitico e le implicazioni per il PNRR

Il conflitto tra Russia e Ucraina ha posto in cima all'agenda pubblica degli Stati europei le vulnerabilità energetiche degli Stati membri, considerato che oltre il 40% dell'approvvigionamento europeo di gas proviene dalla Russia. Per l'Italia, in particolare si tratta di una sfida senza precedenti, che non permette di rinviare ulteriormente questioni importanti come la transizione verso le fonti energetiche rinnovabili e la diversificazione delle forniture.

La crisi è stata affrontata dal governo Meloni aggiungendo nel PNRR nuove finalità collegate alla sicurezza energetica, come ad esempio il rafforzamento della capacità di rigassificazione e l'ampliamento delle infrastrutture per le energie rinnovabili.

L'UE ha risposto alla crisi energetica con il piano REPowerEU che intende ridurre la dipendenza dai combustibili fossili provenienti dalla Russia entro il 2030. Questo strumento ha rappresentato l'opportunità per gli Stati membri di correggere i Piani di Ripresa e Resilienza e includere le iniziative e gli interventi utili per garantire la sicurezza energetica. Il governo Meloni ha declinato questa possibilità aggiungendo nuovi progetti al PNRR italiano, tra cui l'ampliamento degli impianti di stoccaggio del gas e lo sviluppo di reti elettriche intelligenti. Queste modifiche sono state sottoposte ad un'attenta valutazione da parte della Commissione europea.

Anche la stampa internazionale ha discusso con attenzione la metodologia utilizzata dall'Italia. Il Financial Times, ad esempio, ha parlato di un approccio cauto da parte del governo Meloni, che ha cercato di negoziare con l'Unione Europea una serie di margini di flessibilità⁷³.

4.2 La nuova governance del PNRR: l'accentramento a Palazzo Chigi

Il governo Meloni ha deciso dopo il suo insediamento di modificare alcuni aspetti importanti dello schema di governance stabilito dall'esecutivo Draghi. Con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13

⁷³ <https://www.ft.com/content/769332ea-ec1d-4f9f-abc9-eb9657c479da>

(decreto PNRR ter), convertito dalla legge 21 aprile 2023 n. 41, la gestione del Piano è stata accentrata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri attraverso l'istituzione di un'apposita Struttura di Missione con il compito di coordinare e indirizzare l'azione strategica dell'esecutivo, ma anche di monitorare la coerenza dei risultati ottenuti con gli obiettivi concordati a livello europeo.

Al vertice della struttura è stato nominato un coordinatore, il presidente Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, mentre in base a quanto stabilito l'art. 4 del D.L. 2 marzo 2023, n. 19 (decreto PNRR quater) le direzioni generali sono state elevate da quattro a cinque e le unità di personale dirigenziale non generale da nove a dodici. Le unità di personale non dirigenziale in cui la struttura è articolata ammontano a sessantacinque unità.

Allo stesso tempo, il Servizio centrale per il PNRR è stato sostituito da un Ispettorato generale, incardinato all'interno della Ragioneria generale dello Stato al MEF ma con una serie di competenze ridotte (trasferite alla nuova struttura di Palazzo Chigi). Tra queste competenze, una delle più rilevanti è il compito di rappresentare il Paese nelle interlocuzioni con la Commissione europea. La Struttura è impegnata, altresì, con il monitoraggio dell'attuazione del piano in collaborazione con l'Ispettorato generale e sovrintende alla formulazione di eventuali proposte di modifica del PNRR.

Nonostante una nuova governance fortemente accentrata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, regioni ed enti locali mantengono il ruolo di soggetti attuatori, concorrendo direttamente alla realizzazione del PNRR, o, in alternativa, rimangono come destinatari finali di progetti⁷⁴.

Gli altri organi rilevanti per la governance del Piano sono la Cabina di regia, l'autorità politica delegata in materia di PNRR, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, l'Ispettorato generale per il PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato e l'Ufficio di audit.

La Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio e composta da ministri e sottosegretari alla Presidenza del Consiglio competenti per le materie discusse di volta in volta. Dal 2024 siede in Cabina anche il presidente del CNEL. Tra le sue competenze rientrano l'elaborazione delle linee di indirizzo per l'attuazione del Piano e il monitoraggio degli interventi realizzati (art. 2 DI 77/2021).

L'Autorità politica delegata in materia di PNRR è rappresentata dal ministro con delega al PNRR ed è incardinata nella Struttura di missione PNRR di Palazzo Chigi. All'Autorità politica è attribuito il compito di proporre al Presidente del Consiglio le soluzioni per il superamento di eventuali criticità, tra cui anche la possibile attivazione di poteri sostitutivi.

L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione è istituita presso il Dipartimento Affari Giuridici della Presidenza del Consiglio e ha il compito di coordinare l'elaborazione di proposte per modificare le norme disfunzionali in vigore e promuove la sperimentazione normativa.

L'Ispettorato generale per il PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato (Ministero dell'economia) ha il compito di coordinare operativamente l'attuazione del Piano, il sistema di monitoraggio, la gestione del fondo di rotazione del Next Generation EU e i flussi finanziari che ne derivano. Prima delle modifiche introdotte dal governo Meloni rappresentava anche il punto di contatto unico con la commissione europea.

⁷⁴ Cfr. art. 9, d.l. 77/2021

L'Ufficio di audit del PNRR è istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato e opera in una posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR. Ha funzioni di audit del Piano, verifica cioè la qualità e la completezza dei dati di monitoraggio oltre a valorizzare e sviluppare iniziative di trasparenza e partecipazione.

In aggiunta a questi organi l'articolo 8 del Decreto-legge 77/2021 prevede che ciascun ministero incaricato di gestire interventi previsti dal PNRR si doti di una struttura di livello dirigenziale generale a cui affidare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi. Queste strutture rappresentano il punto di contatto tra il ministero e l'Ispettorato generale per il PNRR.

4.3 Il nuovo PNRR: la riformulazione proposta dal governo Meloni

Nel corso della Cabina di regia che si è tenuta a Palazzo Chigi il 27 luglio 2023, il ministro con delega al PNRR Raffaele Fitto ha illustrato una proposta di revisione complessiva del Piano che prevedeva anche l'inclusione del nuovo capitolo REPowerEU. Tale revisione si è resa necessaria per il mutato contesto internazionale ma anche per alcune criticità relative all'attuazione del PNRR, tra cui ad esempio i Piani Urbani Integrati (cfr. capitolo 8). Dopo l'informativa in Parlamento, il nuovo PNRR è stato inoltrato alla Commissione europea il 7 agosto 2023. L'approvazione da Bruxelles è arrivata il 24 novembre, mentre è dell'8 dicembre 2023 il visto definitivo del Consiglio europeo che segna l'avvio ufficiale della seconda stagione del Piano.

Su un totale di 527 obiettivi ne sono stati rimodulati 145, in alcuni casi con piccole modifiche formali ma in altri con una revisione approfondita della programmazione o della dotazione finanziaria. Alcuni interventi sono stati stralciati, interamente o in parte, per poter destinare le risorse liberate al nuovo capitolo REPowerEU. Degli 11,2 miliardi di euro previsti per il Piano energetico, di fatto solo 2,8 miliardi provengono da sussidi europei erogati a fondo perduto.

Tali modifiche hanno inciso profondamente sulla versione originaria del governo Draghi, intervenendo su un terzo delle misure complessive. La revisione segue, del resto, il percorso di monitoraggio realizzato dal governo Meloni a partire dal gennaio 2023 attraverso continui confronti con le amministrazioni centrali titolari delle misure e con la Commissione europea, al fine di conservare nella struttura definitiva del Piano soltanto gli interventi con le tempistiche e le condizionalità previste⁷⁵. Si è trattato di una ricognizione puntuale che si è resa necessaria, come anticipato, sulla base delle numerose criticità riscontrate nei primi due anni di attuazione.

Le modifiche hanno riguardato nel dettaglio:

- il differimento della scadenza (intermedia o finale) di *milestone* e *target*;
- la rimodulazione quantitativa dei *target*;
- la modifica della descrizione dei *Council Implementing Decision* (CID) e dei *Operational Arrangements* (OA);
- il potenziamento o la riduzione delle risorse finanziarie;

⁷⁵ Baisi I., Il PNRR al giro di boa, luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva, 17 aprile 2024, www.federalismi.it

- l'eliminazione di misure con seguente riprogrammazione delle risorse già stanziare verso un altro intervento.

Il processo di revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato giustificato, quindi, in virtù della redazione del nuovo capitolo REPowerEU e della riprogrammazione di alcuni progetti non più in linea con le prospettive di attuazione del Piano stesso. Ulteriori modifiche hanno permesso di dilatare le scadenze entro le quali l'Italia avrebbe dovuto varare alcune importanti riforme abilitanti.

Il governo Meloni, in fase di modifica, si è concentrato “sul tema dell'infrastrutturazione e sul tema della valorizzazione delle imprese e delle famiglie”⁷⁶. I progetti ritenuti irrealizzabili, invece, sono stati eliminati, mentre il governo ha confermato il proprio impegno a reperire fonti finanziarie alternative. Si tratta di tutte quelle misure che hanno registrato “notevole ritardo nella fase di avvio; rilevante incremento dei costi a causa dell'inflazione e della mancanza di materie prime; estrema parcellizzazione degli interventi; difficoltà di natura normativa, attuativa e autorizzativa che non consentono di realizzare gli interventi nei tempi e nelle modalità previste”⁷⁷.

Nel caso dell'Italia ci sono, altresì, ulteriori fondi per promuovere la competitività e la resilienza del Paese: 5,2 miliardi per reti e infrastrutture; 2,3 miliardi per famiglie e lavoro; 618 milioni per varie iniziative dedicate ai giovani; 750 milioni per la salute. Ci sono, infine, gli investimenti stanziati a favore dei territori colpiti dagli eventi alluvionali del 2023 (Emilia-Romagna, Toscana e Marche), in base ai quali vengono destinati 1,2 miliardi a opere di difesa idraulica, al ripristino della viabilità delle infrastrutture stradali e al recupero del patrimonio edilizio residenziale, sanitario, scolastico e sportivo.

Il nuovo PNRR mantiene la sua dimensione sociale, mentre il sostegno della doppia transizione ecologica e digitale può contare rispettivamente sul 39,5% (una percentuale più alta rispetto alla precedente versione) e sul 25,6% del totale delle risorse. Sono due, invece, le riforme inserite: il riordino e la razionalizzazione degli incentivi alle imprese e la riforma della politica di coesione.

4.3.1 Il capitolo REPowerEU

Il quadro giuridico che integra REPowerEU nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza è il Regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023. Gli interventi previsti dal nuovo capitolo REPowerEU vertono in particolare a “rafforzare le infrastrutture necessarie a soddisfare le esigenze di fornitura del gas, a promuovere la decarbonizzazione dell'industria e a far fronte alla povertà energetica attraverso apposite misure a sostegno delle famiglie e delle imprese”⁷⁸.

I progetti inseriti nel *REPowerEU* contribuiscono ai seguenti obiettivi:

- sicurezza energetica;
- diversificazione delle fonti energetiche dell'Unione europea;
- rafforzamento delle rinnovabili e dell'efficienza energetica;

⁷⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Terza Relazione (31 maggio 2023), Sezione I, Roma, PCM, 2023, p. 142

⁷⁷ Ivi

⁷⁸ Ivi, p. 9

- incremento della capacità di immagazzinaggio;
- riduzione della dipendenza dall'energia fossile entro il 2030.

Il policy design del PNRR nell'esperienza del governo Meloni definisce una ricalibratura pragmatica del Piano: da un lato l'allineamento alle nuove condizioni esogene (shock energetico, inflazione, scarsità di materie prime), dall'altro una ricomposizione della governance al fine di rendere più efficace e immediata l'attuazione del Piano.

5. Inquadramento teorico, approcci disciplinari, letteratura scientifica, ambiti tematici e discipline scientifiche

Nelle pagine che precedono sono state analizzate le diverse fasi e le vicende che hanno portato alla genesi e allo sviluppo del PNRR lungo le azioni di tre governi di segno diverso. Una serie di caratteristiche politiche che hanno avuto conseguenze sulle policies e sulle strategie di comunicazione realizzate. Tali differenziazioni hanno avuto una certa rilevanza anche in merito alle modifiche che al PNRR sono state apportate.

Appare utile ricordare che l'oggetto della ricerca concerne le strategie di comunicazione che hanno accompagnato il PNRR e definito una narrazione nei confronti dei diversi pubblici di riferimento. Il Piano rappresenta, infatti, una politica pubblica rilevante sia in chiave di comunicazione e marketing sia in termini di attuazione.

La comunicazione è intesa come una parte integrante e preponderante dell'implementazione del PNRR, e per analizzare la comunicazione realizzata dai tre governi è necessario utilizzare gli strumenti concettuali che permettono di osservare, raccogliere informazioni e dati, definire il fenomeno nel suo complesso.

A tal fine, è stata costruita nell'ambito della ricerca una cassetta degli attrezzi attingendo ai concetti e alle teorie delle tre discipline (Analisi delle politiche pubbliche, Comunicazione pubblica, Marketing istituzionale) che appaiono utili per analizzare approfonditamente le strategie di comunicazione realizzate dai tre governi sul PNRR.

5.1 Analisi delle politiche pubbliche

L'Analisi delle politiche pubbliche è la disciplina che esamina l'insieme delle decisioni e delle azioni intraprese dalle autorità pubbliche e dai centri amministrativi coinvolti per affrontare i problemi collettivi.

Questo settore di studi si è sviluppato nel secondo Novecento all'interno della scienza politica (a partire da Lasswell) e si configura oggi come un'area articolata, composita e ibrida che comprende l'economia, la sociologia, la statistica, il diritto e l'amministrazione. È una materia complessa che analizza i processi (ad esempio, agenda setting, decisione, implementazione, valutazione), gli attori e le coalizioni (*advocacy*, burocrazie, livelli di governo), e gli strumenti. In questa prospettiva, il PNRR è un caso emblematico di policy design multilivello in cui obiettivi, vincoli europei e capacità amministrative devono essere allineati.

Attraverso l'Analisi delle politiche pubbliche viene definito un approccio olistico allo studio dell'azione pubblica e delle policies che presuppone l'analisi, lo studio e la progettazione degli interventi considerando l'interconnessione e l'interdipendenza di vari fattori sociali, economici, culturali e ambientali. Il problema pubblico non viene affrontato, quindi, in modo settoriale e frammentato, ma si analizza l'intero contesto in cui il problema si presenta, considerando che le diverse parti del sistema influenzano reciprocamente gli esiti delle politiche.

Questo approccio olistico è ancora più adatto per analizzare il PNRR e le strategie di comunicazione realizzate dai governi Conte II, Draghi e Meloni e definire una visione integrata e complessiva delle strategie comunicative, considerando l'interconnessione tra vari elementi e l'impatto complessivo sul pubblico.

Il PNRR rappresenta la principale politica pubblica del nostro Paese nel periodo che segue la pandemia e si presenta come una policy complessa, multilivello, orientata a obiettivi di modernizzazione, sostenibilità e coesione sociale e territoriale. Come già accennato in precedenza, il Piano non si limita ad essere un semplice piano di spesa, ma è strutturato come una *policy* per obiettivi e milestone, vincolata da precisi target temporali e indicatori di performance. Questo presuppone che l'attuazione del PNRR sia basata su una logica *policy-driven*, incentrata sui risultati concreti.

La governance del PNRR è centralizzata, multilivello e indirizzata alla performance, con una cornice definita accuratamente dal DL 77/2021 che ha istituito la Cabina di regia e attribuisce compiti specifici alle amministrazioni centrali coinvolte nel ciclo di vita del Piano, come ad esempio la Presidenza del Consiglio dei ministri, i ministeri titolari responsabili delle riforme e degli investimenti settoriali, le regioni, i comuni, gli enti attuatori a diverso titolo, la Ragioneria generale dello Stato presso il Mef, responsabile del monitoraggio finanziario, e due ulteriori organi di controllo come la Corte dei conti e la Commissione europea.

La letteratura scientifica sulle politiche pubbliche ci aiuta a definire il PNRR come un modello ibrido, alla ricerca di un equilibrio continuo tra controllo statale e autonomia degli enti, inserito in un contesto fortemente orientato al rispetto di vincoli temporali e procedurali stabiliti dall'UE⁷⁹.

5.1.1. *L'imprenditore di policy*

Nell'ambito della ricerca si ritiene opportuno analizzare il concetto di imprenditore di policy ai fini del pieno inquadramento delle tematiche successive. L'imprenditore di policy è un attore del processo di policy che ha il compito di introdurre una serie di iniziative indirizzate a creare innovazione in merito ad un problema collettivo considerato di interesse pubblico. La letteratura scientifica in materia ha semplificato la definizione di imprenditore definendolo un catalizzatore del processo di innovazione nel campo delle politiche pubbliche.

Questa definizione contiene entrambi gli elementi fondanti di qualsiasi teoria sull'imprenditorialità⁸⁰, l'innovazione e il rischio. I due items sono collegati strettamente: per produrre innovazione nelle politiche pubbliche è indispensabile investire risorse personali (tempo, informazione, denaro, reputazione, contatti personali) all'interno di una cornice operativa caratterizzata da un'attività incerta e, in alcuni casi, a lungo termine.

In questa riflessione sono inclusi anche due ulteriori punti chiave che appaiono ormai ricorrenti nella letteratura scientifica sugli imprenditori di policy: il mutamento e la leadership. Il mutamento è la

⁷⁹ Nicola Lupo, "La governance multilivello del PNRR: centralizzazione e responsabilizzazione," *Istituzioni del Federalismo*, n. 1 (2023).

⁸⁰ Giliberto Capano e Marco Giuliani, a cura di, *Dizionario di politiche pubbliche* (Roma: La Nuova Italia Scientifica [NIS], 1996)

conseguenza diretta di tutte le innovazioni e per rendere efficace un'innovazione sono necessarie doti e caratteristiche personali che rientrano nell'ecosistema concettuale della leadership.

I due criteri minimi per definire un imprenditore di policy, quindi, sono l'innovazione e la leadership: il cambiamento indotto, da un lato, e un'azione propulsiva nel processo di policy, dall'altro.

La letteratura sull'imprenditore di policy ha avuto particolare successo negli anni Novanta del secolo scorso, ma a lungo tempo è rimasta assente una definizione condivisa. Capano, Giuliani e Maraffi estendono l'ambito semantico in riferimento all'intera classe degli attori in esame e propongono una distinzione tra imprenditori di policy "istituzionali" e "non istituzionali", a seconda che gli attori siano parte integrante del sistema politico-amministrativo o facciano parte della società.

Gli studi compiuti tra gli anni Ottanta e Novanta hanno preferito puntare sull'analisi dei casi particolari anziché proporre una teoria generale. Le ricerche più diffuse sono centrate sulle biografie dei singoli individui⁸¹ che hanno prodotto innovazione o mutamenti inattesi nelle politiche pubbliche⁸². Il secondo filone di ricerca ha preferito prendere come unità di analisi una politica pubblica, o un insieme di politiche pubbliche, al fine di studiare le diverse funzionalità delle figure che si comportano con modalità imprenditoriali nel processo di formazione e attuazione delle politiche. In questo ambito sono importanti le ricerche di Murphy⁸³, Milward⁸⁴ e Kingdon⁸⁵.

Alla luce di questa ricostruzione, è possibile affermare che la letteratura scientifica si sia soffermata a delineare una mappa concettuale descrittivo-evocativa dell'imprenditore di policy.

Una prima definizione efficace può essere quella di Kingdon: "Gli imprenditori di policy sono persone disposte a investire le proprie risorse in vista di politiche future che essi favoriscono⁸⁶". Tale definizione attiene principalmente all'ambito semantico relativo all'assunzione di rischi. Con Nancy Roberts, invece, l'analisi concettuale approccia l'ambito inerente all'introduzione di innovazioni nelle politiche pubbliche: "Gli individui che generano e implementano idee innovative nella sfera pubblica sono definiti imprenditori pubblici⁸⁷".

Non sembra esserci alcun dubbio, invece, sulla scarsa efficacia della trasposizione delle teorie di derivazione economica all'analisi e allo studio degli imprenditori di policy. Se consideriamo la varietà di attori presenti nell'arena delle politiche pubbliche e qualificabili come imprenditori di policy, non appare possibile stabilire una funzione di utilità estendibile a tutti o misurabile.

Se volessimo proporre delle categorizzazioni degli imprenditori di policy notiamo che essi agiscono in numerosi settori della società e del sistema politico-amministrativo, e sono presenti in maniera costante nella policy community. Potremmo elencare, ad esempio, i rappresentanti politici in ruoli esecutivi o legislativi, i candidati a cariche politiche, i capi delle forze armate, i direttori degli enti pubblici, i magistrati, gli alti burocrati, i membri delle commissioni parlamentari, gli amministratori

⁸¹ William H. Riker, *The Art of Political Manipulation* (New Haven: Yale University Press, 1986).

⁸² Jameson W. Doig e Erwin C. Hargrove, *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987).

⁸³ Russell D. Murphy, *Political Entrepreneurs and Urban Poverty* (Lexington, MA: Heath Lexington Books, 1971)

⁸⁴ H. Brinton Milward, "Policy Entrepreneurship and Bureaucratic Demand Creation," in Helen M. Ingram e Dean E. Mann, a cura di, *Why Policies Succeed or Fail* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980), 255-277

⁸⁵ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown, 1984)

⁸⁶ Ivi

⁸⁷ Nancy C. Roberts, "Public Entrepreneurship and Innovation," *Review of Policy Research* 11, no. 1 (1992): 55-74

locali, i leader dei partiti. Questi riferimenti valgono per il sistema politico-amministrativo, per quanto riguarda la società gli esempi di imprenditori di policy comprendono: i dirigenti di gruppi di interesse, i lobbisti, i leader dei movimenti, gli esperti, i docenti universitari, i giornalisti.

Gli imprenditori di policy, inoltre, possono essere operativi in diverse fasi del processo di politica pubblica, dalla definizione di idee innovative alla formulazione della politica, dalla creazione dell'agenda alla decisione, dall'attuazione alla valutazione. Sono fasi che confermano la presenza di categorie di imprenditori di policy molto vaste. Per questi motivi risulta difficile fornire una definizione valevole erga omnes di imprenditore di policy, mentre sembra più semplice fornire un quadro logico e terminologico dopo aver studiato una politica pubblica e aver analizzato gli attori che hanno svolto una funzione imprenditoriale nel processo di policy.

Un ulteriore ambito di riflessione è relativo alle attività concrete degli imprenditori, e anche in questo caso siamo di fronte ad un'elencazione piuttosto ampia e articolata.

Queste attività solitamente possono essere così descritte: fare discorsi, tenere conferenze stampa, scrivere memorandum, elaborare proposte, attirare l'attenzione dei media, essere ascoltati da commissioni, partecipare a gruppi di lavoro e comitati, stabilire e mantenere una fitta rete di contatti con un'ampia gamma di interlocutori⁸⁸. Queste attività possono essere inserite in due categorie definite: la promozione delle proprie idee e la negoziazione con altri attori⁸⁹. Gli imprenditori di policy, da un lato, avanzano proposte concrete intorno alle quali sperano di costruire un determinato consenso, e dall'altro, operano come concreti mediatori all'interno del processo di innovazione. Di conseguenza, e ogni qualvolta si presenta l'occasione (una finestra di policy), gli imprenditori di policy definiscono soluzioni concrete per problemi specifici ritenuti rilevanti e si mobilitano per farle inserire nell'agenda politica in vista di una loro approvazione.

Se ci soffermiamo sulle modalità che stanno alla base della formazione dell'agenda setting, Kingdon ha formulato la teoria dei flussi multipli, ispirata dai lavori sul garbage can model⁹⁰. Kingdon è convinto che la possibilità che un problema entri nell'agenda e sia quindi adottata una politica dipende dall'andamento di tre flussi tra loro indipendenti: il flusso dei problemi, il flusso delle soluzioni di policy e il flusso delle condizioni politiche e di contesto. Secondo Kingdon, il processo di agenda setting non è strutturato e organizzato, ma si basa su una particolare combinazione tra casualità e intenzionalità. Kingdon ritiene che i tre flussi, e quindi le tre componenti principali che portano alla formulazione di una politica pubblica, si uniscono soltanto in determinate circostanze, e in particolare in occasione dell'apertura di una finestra di policy, un intervallo temporale in cui si creano le condizioni-opportunità per la formulazione di una politica pubblica.

Un esempio di finestra di policy per il nostro Paese è proprio il PNRR che secondo gli auspici iniziali avrebbe dovuto rappresentare una “bussola per le politiche pubbliche 2021-2026⁹¹” e che, ad ogni modo, delinea un'opportunità epocale per realizzare una serie di riforme utili non solo alla ripresa

⁸⁸ Giliberto Capano e Marco Giuliani, a cura di, *Dizionario di politiche pubbliche* (Roma: La Nuova Italia Scientifica [NIS], 1996)

⁸⁹ Ivi

⁹⁰ Maurizio Cerruto, *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee* (Milano: Mondadori Università, 2022)

⁹¹ Ferrera, Maurizio. 2021. “The European Union and Cross-National Solidarity: Safeguarding ‘Togetherness’ in Hard Times.” *Review of Social Economy*

economica post-Covid ma anche in vista del superamento di alcune problematiche storiche e alle quali non è mai stata trovata una soluzione concreta.

Se volessimo definire i tre flussi multipli del PNRR essi potrebbero essere:

- problema - la crisi pandemica da COVID-19 e le sue conseguenze economico-sociali;
- soluzioni - riforme e investimenti già discussi o richiesti da tempo (digitalizzazione, transizione ecologica, pubblica amministrazione, ecc.);
- contesto politico - disponibilità di risorse straordinarie da parte dell'Unione Europea (*Next Generation EU*), forte pressione temporale e un governo tecnico-politico (Draghi) con ampio sostegno parlamentare che ha avuto il compito di definire il testo definitivo del Piano e avviarne l'attuazione.

Secondo Giuliani⁹² la finestra di policy può avere un carattere strutturale (1) quando l'incontro tra i tre flussi viene provocato da questioni politiche (la presentazione di una legge di bilancio, il cambio di Governo, l'avvento di un piano di riforme epocali...) e in tal caso si attiva con un grado specifico di regolarità e prevedibilità, o un carattere congiunturale (2) quando l'opportunità decisionale è il frutto di avvenimenti contingenti in grado di catalizzare l'interesse pubblico e l'attenzione (e quindi l'intervento) dei *decision makers*.

Il concetto di imprenditore di policy rappresenta, dunque, uno strumento analitico centrale per analizzare i processi di cambiamento politico e amministrativo. Come sostenuto da Kingdon⁹³, l'imprenditore di policy può essere descritto come un attore – sia istituzionale che esterno – in grado di promuovere attivamente soluzioni politiche, investendo tempo, risorse e capitale politico per modificare l'agenda decisionale. Queste figure hanno il ruolo di collegare gruppi sociali e istituzionali eterogenei, agevolando la costruzione di reti di fiducia⁹⁴, scambi informativi e alleanze strategiche⁹⁵. Le iniziative di collegamento possono essere di due tipi: una prima deliberata e intenzionale, e una seconda spontanea. In entrambi i casi, l'azione degli imprenditori di policy contribuisce a coordinare tra loro attori che altrimenti non avrebbero l'occasione di connettersi.

Gli imprenditori di policy operano sfruttando finestre di opportunità⁹⁶, in cui l'allineamento tra problemi, soluzioni e condizioni politiche permette un intervento innovativo nella policy. Gli studi più recenti, hanno sottolineato che il *policy entrepreneurship* non è solo una qualità individuale, ma si configura anche come dinamica collettiva o istituzionale⁹⁷.

Secondo Cobb ed Elder⁹⁸ gli imprenditori di policy si possono attivare in base a quattro motivazioni:

⁹² Marco Giuliani, "Il policy making in Italia," in *La politica in Italia. Istituzioni, attori, processi*, a cura di S. Fabbrini, (Bologna: Il Mulino, 2002)

⁹³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown, 1984)

⁹⁴ Michael Mintrom, "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation," *American Journal of Political Science* 41, no. 3 (1997): 738–770

⁹⁵ Nikolaos Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," in *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., ed. Paul A. Sabatier (Boulder, CO: Westview Press, 2007).

⁹⁶ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown, 1984)

⁹⁷ Stijn Brouwer e Frank Biermann, "Towards Adaptive Management: Examining the Strategies of Policy Entrepreneurs in Dutch Water Management," *Ecology and Society* 16, no. 4 (2011): art. 5

⁹⁸ Roger W. Cobb e Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (Boston: Allyn and Bacon, 1972)

- scopi migliorativi, se l'azione dell'imprenditore di policy è disinteressata, non è previsto alcun ricavo, e l'intervento è collegato esclusivamente alla presenza di un problema o di un interesse collettivo;
- scopi strumentali, quando l'imprenditore riveste la funzione di patrocinatore di questioni poste da terzi con i quali si identifica pienamente; tale identificazione, però, prevede alcuni vantaggi diretti e strumentali, ad esempio in termini di consenso, di riconoscimento o di credito sociale;
- scopi correttivi, se l'intervento risiede in una motivazione collegata al tornaconto diretto di chi si mobilita al fine di ottenere che le condizioni negative o squilibrate a proprio svantaggio siano corrette dalla pubblica autorità;
- scopi della reazione circostanziale, la tematizzazione di un problema avviene in modo casuale e quindi è assente un imprenditore politico attivo.

Il successo del concetto di imprenditore di policy è dovuto anche alla presenza sulla scena delle politiche pubbliche di attori in grado di andare oltre le tradizionali divisioni dei compiti nei processi di *policy-making*. Ancora di più durante e dopo la pandemia, ma anche in precedenza a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, si sono resi necessari attori ricchi di competenze specialistiche e in grado di definire in modo innovativo una serie di soluzioni efficaci per rispondere ai problemi sempre più complessi che si sono presentati nell'arena pubblica. Questo ha portato nel corso del tempo ad una progressiva maggiore attenzione da parte della letteratura scientifica agli imprenditori di policy, “non solo per motivazioni auto-referenziali, ma perché essi, di fatto, sono divenuti via via sempre più presenti e visibili nei processi di produzione di decisioni collettivizzate⁹⁹”.

Del resto, appare chiaramente come imprenditoriale il ruolo di tutti gli attori che nell'arena del policy-making assumono un ruolo strategico e riescono a raggiungere un risultato rilevante anche quando le condizioni e i fattori di contesto sono critici e poco abilitanti. Secondo la ricostruzione di Giuliani, quindi, gli imprenditori di policy sono “coloro che indirizzano e controllano il flusso delle politiche¹⁰⁰”. Se la politica, però, presuppone una condizione monopolistica, le politiche, invece, definiscono un contesto di mercato.

Il livello politico e quello del policy-making sono distanziati anche da un altro elemento: in ambito politico, l'azione imprenditoriale tende a essere attribuita ad un singolo individuo concreto, un decisore “in carne ed ossa”, dotato di capacità o risorse personali fuori dal comune. L'imprenditore politico, in questo contesto, è una persona singola, e non può essere identificato quindi come un'organizzazione, un partito o un'istituzione. Nella sfera delle politiche pubbliche, invece, ha preso piede una concezione molto più ampia di imprenditorialità, che spesso coinvolge attori collettivi e impersonali. Un esempio pratico lo offre Laffan¹⁰¹ quando descrive la Commissione europea come un attore imprenditoriale in ambito di policy nei confronti di governi nazionali e istituzioni europee. Come spiega Giuliani, però, gli esempi possono essere estesi ad altri soggetti come una commissione

⁹⁹ Marco Giuliani, “Sul concetto di ‘imprenditore di policy’,” *Rivista Italiana di Scienza Politica* 28, n. 2 (agosto 1998): 357–378

¹⁰⁰ Ivi

¹⁰¹ Brigid Laffan, “From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission,” *Journal of European Public Policy* 4, n. 3 (1997): 422–438

parlamentare particolarmente attiva, una comunità di esperti ben organizzata, o un think tank in grado di avere influenza nel dibattito su una certa politica¹⁰².

Queste riflessioni ci permettono di concordare con Giuliani in merito alla vaghezza concettuale se si traslano *sic et simpliciter* al *policy entrepreneur* le caratteristiche e le sfumature immaginate per il *political entrepreneur*.

L'azione dell'imprenditore di policy si muove, quindi, lungo due direttrici:

- sul piano cognitivo, manipolando il discorso di policy, e quindi le idee e gli argomenti alla base della volontà di risolvere i problemi collettivi;
- sul piano strategico, modellando reti di relazioni e coalizioni decisionali sedimentate in corso d'opera.

L'imprenditore di policy definisce, così, la figura dell'innovatore in grado di interpretare e leggere la situazione con nuove modalità. Giuliani sostiene che “non scopre tanto nuove soluzioni per vecchi problemi, ma riformula i problemi stessi¹⁰³”.

Se spostiamo l'attenzione al tema dell'innovazione strategica costruita dagli imprenditori di policy, è evidente che un nutrito gruppo di osservatori e studiosi ha proposto l'idea che la caratterizzazione dell'intervento pubblico, (contenuto, forma e sostanza) sono controllate da reti di attori qualificate ma segmentate. Ogni ambito di intervento, e secondo alcuni ogni politica pubblica, prevede l'iniziativa di un insieme definito di figure decisionali in grado di orientare la cornice di senso alla base della politica, controllare le tematiche rilevanti, indirizzare le risorse e, in questo modo, incanalare l'evoluzione della policy.

Secondo la ricostruzione di Capano e Giuliani¹⁰⁴ queste reti di attori possono essere più o meno coese e stabili, più o meno aperte a nuovi ingressi, più o meno consensuali e caratterizzate da valori comuni. Per definire queste differenti caratterizzazioni si fa ricorso ad un preciso ambito semantico: sottosistemi, comunità, *networks*, *advocacy coalitions*.

Uno dei ruoli principali degli imprenditori di policy è quello di andare oltre i confini tra queste reti al fine di costruirne di più ampie e mettere in rete attori isolati che altrimenti non riuscirebbe a dar voce alle proprie posizioni o preferenze, ancora di più quando tali posizioni rappresentano interessi diffusi. Attraverso questo percorso si giunge alla costruzione di nuove coalizioni a supporto di un progetto di policy, e tale esito risulta ancora più utile in quei contesti dove le collaborazioni sono ostacolate da limiti relativi alla mobilitazione collettiva¹⁰⁵.

Gli imprenditori di policy diventano così, il punto di collegamento di quelle che vengono definite “*discourse coalitions*¹⁰⁶”, le reti di attori che non si incontrano fisicamente ma si riconoscono in una

¹⁰² Marco Giuliani, “Sul concetto di ‘imprenditore di policy’,” *Rivista Italiana di Scienza Politica* 28, n. 2 (agosto 1998): 357–378

¹⁰³ Ivi

¹⁰⁴ Giliberto Capano e Marco Giuliani, a cura di, *Dizionario di politiche pubbliche* (Roma: La Nuova Italia Scientifica [NIS], 1996)

¹⁰⁵ Mark Schneider e Paul Teske, “Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government,” *American Political Science Review* 86, n. 3 (1992): 737–747.

¹⁰⁶ Maarten A. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

comune ricostruzione¹⁰⁷ (leggasi anche: narrazione) del problema di policy. Questo ruolo può essere svolto in modo intenzionale o spontaneo, favorendo il riconoscimento reciproco, la creazione di adeguati livelli di fiducia e lo scambio di informazioni tra gruppi di attori che altrimenti sarebbero poco collegati tra loro.

Secondo la ricostruzione prospettica di Giuliani, le mappe concettuali e gli scenari non definiscono soltanto la base intellettuale della produzione di politiche o il supporto per una giustificazione pubblica delle scelte di policy, ma rappresentano il collante per la costruzione strategica di alleanze e il mezzo fondamentale per ridurre i costi di transazione e agevolare la mobilitazione collettiva.

Se dovessimo definire chiaramente i confini dell'azione innovativa degli imprenditori di policy, potremmo affermare che la cornice comprende la ridefinizione del discorso di policy e il netto superamento dei *cleavages* coalizionali.

Un attore pubblico, di qualsiasi livello e tipologia, che punta ad allargare i networks in cui è coinvolto per la definizione di politiche pubbliche svolge un'azione di leadership all'interno di quelle reti. Questa leadership ha bisogno di una legittimazione, che può essere formale, tramite un'investitura pubblica diretta, o informale, ad esempio nel caso di un attore privato quando la scelta è legata alle competenze e alle capacità personali. La sua autorità deve essere negoziata e rinegoziata in continuazione e necessita di un etero-riconoscimento nel processo di policy-making, un percorso di legittimazione sia in senso strategico – per rappresentare lo snodo di un sistema di relazioni – che in senso cognitivo – per “promuovere una diversa concettualizzazione del problema di *policy* e delle soluzioni plausibili – il *policy entrepreneur* è strettamente legato alla disposizione mostrata dagli altri attori decisionali nei suoi confronti¹⁰⁸”.

Quanto più la legittimazione proviene da sfere differenti dal suo campo di azione, tanto più l'imprenditore di policy sarà un catalizzatore dell'innovazione. Come esemplifica chiaramente Giuliani “per un attore politico sarà fondamentale acquisire il consenso degli apparati amministrativi e, contemporaneamente, saper parlare il linguaggio dell'economia; per un esperto che intende incidere direttamente nel *policy-making*, sarà importante la sua capacità di abbandonare le argomentazioni esoteriche della scienza per convincere da un lato il parlamentare desideroso di essere riletto, e dall'altro l'associazione di interessi pubblici¹⁰⁹”.

L'imprenditore di policy, quindi, deve essere abile ad agire contemporaneamente su più tavoli, perché soltanto dalla compresenza di molteplici fonti di legittimazione riceverà un'autorità qualitativamente diversa da quella degli altri attori decisionali e per realizzare questo percorso strategico utilizzerà una serie di risorse indispensabili.

La prima risorsa è il tempo che, come viene confermato dalla letteratura scientifica sull'argomento, si rapporta ad ogni attore decisionale in modo peculiare. Il politico ha la necessità di ottenere risultati nel breve periodo e, ad ogni modo, prima della tornata elettorale successiva, per “monetizzare” le politiche pubbliche implementate in termini di consenso. I funzionari dello Stato, invece, potrebbero preferire i tempi lunghi, considerato il carattere permanente della sua azione amministrativa e

¹⁰⁷ Emery Roe, *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice* (Durham, NC: Duke University Press, 1994)

¹⁰⁸ Marco Giuliani, “Sul concetto di ‘imprenditore di policy’,” *Rivista Italiana di Scienza Politica* 28, n. 2 (agosto 1998): 357–378

¹⁰⁹ Ivi

professionale. I gruppi di pressione sono soggetti alle diverse ondate di attenzione ciclica dei pubblici di cui tutelano gli interessi diffusi. Una scadenza a breve termine può favorire un'accelerazione dei processi decisionali che sembravano in stallo.

Risulta particolarmente efficace l'immagine di Kingdon¹¹⁰: gli imprenditori di *policy* sono dei surfisti che devono continuamente rimanere a galla in attesa dell'onda giusta, che coincide con la finestra di opportunità che ne massimizzerà l'azione. Il momento clou può essere sfruttato soltanto se si presidia con costanza e attenzione la propria arena decisionale, una tempistica di azione sbagliata vanifica il risultato dell'iniziativa.

La seconda risorsa riguarda la contingenza che l'imprenditore di policy ricopra una carica formale di rilievo. Il ruolo istituzionalmente ricoperto, infatti, rappresenta una risorsa utile da attivare e sfruttare al momento opportuno¹¹¹.

La terza risorsa consiste nei legami di tipo personale che riflettono la storia individuale di un policy-maker, caratterizzata dalle competenze acquisite ma anche dalle persone che ha frequentato, dalle organizzazioni nelle quali ha lavorato, dalle istituzioni che l'hanno visto in qualche modo partecipe. Queste relazioni fanno riferimento alle diverse fasi di vita, dalla giovinezza all'università ai contesti ludici o lavorativi. Questi legami anche se sono deboli possono diventare rilevanti nel momento in cui si costruiscono le reti di attori di una politica pubblica, grazie alla capacità di instaurare relazioni con moderata facilità, di utilizzare uno stile comunicativo simile, di affidare ad una base di fiducia reciproca che agevola la cooperazione e l'efficacia dell'intervento di policy, agire in un contesto che permette la rapida circolazione delle informazioni.

La quarta e ultima risorsa attiene al controllo selettivo delle informazioni e alle competenze specialistiche, due elementi che secondo Giuliani sono particolarmente importanti nell'ambito delle innovazioni realizzate attraverso un "riorientamento cognitivo del discorso di policy"¹¹². Negli ultimi decenni è fortemente aumentata la platea dei soggetti che possono avere un ruolo di decision-making grazie alla possibilità di accedere ad un corpus non occasionale e strategico di dati e informazioni indispensabili per la buona riuscita del policy-making. In questo modo, gli imprenditori di policy si avvantaggiano dell'attuale democratizzazione dell'accesso alla conoscenza, agevolando la circolazione delle idee e definendo se stessi come promotori di soluzioni innovative e costruendo così dei percorsi efficaci che partono dal problema e giungono alla sua soluzione.

Un ulteriore ambito di riflessione è quello relativo al contesto nel quale diventa necessaria l'azione degli imprenditori di policy. Nelle situazioni complesse, come ad esempio una politica pubblica epocale che segue un avvenimento di eccezionale gravità, e che magari è immersa in una cornice dove sono compresenti definizioni del problema di policy in contrasto tra loro, diventa indispensabile il supporto dei *policy entrepreneurs*. Dato per certo, infatti, il fallimento delle strategie e delle teorie consolidate, diventano necessari approcci e soluzioni innovative che ridisegnano le mappe cognitive utilizzare dagli attori decisionali per definire i termini del confronto e costruire nuove alleanze dal basso.

¹¹⁰ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown, 1984)

¹¹¹ Marco Giuliani, "Sul concetto di 'imprenditore di policy'," *Rivista Italiana di Scienza Politica* 28, n. 2 (agosto 1998): 357-378

¹¹² Ivi

Nella governance multilivello del PNRR, gli imprenditori di policy si caratterizzano come una pluralità di attori operanti a differenti livelli della governance. A livello centrale, si tratta delle figure all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, delle task force tecniche e delle Strutture di Missione che hanno operato come promotori di innovazioni normative e amministrative, con l'obiettivo di trasformare le priorità e le indicazioni di cornice europee in iniziative nazionali concrete e comunicabili. Non soltanto, dunque, l'elaborazione di progetti e interventi di spesa delle risorse, ma anche la costruzione di frame narrativi che hanno reso il PNRR intelligibile, attrattivo e legittimato agli occhi dell'opinione pubblica e dei soggetti attuatori¹¹³.

Al livello territoriale, gli imprenditori di policy possono essere individuati tra i dirigenti delle amministrazioni regionali, gli amministratori locali e i responsabili dei progetti, che hanno adattato e articolato le linee guida del PNRR alle esigenze e alle realtà locali, svolgendo allo stesso tempo un'azione volta a tenere viva l'attenzione pubblica. Bobbio¹¹⁴ ha osservato che nelle maglie della governance multilivello del PNRR questi attori sono emersi come elementi chiave nella gestione delle reti decisionali e attuative.

Nel PNRR, quindi, gli imprenditori di policy non coincidono con singoli individui carismatici, ma si identificano come reti di attori che, attraverso pratiche di framing, mediazione e mobilitazione, hanno permesso la costruzione, l'attuazione e il racconto di una delle politiche pubbliche più ambiziose della storia recente del nostro Paese.

Gli imprenditori di policy, in questo ambito, agiscono sia nella fase di ideazione e progettazione delle politiche ma anche attraverso un ruolo attivo nella costruzione della narrazione del PNRR, ad esempio attraverso una serie di iniziative che intendono tradurre il linguaggio tecnico e articolato delle riforme in un messaggio accessibile, al fine di mobilitare consenso e diffondere conoscenza in merito alle policies.

Come ha osservato Bobbio¹¹⁵, infatti, l'efficacia comunicativa viene intesa come una parte integrante della buona riuscita delle politiche pubbliche, accanto alle questioni riguardanti la governance multilivello nella gestione del PNRR. Se analizziamo invece il contributo empirico di Caravaggio, Resce e Santangelo¹¹⁶, scopriamo che alcuni soggetti attuatori, in particolare a livello locale, hanno adottato strategie e iniziative comunicative differenti nell'attuazione del PNRR, creando così una forte disomogeneità tra nord e sud del Paese. Questo conferma quanto gli imprenditori di policy sono indispensabili nel costruire e diffondere una narrazione del Piano a livello territoriale, soprattutto in quei contesti (quasi tutti) dove l'adempimento amministrativo non è sufficiente a garantire il successo dell'attuazione.

¹¹³ Paul Cairney, "Three Habits of Successful Policy Entrepreneurs," *Policy & Politics* 46, n. 2 (2018): 199–221

¹¹⁴ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti* (Milano: Mondadori Università, 2017)

¹¹⁵ Ivi

¹¹⁶ Nicola Caravaggio, Giuliano Resce e Agapito Emanuele Santangelo, "Il PNRR nella comunicazione istituzionale dei comuni," *Etica & Economia* (15 settembre 2024)

5.1.2. *Il policy network*

Il secondo concetto della nostra analisi è quello di policy network, un tema ritenuto importante per costruire una cornice di tematismi entro la quale inserire i diversi passaggi della ricerca. Il policy making nei sistemi istituzionali democratici assume caratterizzazioni pluraliste ed eterogenee. Durante il ciclo di vita delle politiche pubbliche, ci sono molteplici attori (pubblici, privati, del privato sociale) che agiscono mossi da interessi, valori, razionalità e finalità diverse. Queste reti di relazioni vengono definite policy networks, in quanto il policy making prevede la partecipazione attiva di una serie di attori pubblici o privati e che appartengono a differenti livelli istituzionali o funzionali. La letteratura scientifica conferma che le relazioni tra questi attori possono presentarsi come competitive o cooperative, e nelle maglie di queste relazioni si mobilitano e transitano informazioni, conoscenze, fiducia, risorse strategiche ulteriori. Queste reti, di solito, si attivano una volta che compare un problema di policy e sono caratterizzate da confini non sempre chiari e definibili a priori¹¹⁷.

Come conferma anche Cerruto¹¹⁸, i policy networks definiscono le diverse forme e tipologie di relazioni e scambi tra organizzazioni che si attivano e strutturano in specifiche aree di policy. Al policy making sono collegate due ipotesi operative in questo ambito: esiste un solo attore che domina e indirizza il corso della politica (immagine monocentrica) o, in alternativa, siamo di fronte ad una pluralità di attori formali e informali ed è enfatizzato il carattere aperto, non strutturato, ed indeterminato dei processi di policy. Quello di policy network è un concetto imprescindibile nell'analisi delle politiche pubbliche. Alla base c'è la necessità analitica di allontanarsi dalle sedi formali del processo politico-amministrativo, e quindi del policy-making, intese come sedi naturali della formulazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche (il Parlamento, i partiti, il governo, gli apparati burocratici).

Nello studio dei policy network confluiscono due diverse tipologie di contributi analitici. Si tratta, come spiegato chiaramente da Marco Giuliani nel Dizionario di politiche pubbliche, da un lato dell'idea di reticolo, e quindi di configurazioni variabili di legami e relazioni tra attori singoli e collettivi, e dall'altro l'idea della presenza di "poli di attrazione", dette anche "orbite gravitazionali", incentrate su problemi socialmente percepiti e capaci di richiamare soggetti qualificati a vario titolo¹¹⁹.

Queste diverse impostazioni hanno permesso di declinare il concetto di policy network secondo prospettive distinte, a seconda delle caratteristiche che di esso sono maggiormente rilevanti¹²⁰.

La prima variabile rilevante per un policy network è costituita dalla sua configurazione, la chimica dei suoi elementi, come ricostruisce Giuliani¹²¹. La seconda variabile ci permette di approcciare una prospettiva di teoria sociale e riguarda il ruolo giocato dalle reti nell'ordinare le interazioni tra soggetti diversi. Secondo Kenis e Schneider "i policy networks rappresentano nuove forme del governo

¹¹⁷ Grant Jordan e Klaus Schubert, "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels," *European Journal of Political Research* 21, nn. 1-2 (1992): 7-27

¹¹⁸ Maurizio Cerruto, *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee* (Milano: Mondadori Università, 2022).

¹¹⁹ G. Capano, M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica (NIS), 1996

¹²⁰ Regonini, Gloria (1994), "Partiti, reti, giochi, politiche pubbliche", in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino, S. Passigli (a cura di), *L'Italia tra crisi e transizione*, Bari: Laterza, pp. 163-189

¹²¹ G. Capano, M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica (NIS), 1996.

politico che riflettono le mutate relazioni fra Stato e società¹²²”. E in questa analisi un posto di rilievo spetta al peso degli interessi organizzati, alla congestione delle arene di policy in seguito all’ingresso di nuovi attori decisionali, alla conformazione delle competenze pubbliche e il loro mix con forme private di gestione del potere. Questi elementi rendono poco efficace la dicotomia tradizionale fra Stato (in senso di controllo verticale) e mercato (inteso come equilibrio spontaneo).

Se intendiamo le reti come strutture a legame debole, caratterizzate da interdipendenze orizzontali, fiducia, reciprocità e dispersione delle diverse forme di controllo, allora esse si posizionerebbero al di fuori dei mercati e delle gerarchie di policy¹²³. A caratterizzare le reti, e a differenziarle tra loro, quindi, intervengono le modalità alla base della gestione delle relazioni al loro interno, ad esempio le strategie di inclusione o espulsione, le modalità di entrata e di uscita, le caratteristiche dell’appartenenza¹²⁴.

Ad un’analisi più approfondita, dunque, i networks costituiscono una postazione privilegiata per l’osservazione dei fenomeni complessi, come ad esempio le interazioni che avvengono fra livelli e tipologie di attori eterogenei, fra problematiche internazionali e soluzioni locali, fra questioni connesse alla gestione del potere e questioni riguardanti le policies¹²⁵.

Un’ultima variabile per studiare i policy network è quella “realista¹²⁶”, una prospettiva analitica che consiste nel “creare classi o tipi diversi di network in cui collocare le esperienze di policy making che emergono dagli studi empirici¹²⁷”, attraverso una serie di categorie come l’evoluzione storica, la collocazione geografica, il legame con variabili sistemiche...

Secondo la maggioranza della letteratura scientifica sull’argomento, le reti di policy rappresentano un modo per descrivere le caratteristiche principali di un policy making eterogeneo, gestito da una molteplicità di attori e basato su relazioni di reciproca fiducia, meritevoli di ridurre i costi di transazione.

Ai fini della nostra ricerca è importante anche analizzare le differenze nel modo di sviluppare il concetto di reti di policy tra gli studiosi americani e quelli europei. La ricostruzione analitica di Giuliani permette di scorgere una distinzione tra “immagini volte a sottolineare le relazioni di reciproco interesse che si instaurano fra individui, o singoli soggetti, nella letteratura statunitense, e la maggiore attenzione dedicata agli scambi interorganizzativi in quella europea¹²⁸”. Le differenze preponderanti risiedono non tanto nel diverso grado di stabilità delle interazioni, quanto nella tipologia dei soggetti coinvolti. Risulta normale, pertanto, che in uno stato in cui il paradigma prioritario in scienza politica è il pluralismo si sia sviluppata una concezione individualistica del network. E allo stesso modo, non può essere considerato anomalo che gli studiosi europei si siano

¹²² Kenis, Patrick; Schneider, Volker (1991), “Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox”, in Bernd Marin, Renate Mayntz (a cura di), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder (CO), Westview Press, pp. 25–59

¹²³ Ivi, p. 41

¹²⁴ Marin, Bernd; Mayntz, Renate (a cura di), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a.M./New York, Campus Verlag; Boulder (CO), Westview Press, 1991

¹²⁵ Keohane, Robert O.; Ostrom, Elinor (1994), “Introduction”, *Journal of Theoretical Politics*, 6(4), pp. 403–428. (numero speciale: Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains).

¹²⁶ G. Capano, M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica (NIS), 1996.

¹²⁷ Ivi, p. 278

¹²⁸ Ibidem

concentrati principalmente sulle organizzazioni quando nel periodo in cui si applicava per la prima volta la teoria dei sottosistemi di policy, apparivano nettamente preponderanti gli studi sul neocorporativismo.

In realtà, la ricostruzione della letteratura sui policy network non può ignorare che sia praticamente inesistente una rappresentazione unitaria e coerente del concetto di rete di policy. Ogni paese ha seguito il proprio percorso autonomo e distinto di ricerca: in Germania gli studi si sono inseriti nell'ambito delle analisi interorganizzative, in Francia il concetto di policy network è stato legato al ruolo monolitico dell'amministrazione e gli studi, quindi, si sono rivolti alle difficoltà di accesso alle reti decisionali e, di conseguenza, la legittimazione che figura nei gruppi esterni che riescono ad entrare in un network¹²⁹. In Gran Bretagna il concetto di policy network è stato collegato alle ricerche sulla politica di bilancio ed è stato definito un modello compiuto e connesso a variabili di tipo sistemico¹³⁰. In Italia, infine, un ruolo di rilievo è stato conferito alle analisi sul ruolo dei soggetti provenienti dai partiti, o in qualche modo inseriti al loro interno, e agli studi sull'importanza degli attori-esperti che acquisiscono una forma solida di legittimazione da circuiti esterni al processo decisionale¹³¹.

Se allora consideriamo che “il termine network denota, in modo suggestivo, il fatto che il policy making include un ampio numero di attori pubblici e privati, provenienti da differenti livelli ed aree funzionali del governo e della società¹³²”, e se escludiamo dalla nostra analisi l'esistenza di politiche pubbliche incentrate su un attore prevalente, possiamo passare alla definizione delle differenti tipologie di policy networks: gli iron triangles e le issue network negli Stati Uniti, le policy community in Europa, dette altresì quadrilateri di ferro¹³³.

I triangoli di ferro definiscono una fitta rete di contatti e di negoziazioni che connette tre tipologie di attori: i gruppi di interesse, i dirigenti burocratici di un settore dell'amministrazione e i membri della commissione parlamentare che ha competenza in quella particolare area di policy¹³⁴. In questa immagine sono preponderanti le relazioni di tipo consensualistico e cooperativo, e anche gli scambi simmetrici tra i tre attori. È da questo che deriva la definizione di triangolo che comprende anche il monopolio della rappresentanza degli interessi e una serie di confini rigidi e stabili della relazione e, quindi, l'aggettivo *iron*, di ferro. Secondo Jordan¹³⁵ l'immagine dei triangoli di ferro è particolarmente adatta per descrivere la situazione politico-amministrativa degli Stati Uniti negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento.

La seconda tipologia è quella della rete tematica, o *issue network* definita da Heclo¹³⁶ e che sovverte le caratteristiche dei triangoli di ferro, fornendo una testimonianza diretta della frammentazione del

¹²⁹ Mény, Yves; Thoenig, Jean-Claude (1989), *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), coll. “Thémis”

¹³⁰ Marsh, David; Rhodes, R. A. W. (a cura di) (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press

¹³¹ Dente, Bruno; Regonini, Gloria (1987), “Politica e politiche in Italia”, in Marino Regini, Peter Lange (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino, pp. 83–124

¹³² Hanf, cit. in: Jordan, Grant; Schubert, Klaus (1992), “A Preliminary Ordering of Policy Network Labels”, *European Journal of Political Research*, 21(1–2), p. 11

¹³³ Maurizio Cerruto (2022), *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee*, Milano, Mondadori Università,

¹³⁴ Ivi

¹³⁵ Jordan, A. Grant (1981), “Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process”, *Journal of Public Policy*, 1(1), pp. 95–123

¹³⁶ Heclo, Hugh (1978), “Issue Networks and the Executive Establishment”, in Anthony King (a cura di), *The New American Political System*, Washington, DC, American Enterprise Institute, pp. 87–124

policy making avvenuta negli Stati Uniti. In questa immagine ritroviamo la partecipazione dal basso di interessi molteplici ad una serie di reti aperte e inclusive coinvolte nel ciclo di vita delle politiche. Gli attori sono molteplici e i loro interessi diventano eterogenei, per questi motivi il policy making si trasforma in una casistica di insieme incerta e ambigua, fino al punto che risulta complesso identificare la sede reale del potere e del *decision making*. Secondo buona parte della letteratura, questo modello appare adeguato al processo decisionale statunitense di livello federale.

La terza tipologia è quella relativa alle policy community, o comunità di politiche, emersa in Europa grazie agli studi di Richardson e Jordan¹³⁷ e che riflette, quindi, le contingenze dei paesi europei in difformità rispetto alle precedenti tipologie di reti. Appare particolarmente efficace la ricostruzione di Sola¹³⁸: “Una comunità di persone, meno aperta e meno eterogenea di quanto prevedessero gli studi di Heclo, che condividono punti di vista, affini o identici, e che si costituisce in ciascun settore delle politiche pubbliche raccogliendo attori istituzionali e no, esperti e rappresentanti di interessi, politici e burocrati”. Questa idea è in grado di descrivere la governance del processo decisionale in un contesto in cui lo Stato rappresenta una struttura forte e le organizzazioni degli interessi e le differenze ideologiche sono rilevanti. La policy community condivide, inoltre, il sistema di valori, anche se appare plausibile che non sempre gli attori concordino pienamente sulle scelte di policy. Questa tipologia è denominata da Cerruto “quadrilatero di ferro¹³⁹”, richiamando le analisi di Dente¹⁴⁰: i vertici del poligono sono i politici, i burocrati, i gruppi di interesse e gli esperti, sono cioè i principali soggetti reali che intervengono nei processi di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche. La legittimità degli attori politici deriva dal carattere rappresentativo dei nostri sistemi politici, la burocrazia per dirla con Weber è legittimata dal ruolo e dalle funzioni ad esse assegnati, i gruppi di interesse pretendono di avere un ruolo nel policy making in quanto le politiche possono danneggiare, o comunque interferire con, i loro interessi. Gli esperti, infine, utilizzano il loro know-how in modo monopolistico per accampare la richiesta di partecipazione al processo decisionale.

Ai fini della nostra ricerca, è utile descrivere adesso le modalità di funzionamento nelle democrazie contemporanee di un network definito come policy community. Politici e funzionari hanno il compito di promuovere, formulare e indirizzare le politiche pubbliche in virtù dei poteri formali a loro attribuiti, e dalle modalità in cui si strutturano le loro reciproche relazioni dipende l'ampiezza degli spazi lasciati al protagonismo di altri attori¹⁴¹. Le interazioni tra politici e funzionari dello Stato sono caratterizzate dalle risorse disponibili a ciascun gruppo e dalla capacità di trasformare queste risorse nei risultati auspicati. Le risorse a disposizione dei politici sono: la legittimità, i poteri normativi e la rappresentatività popolare. Come ricostruito da Bobbio et al.¹⁴², quanto più l'esecutivo è in grado di controllare queste risorse importanti nel rapporto con le burocrazie, tanto più elevata sarà

¹³⁷ Richardson, Jeremy J.; Jordan, A. Grant (1979), *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Robertson

¹³⁸ Sola, Giorgio (1996), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma, La Nuova Italia Scientifica (NIS), p. 520

¹³⁹ Maurizio Cerruto (2022), *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee*, Milano, Mondadori Università

¹⁴⁰ Dente, Bruno (a cura di) (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, coll. “Strumenti. Scienza politica”, p. 27

¹⁴¹ Fabbrini, Sergio; Vassallo, Salvatore (1999), *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, p. 184.

¹⁴² Bobbio, Luigi; Pomatto, Gianfranco; Ravazzi, Stefania (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori Università

l'interconnessione tra politica e apparato, e quindi la capacità del governo di indirizzare (leggi: manovrare e controllare) le istituzioni amministrative.

Le risorse di cui dispongono i funzionari delle amministrazioni, invece, sono: le informazioni e l'expertise, le ideologie burocratiche, il sostegno di gruppi sociali specifici, la permanenza e la stabilità. Le informazioni e l'expertise permettono agli apparati burocratici di avere saldamente in mano alcuni degli elementi fondamentali per garantire risultati ed efficacia alle politiche pubbliche. La politica ha sempre tentato di scalfire questo monopolio, anche attraverso la figura degli esperti e dei consulenti, ma non sempre ha raggiunto i propri obiettivi in tal senso. Cerruto afferma che malgrado questi tentativi, la burocrazia continua a mantenere un ruolo centrale della elaborazione e nella disseminazione di informazioni importanti per la politica di governo e quindi detiene stabilmente il ruolo di soggetto assai influente nel processo di policy making¹⁴³.

L'ideologia burocratica costituisce l'insieme di argomentazioni a cui ogni organizzazione ricorre per difendere e garantire l'attuazione delle proprie politiche, tra queste possiamo citare l'apoliticità, l'imparzialità e la presunta superiore competenza tecnica rispetto alla politica. Le organizzazioni burocratiche possono contare, inoltre, sul sostegno di gruppi sociali specifici, come ad esempio i gruppi di pressione e, in genere, i settori sociali influenzati dalla loro attività. L'ultima risorsa della burocrazia consiste nella permanenza: "i politici passano, i burocrati restano" è una delle frasi maggiormente in voga nei corridoi ministeriali. Se la burocrazia mantiene il controllo su queste risorse, allora sarà in grado di esercitare un ruolo rilevante nel processo di policy making.

Passiamo adesso a definire chiaramente i gruppi di interesse e di pressione, che poi saranno particolarmente importanti per il nostro percorso di ricerca. Queste tipologie di gruppi "cercano di influenzare in loro favore le politiche pubbliche senza assumere responsabilità di governo"¹⁴⁴. Il concetto di gruppo di interesse si riferisce alle motivazioni che spingono un gruppo ad agire, agli aspetti strutturali e alla sua ragione sociale. Il concetto di gruppo di pressione, invece, descrive le modalità con le quali un gruppo agisce e opera, e per pressione si intende la capacità di influenzare le decisioni pubbliche in termini di "facere" o di "non facere", attraverso il ricorso a punizioni o premi. Più avanti analizzeremo il ruolo dei gruppi di interesse in merito al PNRR, con particolare riferimento al passaggio dal governo Conte II al governo Draghi¹⁴⁵.

L'ultima categoria di attori di un policy network è rappresentata dagli esperti, dotati di conoscenze e competenze indispensabili per operare in un contesto politico e amministrativo di crescente complessità.

All'interno dei processi di definizione delle politiche pubbliche organismi come i think tank o gli enti regolativi indipendenti stanno acquisendo sempre maggiore preponderanza, e a volte queste nuove funzionalità sono dovute all'incontro fortuito tra una congiuntura problematica (ad esempio la pandemia da Covid-19) e un sapere specialistico¹⁴⁶. Il ruolo degli esperti è venuto alla luce con particolare rilevanza durante i mesi della pandemia, come ad esempio nel caso del Comitato tecnico

¹⁴³ Maurizio Cerruto (2022), *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee*, Milano, Mondadori Università, p. 21

¹⁴⁴ Mattina, Liborio (2010), *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, coll. "Itinerari", p. 13

¹⁴⁵ Pritoni, Andrea; Bitonti, Alberto; Montalbano, Giuseppe (2023), "Change of government and interest groups' preference attainment on the formulation of the Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP): from Conte to Draghi", *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 53(3), pp. 333–350

¹⁴⁶ Cersosimo, Domenico; Cimatti, Felice; Raniolo, Francesco (a cura di) (2020), *Studiare la pandemia. Disuguaglianze e resilienza ai tempi del Covid-19*, Roma, Donzelli

scientifico istituito con ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020, o nel caso della task force tecnologica per l'uso dei dati contro l'emergenza Covid-19, o ancora al Comitato Colao, istituito con un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 10 aprile 2020 per far fronte alla fase 2 della pandemia.

La letteratura scientifica ha ricostruito agevolmente le modalità con cui l'esperto opera ai margini dell'esecutivo con funzioni di supporto, legittimazione, studio e consulenza. Secondo Bobbio et al.¹⁴⁷, il ricorso agli esperti favorisce la depoliticizzazione di una certa questione e la sua sottrazione dalla discrezionalità degli attori politici e dalla logica del consenso, con l'obiettivo di fondare una politica pubblica sui principi di fondatezza scientifica o tecnica.

Questo viaggio nella letteratura scientifica dedicata al policy network, ci permette adesso di analizzare il PNRR alla luce di questo concetto, ricorrendo ad un approfondimento relativo all'evoluzione tra la fase di formulazione e quella di implementazione. Il Piano si presenta inizialmente come un *issue network*, come dimostrato in particolare dalla partecipazione fluida di attori eterogenei e dai legami deboli istituiti tra gruppi di interesse, rappresentanze sociali, think tank ed ecosistema delle università. Questa rappresentazione è presente nelle reti aperte e poco gerarchiche, costruite su relazioni instabili e un elevato conflitto di interessi¹⁴⁸. Le dinamiche specifiche di questa tipologia sono presenti nella fase di definizione degli obiettivi del PNRR (il secondo semestre del 2020 e i primi due mesi del 2021), un momento storico in cui numerosi attori hanno tentato di influenzare l'agenda pubblica e la spesa delle risorse europee del programma Next Generation EU. A partire dalla reale entrata in funzione del governo Draghi e con l'approvazione formale del Piano e il passaggio all'attuazione, la governance del PNRR ha assunto le caratteristiche tipiche di una policy network intergovernativa istituzionalizzata, in linea con il modello delle policy communities definito da Rhodes¹⁴⁹,

In questa fase storica, infatti, la governance multilivello ha coinvolto la Commissione europea, la Presidenza del Consiglio dei ministri, i ministeri competenti e gli enti territoriali, con margini differenti di autonomia e potere decisionali e in riduzione progressiva verso il livello territoriale del sistema multilivello.

Profeti e Baldi¹⁵⁰ evidenziano, invece, che la governance del PNRR è centrata sulla Cabina di regia istituita presso Palazzo Chigi e su una forte verticalizzazione decisionale che mira ad escludere degli attori esterni non istituzionali. La doppia natura del PNRR in termini di policy networks conferma, quindi, sia le caratteristiche eccezionali del momento post-pandemia, con la cornice di vincoli posti dalla UE, sia una certa dinamica delle politiche pubbliche italiane, contraddistinta da una forte centralizzazione.

¹⁴⁷ Bobbio, Luigi; Pomatto, Gianfranco; Ravazzi, Stefania (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori Università

¹⁴⁸ Heclo, Hugh (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", in Anthony King (a cura di), *The New American Political System*, Washington, DC, American Enterprise Institute, pp. 87–124

¹⁴⁹ Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham–Philadelphia, Open University Press

¹⁵⁰ Profeti, Stefania; Baldi, Brunetta (2021), "Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021, pp. 432–457

5.1.3. La formulazione delle politiche: il policy design e re-design

Tra i concetti della letteratura scientifica che risultano particolarmente utili per la ricerca, un posto di rilievo spetta al concetto di policy design e redesign che rappresenta la cornice funzionale per analizzare quale delle quattro teorie è applicabile al PNRR e scoprire se al cambiamento del design c'è stata una variazione della strategia di comunicazione adottata.

Il policy design concerne la progettazione di una politica pubblica: i policy makers, i loro consiglieri, gli esperti e tutti gli attori che fanno parte del policy network disegnano una politica pubblica e ne stabiliscono gli strumenti, i destinatari, le regole, i finanziamenti, i meccanismi attuativi e tutto ciò che concerne l'implementazione della policy.

Due sono gli ostacoli che vengono segnalati a proposito del policy design. Il primo ostacolo è l'incertezza, in quanto chi progetta una politica pubblica non può mai dirsi certo che l'impatto della policy rappresenterà un miglioramento concreto della situazione. Permane sempre il timore che la politica provochi un peggioramento del contesto iniziale¹⁵¹. Il secondo ostacolo, invece, è costituito dal conflitto, e quindi dalle controversie e dalle divergenze che possono riguardare valori o interessi e che accompagnano la politica pubblica in tutte le sue fasi.

La formulazione di una politica pubblica presuppone la definizione e l'individuazione della misura, o delle misure, ritenute appropriate per affrontare un problema collettivo, e riguarda la scelta dello strumento da utilizzare, le regole da introdurre, le sanzioni, gli incentivi o le tasse collegate, quali servizi finanziare, gli organismi da costituire, sopprimere o potenziare, i temi della campagna di comunicazione, i criteri per l'individuazione dei destinatari, le tappe previste per l'attuazione¹⁵².

Gli attori dotati di un ruolo nel policy design hanno il compito di orientarsi tra differenti soluzioni alternative, stabilendo dopo un'attenta analisi il rimedio più efficace per la risoluzione di un determinato aspetto. Alcune soluzioni, o ipotesi di soluzioni, saranno scartate perché ritenute inopportune mentre altre si concentrerà l'azione di policy compiendo delle scelte concrete.

E qualsiasi scelta che riguarda il futuro, anche nel caso delle politiche pubbliche, comporta alcune incertezze, dicevamo. In alcuni settori, le teorie di causa-effetto, le teorie del cambiamento ampiamente sperimentate, un bagaglio di conoscenze consolidato possono aiutare a tenere sotto controllo i livelli di incertezza. Gli attori di policy, in particolare i politici, tendono a presentare le policies con la certezza che i risultati siano ottimali e che l'impatto sulla vita quotidiana dei cittadini o sullo sviluppo dei territori sia sicuramente a somma positiva. In realtà non sempre è così, e nel dibattito pubblico l'esistenza dell'incertezza è spesso sottovalutata. Come evidenziava Heclo nel 1974 "la politica non trae le sue fonti soltanto dal potere, ma anche dall'incertezza – uomini che si interrogano collettivamente su che cosa fare. I governi non esercitano solo il potere, ma affrontano anche rompicapi. E il policy making è un tentativo di risolvere rompicapi collettivi per conto della società¹⁵³".

¹⁵¹ Bobbio, Luigi; Pomatto, Gianfranco; Ravazzi, Stefania (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori Università, p.97

¹⁵² Ivi, p.97

¹⁵³ Heclo, Hugh; Wildavsky, Aaron (1974), *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*, London, Macmillan

Secondo Dryzek il policy design è un processo di “invenzione, sviluppo e armonizzazione¹⁵⁴” di una strategia politica che attraverso le politiche pubbliche è rivolto alla soluzione di problemi ovvero al reperimento di obiettivi strategici¹⁵⁵. Il policy design appare, dunque, come lo strumento in grado di descrivere e anticipare gli esiti di ciascuna policy, sottoponendo ad analisi sistematica la formulazione delle alternative politiche disponibili¹⁵⁶.

Analizzando la letteratura scientifica sul policy design, Tebaldi lo definisce come l’analisi delle “diverse strutture logiche dei processi decisionali mediante modelli comparativi di ascendenza interdisciplinare; valutare ex ante ciascuna alternativa e orientare i corsi di azione concreti verso gli *outcomes* più vantaggiosi¹⁵⁷”.

L’analisi di Cerruto sul *decision making* (che qui viene usato in modo intercambiabile con policy design) è particolarmente utile in quanto parte dall’etimologia della parola, dal latino *de-caedere*, tagliare via. Decidere indica, infatti, la facoltà di scegliere un corso d’azione scartando quelli alternativi. Il percorso di decision making si basa, appunto, sulla formulazione delle possibili soluzioni ad un dato problema e nella selezione di quelle ritenute realizzabili o politicamente opportune¹⁵⁸.

Decidere significa avere potere, ed è interessante ai fini della nostra ricerca partire dai due approcci allo studio del potere. L’approccio sociologico analizza chi detiene il potere, quello politologico indaga come si sia potuto realizzare un dato percorso decisionale. Ci sono due correnti contrapposte, la scuola elitista e la scuola pluralista. La scuola elitista ha i suoi esponenti principali in Mills¹⁵⁹ e Hunter¹⁶⁰ e immagina che il potere sia detenuto “da una minoranza ristretta di persone, un’élite, descritta come un gruppo più o meno unitario e monolitico¹⁶¹”. La scuola pluralista, il cui principale esponente è Dahl¹⁶² immagina il potere diffuso tra una moltitudine di élites istituzionali e non istituzionali, e “una progressiva dispersione delle risorse economiche, politiche e di prestigio fra i vari gruppi della popolazione¹⁶³”.

¹⁵⁴ Dryzek, John S. (1983), “Don’t Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design”, *Journal of Public Policy*, 3(4), pp. 345–367

¹⁵⁵ Capano, G.; Giuliani, M. (a cura di) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, NIS

¹⁵⁶ Schneider, Anne L.; Ingram, Helen (1988), “Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design”, *Journal of Public Policy*, 8(1), pp. 61–80

¹⁵⁷ Capano, G.; Giuliani, M. (a cura di) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, NIS

¹⁵⁸ Maurizio Cerruto (2022), *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee*, Milano, Mondadori Università

¹⁵⁹ C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956)

¹⁶⁰ Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953)

¹⁶¹ Sola, Giorgio (1996), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma, La Nuova Italia Scientifica (NIS)

¹⁶² Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961)

¹⁶³ Maurizio Cerruto (2022), *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee*, Milano, Mondadori Università

Il processo decisionale è completato anche dalla facoltà di non decidere, che come evidenziano Bachrach¹⁶⁴ e Baratz¹⁶⁵ arricchisce lo studio del potere con la sfera della “soppressione delle decisioni”.

Sono quattro le teorie definite dalla letteratura scientifica sul processo decisionale di policy: la razionalità onnicomprensiva, la razionalità limitata, l’incrementalismo e il “bidone della spazzatura”.

1. Il policy maker aspira ad eliminare, o quantomeno a ridurre l’incertezza, attraverso una ricerca completa e approfondita della questione, delle soluzioni eventuali e dei loro effetti/impatti. In questo caso si adotta una razionalità onnicomprensiva (che comprende tutto) o sinottica (che vede tutto). Sono quattro le fasi di questa teoria: la fissazione degli obiettivi, l’esplorazione delle possibili soluzioni idonee al raggiungimento di quegli obiettivi, la valutazione delle conseguenze che ogni alternativa comporta, attraverso una disamina approfondita di vantaggi e inconvenienti, e, infine, la scelta dell’alternativa migliore che “massimizza il rapporto tra vantaggi e svantaggi¹⁶⁶”.

Questa teoria ha avuto successo nei termini in cui gli studiosi hanno cercato di garantire una solida base scientifica alle scelte politiche. Permangono, tuttavia, una serie di limiti congeniti: (a) non sempre è possibile una netta separazione tra fini e mezzi e allo stesso modo non sempre è possibile che i politici agiscano interamente guidati dalle decisioni dei tecnici; (b) il processo decisionale non sempre è compiuto da un unico soggetto individuale o collettivo in grado di esprimere preferenze ordinate e non contraddittorie; (c) non sempre sono disponibili teorie causa-effetto solide e comprovate; (d) non sempre esistono risorse sufficienti per l’analisi delle possibili alternative, a partire dal tempo.

2. La critica principale rivolta alla teoria della razionalità onnicomprensiva riguarda il fatto che gli esseri umani non sono in grado di adottare una visione completa e sinottica, tranne quando si trovano ad affrontare problemi particolarmente semplici. In particolare, chi ha il compito di formulare una politica pubblica non è in grado di analizzare tutte le alternative possibili, ma può considerarne soltanto alcune (quelle che appaiono più familiari, oppure quelle più facilmente identificabili e disponibili). Non appare possibile trovare l’alternativa migliore, ma ci si limita a scegliere quella più soddisfacente. Come spiega Bobbio, “il soggetto dotato di razionalità limitata si rende conto che potrebbero esistere soluzioni migliori di quella che ha scelto, ma preferisce fermarsi a quel punto, piuttosto che proseguire in una ricerca che potrebbe rivelarsi lunga, costosa e infruttuosa¹⁶⁷”. Per superare queste criticità, la psicologia cognitiva ha categorizzato una serie di euristiche (o scorciatoie). Rumiati¹⁶⁸ ne elenca tre: la disponibilità (le soluzioni familiari pronte all’uso), l’ancoraggio (ci si affida alla prima informazione che viene offerta e che diventa un’ancora su cui poggiare la ricerca delle soluzioni successive), la rappresentatività (i rimedi già utilizzati per problematiche simili). Il modello della razionalità limitata presuppone, ovviamente, la possibilità di commettere degli errori, ma gli attori di policies che ne hanno presente il rischio hanno compiuto il

¹⁶⁴ Peter Bachrach & Morton S. Baratz, “Two Faces of Power,” *American Political Science Review* 56(4), dicembre 1962, pp. 947–952

¹⁶⁵ Peter Bachrach & Morton S. Baratz, “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework,” *American Political Science Review* 57(3), 1963, pp. 632–642

¹⁶⁶ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano: Mondadori Università

¹⁶⁷ Ivi

¹⁶⁸ Rino Rumiati (1990), *Giudizio e decisione. Teorie e applicazioni della psicologia della decisione*, Bologna: Il Mulino

primo passo per superarlo¹⁶⁹: è possibile sbagliare ma è possibile anche apprendere, ossia modificare la propria routine in relazione ai nuovi problemi da affrontare e alle conseguenze delle scelte sbagliate.

3. La terza teoria è quella dell'incrementalismo proposta da Lindblom¹⁷⁰. Le decisioni pubbliche sono il risultato di un mutuo aggiustamento tra attori partigiani (ciascuno di loro costituisce una parte dell'insieme decisionale e ha un suo punto di vista particolare, ma anche un qualche interesse nella posta in gioco), ciascuno dei quali conduce un'analisi semplificata e parziale del problema, trascura aspetti importanti, rinuncia ad una visione globale, si concentra esclusivamente sulle variazioni marginali introdotte dalle soluzioni proposte¹⁷¹. Le decisioni sono caratterizzate da piccole variazioni (dette anche incrementi) rispetto alla situazione esistente, in quanto sono le uniche che gli attori possono valutare e intorno alle quali accordarsi. Si procede, quindi, attraverso la strategia dei piccoli passi. Il metodo incrementale è ritenuto preferibile a quello razionale-comprensivo in quanto risulta drasticamente ridotta la possibilità del decisore di commettere errori, e allo stesso tempo si presuppone la capacità di stabilire un processo continuo di correzione delle politiche. Lindblom riconosce che nella frammentazione del policy making tra molti partecipanti risiede l'intelligenza della democrazia, che consiste nel fatto che non esiste un'unica mente centrale in grado di vedere tutto. Un'obiezione al modello incrementale di Lindblom arriva dalle riflessioni di Forester¹⁷² in merito alle arene decisionali, intese come un luogo conflittuale e competitivo in cui prevalgono gli interessi dei gruppi più forti e organizzati a scapito degli interessi della collettività dei cittadini o di chi non ha strumenti per difendersi o farsi rappresentare.

4. La quarta teoria sul policy design parte da un assunto incontrovertibile: i policy makers oltre ad affrontare l'incertezza, sono chiamati ad agire in situazioni di ambiguità, dove regna la confusione. E se l'incertezza può essere ridotta raccogliendo informazioni utili, l'ambiguità permane anche se si acquisiscono nuove conoscenze in quanto la situazione è poco comprensibile in partenza. Questa situazione ha portato March e Olsen a definire un nuovo modello, denominato "bidone della spazzatura"¹⁷³ (*garbage can model*). Nelle anarchie organizzate¹⁷⁴ numerosi fattori provocano una forte ambiguità che si riflette nelle azioni delle organizzazioni e anche degli organismi coinvolti nel processo di *decision making*. Il primo fattore concerne l'instabilità, la vaghezza e la contraddittorietà delle preferenze degli attori. Secondo la riflessione di Bobbio et al. "gli attori non sanno bene che cosa vogliono e tendono a cambiare idea nel corso del tempo"¹⁷⁵. Il secondo fattore riguarda la fluidità della partecipazione: la presenza degli attori sulla scena è incostante e a fasi alterne e anche una risorsa principale come l'attenzione non si attesta in maniera costante su livelli qualitativamente alti. Il terzo elemento è collegato al fatto che gli attori non riescono a trattare ordinatamente un problema alla volta, e l'ordine con cui i problemi si affacciano sulla scena appare sempre più spesso dettato

¹⁶⁹ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano: Mondadori Università

¹⁷⁰ Lindblom, Charles E. 1958. "Policy Analysis." *The American Economic Review* 48(3): 298–312

¹⁷¹ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano: Mondadori Università

¹⁷² John Forester, "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through," *Public Administration Review* 44(1) (gen.-feb. 1984): 23–31

¹⁷³ Cohen, Michael D., James G. March e Johan P. Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1–25

¹⁷⁴ Ivi

¹⁷⁵ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano: Mondadori Università

dalla casualità e finisce per condizionare sensibilmente, secondo Bobbio e altri studiosi, la scelta finale. Il quarto fattore riguarda la relazione problema-soluzione: non sempre ad un problema segue una soluzione a volte la soluzione preesiste al problema e contribuisce a renderlo attuale. Il quinto e ultimo fattore è riferito alla possibilità che hanno gli attori di rivolgersi a diverse sedi decisionali. Sulla base di questi fattori che determinano un contesto generale ambiguo, March e Olsen hanno evidenziato che nelle anarchie organizzate ogni occasione di scelta risulta essere simile ad un bidone della spazzatura in cui i diversi attori mettono alla rinfusa problemi e soluzioni. La scelta finale, dunque, è la diretta conseguenza dell'incontro tra i quattro flussi: gli attori, i problemi, le soluzioni e le occasioni di scelta, e, più precisamente, dall'ordine più o meno casuale con cui vengono in contatto tra di loro o dalla loro simultanea disponibilità. In questo modo, le scelte appaiono determinate da circostanze casuali e in particolare dal criterio delle coincidenze temporali, ad esempio un problema viene ricomposto da una soluzione soltanto perché quest'ultima è emersa nel momento in cui il problema ha avuto evidenza.

Tra i quattro modelli di policy making che abbiamo presentato, negli anni più recenti gli studiosi si sono maggiormente interessati al modello del bidone della spazzatura per studiare la formulazione delle politiche pubbliche. La teoria dei flussi multipli di John Kingdon, ad esempio, rappresenta una delle applicazioni del modello garbage can, da cui riprende la coincidenza casuale fra flussi indipendenti. A questo possiamo aggiungere che le leadership politiche hanno una durata sempre più breve, e che la permanenza al potere dei leader politici è molto ridotta rispetto al passato e, quindi, gli orizzonti temporali entro cui realizzare il programma di governo e attuare le politiche pubbliche appaiono piuttosto limitati.

Il caso del PNRR delinea un laboratorio di analisi particolarmente efficace per esaminare come le scelte di policy design (o redesign) si siano articolate nel tempo sotto governi diversi e come tali configurazioni abbiano influenzato – o siano state influenzate da – le strategie di comunicazione pubblica. Inserendo il caso nella cornice teorica delle quattro principali teorie decisionali – razionalità onnicomprensiva, razionalità limitata, incrementalismo e garbage can model – è possibile tracciare una chiara evoluzione tra il governo Conte II, il governo Draghi e l'attuale governo Meloni. Su questa analisi ci soffermeremo nel capitolo 6.

5.1.4 Il framing

In che modo una questione sociale diventa un problema pubblico, meritevole di essere (o di non essere) affrontato con l'intervento di una o più politiche pubbliche? Questa domanda ci permette di approcciare il concetto di framing.

Secondo l'approccio oggettivista¹⁷⁶, in voga fino agli anni Sessanta del Novecento, i problemi pubblici erano identificabili in modo oggettivo, in quanto venivano inquadrati come disfunzioni del sistema sociale rilevabili in seguito ad una misurazione rigorosa dei fenomeni e un'analisi puntuale dei fatti.

¹⁷⁶ Neveu, Érik. 2015. *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris: Armand Colin.

L'approccio costruttivista, invece, parte dal presupposto che i problemi pubblici e le condizioni sociali sono "costruiti attraverso rivendicazioni e sequenze di eventi"¹⁷⁷. In questo modo, i problemi non possono essere considerati come un *quid* oggettivo, ma diventano una delle espressioni dei soggetti che li definiscono e dei contesti nei quali i soggetti sono inseriti. Secondo questa lettura, anche i dati statistici non sono neutrali o in grado di garantire un approccio oggettivo, perché la misurazione di un fenomeno e l'interpretazione di un fatto avvengono attraverso processi di categorizzazione che scelgono alcuni aspetti e ne escludono altri¹⁷⁸.

La teoria costruttivista ha evidenziato che la definizione dei fenomeni dipende da processi cognitivi soggettivi. Questi processi sono indicati con il termine di *framing*, tradotto da Bobbio et al.¹⁷⁹ con l'espressione "inquadramento cognitivo": i *frames* sono le rappresentazioni costruite intorno ad un problema pubblico e aiutano, da un lato ad affrontare la complessità e a semplificarla in componenti più comprensibili, e, dall'altro, consentono ai *policy makers* di confrontare prospettive interpretative differenti, analizzando i punti di contatto e le divergenze, i punti di forza e di debolezza. Il *framing* di un problema, quindi, può essere definito come "la chiave di lettura che si dà al problema"¹⁸⁰ e rappresenta il modo in cui si conferisce al tema un significato, tramite l'articolazione di un discorso che lo rende comprensibile secondo un certo punto di vista.

Appare interessante anche la definizione di Entman: "Il *framing* è la selezione di alcuni aspetti di una realtà percepita per renderli più rilevanti (...), in modo da promuovere una particolare definizione del problema, una interpretazione causale, una valutazione morale o un suggerimento su come affrontare il tema"¹⁸¹. Il concetto di *frame*, del resto, fa riferimento a due diverse accezioni, cornice e struttura. È plausibile inquadrare il *framing*, quindi, come la modalità con cui un problema viene definito e ridefinito nel corso del tempo e rappresentato nel discorso pubblico e istituzionale, attraverso una serie di strumenti che possono influenzare l'arena politica, le scelte di *policy* e la percezione collettiva.

Secondo Schön e Rein¹⁸², i *policy frames* sono strutture interpretative attraverso cui gli attori politici e istituzionali selezionano alcuni aspetti della realtà, li enfatizzano e li legano a specifiche narrative causali e prescrittive.

I *frames* non sono soltanto strumenti retorici, ma identificano la natura del problema, i soggetti coinvolti e le risposte di *policy* più adeguate, provocando una serie concreta di effetti materiali e simbolici.

Il concetto di *framing* è fondamentale nell'analisi del PNRR in quanto la costruzione di senso ha una funzione rilevante nel definire quali priorità politiche sono percepite come urgenti, quali riforme sono considerate necessarie e quali soggetti appaiono legittimati come attori protagonisti del cambiamento. I governi che si sono susseguiti dal 2020 al 2023 hanno fatto un uso ragionato di parole chiave come

¹⁷⁷ Ivi, p. 34-35

¹⁷⁸ Stone, Deborah A. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Revised ed. New York: W. W. Norton & Company

¹⁷⁹ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano: Mondadori Università

¹⁸⁰ Maurizio Cerruto, *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee* (Milano: Mondadori Università, 2022)

¹⁸¹ Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication* 43(4): 51–58

¹⁸² Schön, Donald A., e Martin Rein. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

transizione ecologica, digitale, resilienza e coesione, un uso che non è neutrale perché ogni termine identifica un frame che orienta le scelte delle policy, determina allocazioni di risorse e costruisce una legittimazione politica e sociale delle misure adottate. Ogni governo ha considerato il PNRR come un'occasione irripetibile per la modernizzazione del Paese, e il concetto di framing, infatti, risulta particolarmente rilevante in merito alla comunicazione istituzionale del Piano. Le strategie adottate dai diversi governi possono essere presentate come delle costruzioni discorsive fondamentali per promuovere l'accettazione sociale del piano, legittimare le priorità scelte e ridurre i margini di conflitto politico. Tra i frame maggiormente rilevanti, ci sono sicuramente i concetti di trasformazione, rinascita ed efficienza, termini destinati a costruire un immaginario collettivo positivo e a disegnare il PNRR come una risposta straordinaria ad una crisi straordinaria. Questa tipologia di framing è utile in quanto orienta l'opinione pubblica verso l'accettazione delle riforme e riduce lo spazio per le critiche e la conflittualità. Se invece ci soffermiamo brevemente sul frame tecnocratico, un frame costruito su indicatori di performance, milestones, pagamenti e riforme richieste dall'Unione europea, ci accorgiamo che questo frame serve a depoliticizzare il dibattito e a inquadrare il PNRR come un processo tecnico anziché come una scelta politica, al fine di definire le politiche pubbliche come necessarie e non negoziabili, utilizzando la comunicazione come un elemento di potere e di controllo narrativo.

5.2 La comunicazione pubblica

L'ambito della comunicazione pubblica e della comunicazione delle politiche pubbliche ci permette di approfondire un'ulteriore base scientifica di concetti utilizzati in questa ricerca, concetti utili per analizzare, in primis, le modalità del racconto istituzionale realizzato dai tre governi in merito al PNRR. E attraverso questa analisi è possibile definire se sia stato realmente preferito il modello pluridirezionale e multilivello nel racconto delle iniziative finanziate dal programma Next Generation EU, con la differenziazione di tre items rilevanti come informazione, comunicazione e interazione.

La letteratura scientifica ci aiuta a definire chiaramente i modelli della comunicazione pubblica al fine di cercare con il lavoro di ricerca e analisi di inquadrare la narrazione del PNRR in uno di questi modelli.

La prima applicazione concreta della comunicazione pubblica è denominata fase dell'informazione negata (1946-1969), un periodo storico nel quale vigeva ancora il segreto di ufficio e le forme di comunicazione della PA erano gestite attraverso modalità propagandistiche. L'amministrazione pubblica appariva come un *moloch* chiuso e impermeabile rispetto all'ambiente esterno, caratterizzato, inoltre, da una burocrazia interna totalmente estranea alle istanze di modernizzazione¹⁸³. I primi timidi segnali di rinnovamento sono arrivati con Alcide De Gasperi nel 1950 e l'istituzione dell'Ufficio per la riforma dell'amministrazione, con l'obiettivo di introdurre negli enti pubblici le tecniche e i modelli più innovativi della scienza dell'organizzazione di nuova istituzione. La comparsa nel 1950 del ministro per la Riforma della PA, nella figura di Giulio Gonnella, ha fatto seguito ad una presa d'atto dell'inadeguatezza della pubblica amministrazione rispetto alle esigenze della società. Inadeguata appariva anche la strategia di comunicazione istituzionale, che si limitava ad un livello trasmissivo e asimmetrico, caratterizzato dall'assoluta

¹⁸³ Rovinetti, Alessandro. 2010. Comunicazione pubblica. Sapere & fare. Milano: Il Sole 24 Ore, p. 3

manca della volontà di informare e comunicare efficacemente ai cittadini l'azione amministrativa. La comunicazione era intesa come uno strumento utile soltanto a fornire un'immagine positiva e edulcorata dell'amministrazione, con modalità autoreferenziali e autocelebrative. Impostata sulla propaganda, la comunicazione pubblica tendeva a confondere l'identità politica con l'identità amministrativa in un'ottica di massimizzazione del consenso. La narrazione pubblica non era intesa secondo una cultura di servizio al cittadino ma era condizionata dalle appartenenze politico-partitiche¹⁸⁴. E neanche la diffusione della televisione come medium di massa è stata sfruttata per comunicare le azioni della PA¹⁸⁵.

La seconda fase storica parte dai primi anni Settanta e giunge all'inizio degli anni Novanta: è il momento del modello informativo a senso unico. Con la nascita delle Regioni viene introdotto il principio dell'autonomia decisionale del livello territoriale che ha conseguenze anche sulla comunicazione istituzionale, in quanto gli statuti delle amministrazioni regionali "prevedono disposizioni che impegnano le regioni a un'attività di informazione nei confronti degli utenti, garantiscono il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni sulle politiche regionali e riconoscono alla società regionale il diritto di partecipare alle scelte amministrative attraverso l'invio di suggerimenti e proposte¹⁸⁶".

Parallelamente, in questo ventennio aumentano a dismisura i servizi offerti dallo Stato ai cittadini e allo stesso tempo "nasce il bisogno di accrescere l'informazione nei confronti del cittadino, in modo che possa conoscere quelle che sono le attività delle istituzioni e accedere ai servizi erogati¹⁸⁷". È il periodo che Rolando ha definito "della comunicazione anagrafica¹⁸⁸", con una PA che acquista il diritto di parola. Con l'evoluzione dei mass media e l'ampliamento della loro azione, aumentano i soggetti esterni alla PA che affrontano le tematiche relative all'azione delle pubbliche amministrazioni. È una forma di "comunicazione eteroprodotta¹⁸⁹" che toglie agli enti pubblici il monopolio della narrazione sulla PA. Il modo in cui i media raccontano la PA inizia ad influire sull'immagine che i cittadini hanno delle istituzioni, sulla reputazione e sul modo in cui l'opinione pubblica percepisce l'operato degli amministratori. Il cittadino, da parte sua, acquisisce una maggiore consapevolezza del suo diritto a essere informato e a partecipare direttamente alla gestione della cosa pubblica¹⁹⁰.

Le amministrazioni sono costrette per la prima volta a cambiare approccio nei confronti della comunicazione e a prestarle la dovuta attenzione, con l'obiettivo di informare i cittadini, sia al livello centrale che a quello territoriale, cercando di mantenere una reputazione positiva. Una strada è quella dell'attivazione di un ufficio che potrebbe essere definito come un ufficio stampa prototipale. Allo stesso tempo iniziano a comparire le prime campagne pubblicitarie e informative di pubblica utilità.

¹⁸⁴ Morcellini, Mario (a cura di) (2005), *Il medioevo italiano. Industria culturale, tv e tecnologie tra XX e XXI secolo*, Roma, Carocci

¹⁸⁵ Menduni, Enrico. 2002. La televisione (collana "Farsi un'idea"). Bologna: Il Mulino

¹⁸⁶ Bartoletti, Roberta; Faccioli, Franca (a cura di) (2013), *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Milano, FrancoAngeli, p. 12

¹⁸⁷ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

¹⁸⁸ Rolando, Stefano (2014). *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*. Milano: Egea

¹⁸⁹ Mancini, Paolo (2002), *Il sistema fragile. I mass media in Italia tra politica e mercato*, Roma, Carocci.

¹⁹⁰ Ducci, Gea; Materassi, Letizia; Solito, Laura (2020), "Re-Connecting Scholars' Voices. An historical review of public communication in Italy and new challenges in the open government framework", *Partecipazione e Conflitto*, 13(2), pp. 1062–1084

Nonostante questi primi tentativi, la comunicazione pubblica rimane a senso unico, top-down, e il cittadino è ancora un soggetto passivo, non meritevole di essere ascoltato e reso partecipe “dell’individuazione dei bisogni comunicativi e della definizione del tipo di servizi che l’istituzione fornisce¹⁹¹”.

Secondo Faccioli¹⁹² sul finire degli anni Ottanta si pongono le basi per l’affermazione dei concetti di trasparenza delle attività istituzionali e di ascolto e partecipazione dei cittadini alla vita civica e alla formazione delle politiche pubbliche. Dopo gli scandali di Tangentopoli, la comunicazione pubblica viene intesa come uno strumento per restituire credibilità allo Stato e dare voce ai cittadini sulle policies.

La vera svolta arriva con la legge 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali) che sancisce il diritto dei cittadini ad essere informati e il dovere delle amministrazioni di informare¹⁹³. La normativa impone il passaggio epocale dal segreto d’ufficio all’obbligo di trasparenza delle attività istituzionali e al diritto di accesso agli atti amministrativi (legge n. 241 del 1990). L’azione della PA non può restare opaca ma deve essere visibile e deve consentire ai cittadini di valutarne l’operato, anche attraverso la “pubblicità di Stato”.

Dal 1993 al 1999 siamo nella fase bidirezionale della comunicazione pubblica, un periodo in cui, come rileva Rolando¹⁹⁴, si evolve l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni con l’obiettivo di dare concretezza ad una serie di concetti come trasparenza, pubblicità, informazione, ascolto e accesso. L’avvento di internet rappresenta, inoltre, un nuovo ambiente per la comunicazione pubblica, uno strumento per diffondere velocemente e capillarmente le informazioni in modo diretto e grazie ad un processo di disintermediazione rispetto ai media tradizionali¹⁹⁵ e allo sviluppo di forme di dialogo con i cittadini. Si parte dagli URP (Uffici relazioni con il pubblico) per sedimentare un processo di modernizzazione nelle PA e si arriva alla digitalizzazione con l’avvio dei primi siti web o degli Sportelli unici telematici per migliorare le relazioni tra cittadini e cosa pubblica. Un ulteriore passaggio importante è il Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle amministrazioni pubbliche, introdotto a partire dalla proposta del ministro della Funzione pubblica Sabino Cassese con l’obiettivo di semplificare il linguaggio amministrativo e istituzionale e combattere il “burocratese”. La comunicazione delle PA conosce, così, i primi esempi di narrazione chiara e univoca ai cittadini. Si tratta di un modello bidirezionale in quanto il cittadino è considerato “parte attiva del processo comunicativo¹⁹⁶”. Le pubbliche amministrazioni iniziano a curare la propria immagine e lo fanno attraverso una strategia di comunicazione autoprodotta che intende ridurre le

¹⁹¹ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

¹⁹² Faccioli, Franca (2013a). “Comunicazione, sfere pubbliche e processi di civic engagement.” In R. Bartoletti, F. Faccioli (a cura di), *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Milano: FrancoAngeli, pp. 174–200

¹⁹³ Rovinetti, Alessandro (2002), *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, Il Sole 24 Ore

¹⁹⁴ Rolando, Stefano (2001), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Milano, Etas

¹⁹⁵ Sorrentino, Carlo (2008), *La società densa. Materiali per riflettere intorno alle nuove forme di sfera pubblica*, Firenze, Le Lettere

¹⁹⁶ Ducci, Gea (2007), *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, Milano, FrancoAngeli. Serie “Consumo, comunicazione, innovazione”

distanze e le asimmetrie tra cittadini e istituzioni¹⁹⁷ e una attenzione crescente alle media relations, con la produzione di comunicati e news che vengono poi diffusi dagli organi di informazione. Sono incrementate, inoltre, le modalità di ascolto e partecipazione¹⁹⁸ anche con le prime indagini di *customer satisfaction*, i siti istituzionali, le reti civiche e le piattaforme dedicate alla partecipazione attiva. Il cittadino non è più un soggetto passivo che si limita a ricevere i messaggi delle pubbliche amministrazioni, ma diventa un soggetto attivo che “elabora e interpreta tali messaggi sulla base del proprio bagaglio di conoscenze ed esperienze¹⁹⁹”. Il cittadino inizia ad esprimere dei bisogni informativi nei confronti della PA che deve essere in grado di rispondere efficacemente.

Schramm non si limita a considerare la comunicazione pubblica come bidirezionale, ma aggiunge il concetto di “circolarità” e sottolinea la rilevanza del contesto (definito “campo di esperienza”) che è fondamentale per comprendere ciò che avviene tra i vari fronti comunicanti: le conoscenze, i valori e i soggetti che interagiscono nelle specifiche interazioni comunicative e incidono sulle modalità con cui emittente e ricevente decodificano i messaggi²⁰⁰.

Con la legge 150/2000 (la legge-quadro sulle attività di informazione e comunicazione delle PA) prende avvio la fase della comunicazione relazionale, in cui la comunicazione non è soltanto una funzione strategica della PA ma diviene un obbligo istituzionale oltre che un’attività continuativa delle istituzioni. Il diritto del cittadino di essere informato si trasforma concretamente in dovere delle istituzioni pubbliche di comunicare²⁰¹. La comunicazione diventa così una funzione specialistica nelle attività della PA e richiede la presenza di personale specializzato e dotato di un preciso expertise. Negli anni Duemila assistiamo altresì ad un forte potenziamento dell’informatizzazione e della digitalizzazione della PA, con l’introduzione dell’e-government che ricorre alle nuove tecnologie per fluidificare le relazioni tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni, snellire la diffusione delle informazioni e i servizi erogabili online²⁰² (Ducci 2007; Grandi 2007).

I cittadini sono soggetti attivi, dialoganti e, in parte, controllori dell’attività pubblica. Questa azione di *watchdog* porta ad un miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione presentata adesso come una casa di vetro. Si inizia a parlare di trasparenza non soltanto in termini giuridici ma anche comunicativi e divulgativi nell’ottica del rendere conto ai cittadini e offrire un’immagine positiva delle istituzioni. Le PA iniziano a praticare il dialogo e l’ascolto e si pongono come un soggetto in relazione con gli altri attori sociali all’opera per costruire un rapporto di fiducia con i cittadini²⁰³. È necessario segnalare, però, che il miglioramento della comunicazione pubblica, così come l’applicazione della legge 150, avviene in maniera disomogenea tra le PA, con una cartina a macchia di leopardo come ricostruito dagli studiosi.

¹⁹⁷ Arena, Gregorio (a cura di) (2001), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli

¹⁹⁸ Faccioli, Franca (2000), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Roma, Carocci

¹⁹⁹ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²⁰⁰ Schramm, Wilbur (a cura di) (1960), *The Process and Effects of Mass Communication*, Urbana, University of Illinois Press

²⁰¹ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²⁰² Ducci, Gea (2007), *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, Milano, FrancoAngeli

²⁰³ Ivi

Il ricorso agli strumenti della comunicazione digitale, quindi, permette di delineare un modello di comunicazione bidirezionale, relazionale e interattivo²⁰⁴. Si presta attenzione anche alla formazione del personale pubblico impegnato nelle attività di comunicazione istituzionale.

L'avvento dei social network porta ad una nuova fase per la comunicazione pubblica che si apre ufficialmente nel 2010. La Pubblica amministrazione inizia a ricorrere abitualmente ai canali social e agli strumenti dell'amministrazione digitale anche con l'introduzione stabile dei processi di open government²⁰⁵. Siamo di fronte ad un nuovo approccio culturale caratterizzato da parole chiave come ascolto, partecipazione, accountability, semplificazione. Questo nuovo modello è definito relazionale- conversazionale²⁰⁶ e della condivisione²⁰⁷ e si inserisce in un contesto nel quale la cultura dell'open government stimola la partecipazione e la collaborazione con i cittadini nella formulazione delle politiche pubbliche, grazie all'apporto degli strumenti digitali. Il dialogo e il confronto diretto con l'opinione pubblica permettono di costruire percorsi di partecipazione per i diversi pubblici di riferimento dando vita a modalità innovative con cui focalizzare i processi decisionali sulle effettive esigenze delle comunità²⁰⁸. Il nuovo modello presuppone "nuove possibilità di generare contenuti, attivare conversazioni nei nuovi ambienti digitali e di condividere messaggi ed esperienze significative, nonché di sviluppare percorsi partecipativi, con e per i cittadini"²⁰⁹.

Secondo la letteratura scientifica prevalente, dal 2015 inizia l'ultima fase della comunicazione pubblica istituzionale, "una fase complessa, caratterizzata da una progressiva perdita di fiducia nelle istituzioni pubbliche"²¹⁰ e da una serie rilevante di crisi di ordine sociale, economico e politico che hanno non poche conseguenze sulle strategie di comunicazione. Si scopre che gli ambienti digitali sono caratterizzati da una forte tossicità, emersa in particolar modo con lo scandalo "Facebook-Cambridge Analytica" e con i risultati del referendum sulla Brexit nel Regno Unito, due episodi in cui è emerso con forza "il ruolo pervasivo e a tratti manipolatorio delle piattaforme digitali nel dibattito pubblico"²¹¹.

Con la pandemia da Covid-19 è emersa la questione delle fake news e della crisi comunicativa che ha accompagnato la crisi sanitaria. Negli anni 2020-2022 abbiamo assistito a fenomeni concreti di "infodemia", che è una condizione di "sovrabbondanza di informazioni – alcune accurate altre no – che rende difficile per le persone trovare fonti e indicazioni affidabili quando ne hanno bisogno"²¹². I governi nazionali e le pubbliche amministrazioni si sono attivati per contrastare la diffusione di

²⁰⁴ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²⁰⁵ Ivi

²⁰⁶ Lovari, Alessandro (2013), *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, Milano, FrancoAngeli

²⁰⁷ Ducci, Gea (2007), *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, Milano, FrancoAngeli

²⁰⁸ Ivi

²⁰⁹ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²¹⁰ Edelman, Noella; Parycek, Peter; Misuraca, Gianluca; Panagiotopoulos, Panos; Charalabidis, Yannis; Virkar, Shefali (eds.) (2018), *Electronic Participation: 10th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2018, Krems, Austria, September 3–5, 2018, Proceedings* (Lecture Notes in Computer Science, vol. 11021), Cham: Springer

²¹¹ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²¹² Pan American Health Organization – PAHO (2020), *COVID-19 Risk Communication and Community Engagement (RCCE): Planning Template*, Washington, D.C.: PAHO

notizie false e manipolatorie durante le diverse fasi della crisi pandemica (2020-2022), attraverso iniziative realizzate negli spazi digitali, in alcuni casi con successi in altri casi con esiti fallimentari.

La crisi pandemica ha rimesso al centro dell'attenzione il tema della riforma della legge 150 del 2000 grazie anche l'attivismo di associazioni come PA Social che hanno condotto una campagna informativa particolarmente efficace sul tema. Il dibattito pubblico ha permesso di dare nuova enfasi alla funzione comunicativa nelle pubbliche amministrazioni²¹³, grazie anche alla resilienza dimostrata dai comunicatori pubblici nelle fasi più acute della pandemia con una fervida capacità di riorganizzare il lavoro adattandolo ai vari periodi di lockdown. Come dichiarano Lovari e Ducci²¹⁴, la pandemia rappresenta un nuovo punto di svolta per la comunicazione pubblica, "rimettendo al centro l'importanza della gestione strategica di questa funzione a livello non solo nazionale ma anche internazionale".

Il nuovo modello che nasce in questi anni può essere definito "pluridirezionale e multilivello"²¹⁵, caratterizzato dalla presenza di una tensione etica nei confronti delle nuove sfide socio-tecnologiche. Le pubbliche amministrazioni sono chiamate adesso a presidiare e governare una serie di flussi informativi e comunicativi che provengono sia dall'esterno che dall'interno della PA, flussi complessi e articolati e prodotti da una molteplicità di soggetti attivi nella sfera pubblica (media, cittadini, imprese, associazioni, movimenti, ecc...) e nell'ecosistema delle interazioni digitali. Nei confronti di tali flussi, e dopo una serie di crisi reputazionali, le pubbliche amministrazioni hanno trovato la via di un presidio efficace, al fine di evitare che i vari stimoli interni/esterni possano influire negativamente sull'immagine che i cittadini hanno della PA. Si tratta di una comunicazione pubblica pluridirezionale perché la PA è chiamata a gestire un mix di canali a sua disposizione "con lo scopo di estendere la portata e la visibilità dei messaggi istituzionali ed evitare lo sviluppo di disuguaglianze comunicative²¹⁶". È una comunicazione multilivello, invece, in quanto è collegata all'esigenza di costruire flussi comunicativi definiti grazie al dialogo costante con i diversi attori presenti all'interno e all'esterno delle istituzioni.

Questo lungo excursus sulle diverse fasi della comunicazione pubblica è importante ai fini della nostra ricerca in quanto la narrazione del PNRR si pone nella fase della comunicazione pluridirezionale e multilivello ma presenta allo stesso tempo numerose caratteristiche delle precedenti fasi, in particolare di quella della comunicazione a senso unico (1970-1992). Il racconto del PNRR realizzato dai governi Conte II, Draghi e Meloni è avvenuto con modalità top-down senza ricorrere alla partecipazione attiva dei cittadini e alla definizione di un processo relazionale o conversazionale. Il PNRR è stato presentato come una politica pubblica epocale ma non si è prestata la dovuta attenzione al grado di conoscenza dei cittadini e alle loro esigenze comunicative nei confronti delle iniziative e dei progetti finanziati dal Next Generation EU.

Anche Lovari e Ducci²¹⁷ auspicano che per la comunicazione del PNRR i governi adottino il modello di comunicazione pluridirezionale e multilivello, ma nella realtà questa evenienza non si è realizzata,

²¹³ Faccioli, Franca; D'Ambrosi, Lucia; Ducci, Gea; Lovari, Alessandro (2020), "#DistantiMaUniti: la comunicazione pubblica tra innovazioni e fragilità alla ricerca di una ridefinizione", *H-ermes. Journal of Communication*, 17: 27-72

²¹⁴ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²¹⁵ Ivi

²¹⁶ Ivi

²¹⁷ Ivi

in quanto sia il governo Conte II, che quelli Draghi e Meloni non hanno compiuto una piena opera di trasparenza in merito al PNRR e al programma Next Generation EU. Qualcosa si è mosso a partire dal gennaio 2025 e si auspica che fino alla fine dell'implementazione del Piano prevista per giugno 2026 e anche dopo si possano realizzare percorsi comunicativi e informativi per raccontare i progetti realizzati con le risorse del Next Generation EU e il loro impatto concreto sullo sviluppo dei territori e sull'incremento della qualità della vita dei cittadini.

5.3 La comunicazione di crisi

La comunicazione del PNRR fa seguito ad una situazione di eccezionalità conclamata come la pandemia da Covid-19, per questo motivo è interessante approcciare i concetti di crisi ed emergenze socioeconomiche e analizzare il modo in cui la comunicazione pubblica reagisce e si adatta a questi fenomeni. Beck ha evidenziato che viviamo nella “società del rischio²¹⁸”, una modernità avanzata in cui la “produzione di ricchezza sociale va sistematicamente di pari passo con la produzione sociale dei rischi”, causati dalla scienza, dall'economia e dalla tecnologia con impatti notevoli sulla natura, sulla società e sulla personalità degli individui²¹⁹. La letteratura in materia ha messo in luce come la gestione del rischio sia accompagnata non solo dalla necessità di una strategia di comunicazione efficace ma anche dalle criticità presenti nel rapporto tra il punto di vista degli esperti e quello delle persone sottoposte al rischio.

In questo ambito due concetti appaiono particolarmente rilevanti, emergenza e crisi, che possono essere applicati a quanto avvenuto in Italia e nel resto del mondo con la pandemia da Covid-19. Lombardi definisce il termine emergenza come un “input stressante e potente sotto diversi aspetti al quale il sistema reagisce, con le procedure previste o improvvisate, per tornare poi allo stato normale di equilibrio, al suo trend di sviluppo²²⁰”. Sempre Lombardi propone una definizione cognitiva dell'emergenza che si fonda sulla vulnerabilità del sistema colpito ed è relativa ad “un modello a onde, capace di contemplare le domande sociali che emergono a ridosso dell'evento emergenziale e le relative risposte adattive²²¹”.

Secondo Anzera l'emergenza è “un evento repentino, inatteso, capace di colpire improvvisamente e dalle conseguenze non sempre facilmente definibili²²²”. E se la crisi ha un decorso più lento, l'emergenza, invece, è difficilmente gestibile nell'immediato e ha bisogno di un investimento di risorse e di tempo superiore nel breve periodo.

La crisi può essere definita come “qualsiasi evento pressante che può danneggiare gravemente un'organizzazione nelle sue attività, relazioni o reputazione²²³”. Attraverso una gestione efficace anche dal punto di vista comunicativo “le organizzazioni possono uscire dalle crisi più forti di quanto

²¹⁸ Beck, Ulrich (2005), *Power in the Global Age: A New Global Political Economy*, Cambridge, Polity Press

²¹⁹ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²²⁰ Lombardi, Marco (2005), *Comunicare nell'emergenza*, Milano, Vita e Pensiero, p. 28

²²¹ Ibidem

²²² Anzera, Giuseppe (2014), “La comunicazione di emergenza nel contesto contemporaneo”, in Francesca Comunello (a cura di), *Social media e comunicazione di emergenza*, Milano, Guerini, p. 14

²²³ Bowen, Shannon A.; Lovari, Alessandro (2020), “Crisis Management”, in P. Harris, A. Bitonti, C. Fleisher, A. Skorkjær Binderkrantz (eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*, Cham: Palgrave Macmillan

non fossero prima perché la crisi può contribuire all'apprendimento organizzativo e al miglioramento delle relazioni con i diversi pubblici²²⁴».

Secondo la letteratura scientifica, la comunicazione pubblica di emergenza è definita come “il processo che acquisisce, pianifica e dissemina le informazioni necessarie per contrastare un evento emergenziale di varia natura²²⁵”. Coombs e Holladay²²⁶ indicano due tipologie di attività di comunicazione per le istituzioni chiamate a gestire un'emergenza: (i) le azioni di ambito tattico, che riguardano consigli e indicazioni per le amministrazioni di fronte all'attenzione dei mass media in occasione dell'evento emergenziale; (ii) le azioni di ambito strategico, che hanno l'obiettivo di costruire una cornice comunicativa collegata all'intero settore del management d'emergenza che connetta insieme le tre fasi dell'emergenza (pre, durante, post). Si tratta, ad esempio, di determinare le strategie di comunicazione per la fase pre-emergenziale, identificando il ruolo della comunicazione attraverso specifiche attività di addestramento e simulazione. O in alternativa, per le fasi post-emergenziali si ricorre all'analisi delle reazioni e del sentiment dell'opinione pubblica e dei media nei confronti degli interventi comunicativi istituzionali che possono portare a vere e proprie attività di segmentazione dei pubblici o a interventi utili per riconquistare la fiducia dei cittadini²²⁷. Benoit ha sviluppato la teoria dell'*image restoration*²²⁸ (riparazione dell'immagine) che riguarda le strategie retoriche che un'istituzione (leggi anche organizzazione) può impiegare ove la sua reputazione e la sua immagine siano minacciate da una crisi: negazione, evasione, minimizzazione della gravità dell'evento, azioni correttive, mortificazione²²⁹.

Per quali motivi i concetti di comunicazione di crisi e di emergenza sono così rilevanti per la narrazione del PNRR? Il Piano nasce come una politica pubblica di risposta ad una crisi multipla (sanitaria, economica, sociale, ambientale). La cornice nella quale si inserisce non è un'emergenza, ma una crisi che ha assunto ormai contorni sistemici e strutturali e che richiede interventi straordinari e, di conseguenza, narrazioni che legittimino le politiche pubbliche. La crisi, quindi, appare nel nostro caso come un catalizzatore di *policy change* e in questo ambito la comunicazione pubblica ha assunto una funzione di rassicurazione, legittimazione e mobilitazione²³⁰.

Sulla base di questi assunti, è possibile affermare che la comunicazione del PNRR in particolare nei governi Conte II e Draghi, ha assunto le caratteristiche della comunicazione di crisi reputazionale, come ad esempio la ricostruzione della fiducia nelle istituzioni europee, nella pubblica amministrazione, nell'uso delle risorse pubbliche. Allo stesso tempo, ha acquisito una dimensione di emergenza operativa, con una retorica in alcuni casi di tipo bellico per diffondere il senso dell'urgenza

²²⁴ Jin, Yan; Austin, Lucinda L. (a cura di) (2022), *Social Media and Crisis Communication* (2ª ed.), New York, Routledge.

²²⁵ Coombs, W. Timothy (2007), *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding* (2ª ed.), Los Angeles, SAGE

²²⁶ Coombs, W. Timothy; Holladay, Sherry J. (a cura di) (2010), *The Handbook of Crisis Communication*, Chichester (UK) / Malden (MA), Wiley-Blackwell

²²⁷ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²²⁸ Benoit, William L. (1997), “Image Repair Discourse and Crisis Communication”, *Public Relations Review*, 23(2), 177–186

²²⁹ Lovari, Alessandro; Ducci, Gea (2022), *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*, Milano, Mondadori Università

²³⁰ Boin, Arjen; 't Hart, Paul; Stern, Eric; Sundelius, Bengt (2005), *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press

e la necessità di coesione. In questo ambito rientra la terminologia “Next Generation EU”, “missione”, “ricostruzione”.

La letteratura scientifica dimostra come la comunicazione del PNRR sia in realtà una comunicazione ibrida che contiene elementi della comunicazione di crisi e di quella di emergenza. Nella fase iniziale (2020-2021) era necessario mobilitare risorse e legittimare un intervento straordinario in termini di politiche pubbliche e si è di fronte ad una comunicazione di emergenza. Nella fase successiva (dal 2022) si passa alla comunicazione di crisi, parallelamente alla scoperta di ritardi, critiche, tensioni territoriali e istituzionali. La vera sfida diventa il mantenimento della fiducia nei confronti del Piano. Il PNRR, quindi, si posiziona come un caso di studio di comunicazione pubblica in un contesto post-crisi, e questo ci consente di introdurre un’analisi critica della comunicazione istituzionale come processo strategico che si evolve nel tempo.

5.4 La comunicazione delle politiche pubbliche

Nello studio della comunicazione pubblica, e in particolare quando si studia la narrazione di politiche pubbliche epocali come il PNRR, è necessario approcciare anche i concetti di persuasione e interiorizzazione del messaggio della PA. In questo ambito un apporto rilevante è fornito dal modello di comunicazione proposto da W.Philips Davidson che rientra a pieno titolo tra le teorie classiche della comunicazione persuasiva sviluppata nella seconda metà del Novecento, con un particolare riferimento agli studi sulla propaganda e sull’opinione pubblica²³¹, ma applicabile anche alla narrazione delle *policies*.

Lo schema di Davidson definisce un processo lineare e introduce una riflessione sulla funzione e sull’efficacia della persuasione che raggiunge il proprio obiettivo non quando il destinatario obbedisce ad un messaggio ma quando è convinto di essere giunto alla conclusione auspicata in totale autonomia. Questo fenomeno cognitivo è definito da Davidson come “terzo effetto della comunicazione”: la narrazione di una politica pubblica è persuasiva se riesce pienamente a simulare una certezza autonoma e indipendente nel destinatario, che è convinto di essere il primo e unico autore della propria opinione. Il messaggio, quindi, opera con una modalità sottile e strategica, non imponendosi ma provocando un’adesione che sembra spontanea ma che in realtà è manovrata dal comunicatore pubblico.

Questo modello è sempre valido nelle iniziative di comunicazione pubblica? In realtà è un modello che si dimostra efficace nelle campagne istituzionali che hanno l’obiettivo di provocare comportamenti attivi, partecipazione e consenso informato, e nei casi in cui è indispensabile evitare la percezione di manipolazione del destinatario del messaggio. Lo schema di Davidson tende a valorizzare l’importanza della comunicazione delle istituzioni nella definizione di processi di identificazione, razionalizzazione e appropriazione da parte del cittadino.

A ben guardare, però, il modello di Davidson appare un utile esercizio di studio e analisi se applicato alla strategia di comunicazione del PNRR, in particolare con riferimento alla progettazione di

²³¹ Davidson W. P., 1983 The Third-Person Effect in Communication. *Public Opinion Quarterly*, 47(1), 1–15

messaggi in grado di provocare coinvolgimento attivo e fiducia nelle pubbliche amministrazioni. Una strategia comunicativa è in linea con lo schema di Davidson se intende sollecitare il senso civico del destinatario, rendendolo parte attiva e fruitore dei benefici collegati alle policies. Quando il racconto del PNRR si focalizza sui progetti concreti realizzati nei territori, come ad esempio negli ambiti dei servizi per l'infanzia o della rigenerazione urbana, l'efficacia del messaggio conosce un notevole incremento se nel cittadino aumenta il fenomeno dell'immedesimazione e quindi se il cittadino stesso ritiene che quelle iniziative (e quindi, *amplius*, il Piano) sia una risposta concreta alle proprie necessità e non un intervento politico imposto e non collegato alle aspettative della cittadinanza.

In questo modo è possibile assistere alla realizzazione del terzo effetto di Davidson: l'utilità del PNRR si trasforma in una convinzione che appare come frutto di un'elaborazione autonoma, e non come il risultato di una campagna di comunicazione. Questa strategia è in linea con il contesto di crisi che si è presentato dopo la pandemia, un periodo in cui il consenso alle istituzioni si ottiene anche promuovendo un senso di ownership collettivo.

I tre governi che hanno gestito il PNRR hanno affrontato il tema della comunicazione del Piano con impostazioni diverse ma sempre con l'obiettivo di garantire legittimazione sociale e democratica attorno al programma e alle scelte di investimento. Con il governo Conte II, il PNRR è stato presentato come una risposta in termini di politiche pubbliche alla crisi pandemica, attraverso un racconto che coniugava il concetto di ripresa economica e sociale alla resilienza civile, ma senza costruire una strategia comunicativa strutturata. Con il governo Draghi, invece, assistiamo alla prima strategia di comunicazione istituzionale applicata al PNRR e declinata concretamente con una serie di strumenti operativi come il portale ItaliaDomani.gov.it, le campagne informative multicanale, gli eventi locali e i materiali divulgativi dedicati a cittadini, alle scuole e alle imprese. Queste iniziative, seppur tardive, avevano l'obiettivo di divulgare nei confronti dell'opinione pubblica i benefici previsti dal Piano, provocando una sottile identificazione con le finalità strategiche del Piano, esattamente come prevede la teoria del "terzo effetto" di Davidson.

Con l'esecutivo Meloni, infine, la narrazione si è focalizzata in minima parte sui risultati e maggiormente sulla realizzabilità degli interventi previsti dai precedenti governi e sulla necessità di revisionare il Piano.

Attraverso la chiave di lettura davidsoniana è possibile affermare che i messaggi comunicativi più rilevanti sono quelli che hanno causato nel destinatario la convinzione di giungere in maniera autonoma alla convinzione sull'utilità e l'efficacia del Piano. Questo approccio risulta ancora più importante in un'epoca storica in cui prevalgono la sfiducia verso le élite politiche e amministrative, la polarizzazione e la disinformazione, e in cui se i messaggi istituzionali vengono percepiti come autentici e credibili è molto più semplice ritenere efficace una politica pubblica.

5.4.1 La percezione dei cittadini

Se è importante la strategia di comunicazione del PNRR, lo è anche il modo in cui i cittadini percepiscono il Piano come politica pubblica epocale. In questo ambito, sono rilevanti il concetto di priming e il concetto di rafforzamento, studiati per decenni dagli esperti di comunicazione della *politics* con l'obiettivo di indagare le opinioni politiche dei cittadini e di conseguenza i loro

comportamenti elettorali. Alcuni studiosi ritengono che queste categorie concettuali possano essere applicate alle policies, anche se mancano ancora delle solide evidenze empiriche in materia.

La traduzione diretta di priming è “innescamento” e concerne il meccanismo psicologico per il quale l’individuo che riceve uno stimolo tenderà ad offrire stimoli successivi della stessa natura o con lo stesso contenuto la medesima risposta, oppure una simile o in alternativa una più intensa²³². Si tratta, quindi, del processo che permette ai “costrutti mentali attivati” dalle persone in seguito alla ricezione di un messaggio di influenzare “il modo in cui costoro valutano altri concetti e idee²³³”.

Le analisi scientifiche hanno dimostrato che questo è uno degli effetti ricorrenti che la trattazione mediatica di un problema di policy ha sui diversi pubblici di riferimento, in quanto il modo in cui i media affrontano un dato argomento influisce sulla rilevanza che il pubblico dei media tributa a quell’argomento. Come ricostruisce Mazzoleni, “se e quando tale meccanismo funziona, i mezzi di comunicazione possono influenzare il modo in cui gli spettatori interpretano gli eventi successivi al momento in cui sono esposti ai primi messaggi concernenti una data tematica²³⁴”.

Alla base del priming c’è il principio che “uno stimolo – inculcato negli spettatori attraverso la ripetizione di messaggi coerenti tra loro – genererà una determinata risposta da parte dei destinatari allorquando, in un momento successivo, questi dovranno rispondere allo stesso stimolo²³⁵”. Siamo in presenza di un apprendimento implicito, in quanto gli individui non sono pienamente consapevoli delle conseguenze che uno stimolo ha sulle risposte che forniranno in ulteriori contesti temporali. Quando le persone devono prendere una decisione di media o elevata rilevanza si formano un’opinione al riguardo attingendo alle considerazioni che sono più importanti, come ad esempio quelle più facilmente accessibili negli scomparti della memoria²³⁶ perché possono essere elaborate in maniere rapida e richiedono un limitato sforzo mnemonico²³⁷.

Resta da capire se il meccanismo del priming può funzionare anche nelle politiche pubbliche, che si presentano di frequente con un corpus multidimensionale e complesso. Secondo Mazzoleni non è molto “plausibile associare le policies a dei singoli vocaboli o messaggi molto stringati, che possono generare questo automatismo nella risposta dei destinatari²³⁸”. Il priming, inoltre, può avere un certo ruolo nel costruire la rilevanza percepita di un tema di policy, più che la posizione di un cittadino su quel tema²³⁹ e finirebbe per rappresentare una conseguenza diretta del processo di costruzione dell’agenda²⁴⁰. Appare interessante anche la riflessione di Scheufele e Tewksbury²⁴¹ convinti che a seguito dell’agenda setting, che presenta alcune questioni di policy come più importanti per i consumatori dei media, il meccanismo del priming ha la funzione di incidere sugli aspetti che costoro

²³² Mazzoleni, Martino (2023), *Comunicare le politiche. Scenari e strumenti*, Milano, Mondadori Università

²³³ Domke, David; Shah, Dhavan V.; Wackman, Daniel B. (1998), “Media Priming Effects: Accessibility, Association, and Activation”, *International Journal of Public Opinion Research*, 10(1), p. 51

²³⁴ Mazzoleni, Martino (2023), *Comunicare le politiche. Scenari e strumenti*, Milano, Mondadori Università

²³⁵ Ivi

²³⁶ Scheufele, Dietram A.; Tewksbury, David (2007), “Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models”, *Journal of Communication*, 57(1), p. 11

²³⁷ Kahneman, Daniel (2011), *Thinking, Fast and Slow*, New York, Farrar, Straus and Giroux, p. 51, 57

²³⁸ Mazzoleni, Martino (2023), *Comunicare le politiche. Scenari e strumenti*, Milano, Mondadori Università

²³⁹ McCombs, Maxwell E.; Valenzuela, Sebastián (2021), *Setting the Agenda: Mass Media and Public Opinion* (3ª ed.), Cambridge (UK) / Medford (MA), p. 289

²⁴⁰ Weaver, D. H. (2007). Thoughts on agenda setting, framing, and priming. *Journal of Communication*, 57(1), p. 145

²⁴¹ Scheufele, D. A., & Tewksbury, D. (2007). Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models. *Journal of Communication*, 57(1), 9–20.

terranno a mente quando saranno chiamati a esprimere giudizi successivi sulla base di stimoli ricevuti in precedenza dai media su altri temi. Come dimostra Mazzoleni, infatti, “il ricorso al priming può essere intenzionalmente fabbricato dai mass media oppure essi possono essere lo specchio presso l’opinione pubblica di imprenditori di policy che agiscono strategicamente con questa tecnica, con l’obiettivo di costruire consenso sulle proprie preferenze di policy e demolire il consenso su quelle concorrenti”²⁴².

In cosa il concetto di priming è utile per la nostra analisi della comunicazione del PNRR? La comunicazione istituzionale del Piano ha dato vita ad una serie di strategie di priming con l’obiettivo di orientare il giudizio dell’opinione pubblica verso frame valutativi positivi, basati su concetti-chiave come innovazione, transizione ecologica, opportunità per le nuove generazioni, resilienza, sviluppo economico. La narrazione ha fatto ricorso alla reiterazione di lessico valoriale (ad esempio: futuro, resilienza, investimenti strategici) e all’uso di simboli visivi ricorrenti, al fine di definire una tipologia di priming cognitivo indirizzato a neutralizzare alcune critiche potenziali e a collegare strettamente la percezione pubblica ad un racconto di modernizzazione inevitabile. Sono intervenuti, quindi, slogan, visual, storytelling e parole chiave per attivare una serie di frames cognitivi positivi che potessero agire come chiavi di lettura predefinite dell’intervento. In questo modo è stata orientata l’opinione pubblica verso criteri positivi di valutazione, in quanto i cittadini che venivano esposti alle informazioni sul PNRR erano propensi a valutarle positivamente in base a questi codici valoriali.

Il meccanismo di priming ha operato anche in chiave “difensiva” per controllare eventuali criticità nella reputazione del Piano e spostare l’attenzione da elementi problematici, come ad esempio i ritardi, l’eccessivo peso della burocrazia o la mancanza di capacità amministrativa, verso una serie di simboli rassicuranti, la digitalizzazione, il futuro, i giovani, la sostenibilità, l’innovazione.

Questa impostazione si è mantenuta costante nei diversi governi che si sono succeduti e, seppur il grado di conoscenza del PNRR si è caratterizzato per livelli piuttosto bassi, ha contribuito a costruire un orizzonte valutativo comune che ha finito per incidere in maniera rilevante sull’accettazione sociale del Piano. Durante i governi Conte II, Draghi e Meloni, nonostante i vari cambiamenti di leadership, si è verificata una certa continuità comunicativa indirizzata a presentare il PNRR come un progetto tecnico, neutro e necessario, legittimato e definito al livello europeo. Questa impostazione ha costruito un priming sistemico che ha disinnescato la polarizzazione cognitiva e ha incanalato il giudizio dell’opinione pubblica verso un’idea complessiva di dovere nazionale.

5.4.2 La partecipazione dei cittadini

Dopo aver affrontato una serie di meccanismi psicologici che si innescano nella comunicazione pubblica, la nostra analisi della letteratura scientifica affronta un argomento dedicato alle possibili interazioni che si instaurano tra gli attori impegnati nella decisione delle politiche e gli utenti. Le iniziative di partecipazione pubblica puntano a raccogliere “informazioni, opinioni e valutazioni” attraverso una comunicazione interattiva tra i diversi attori di policy²⁴³. L’engagement pubblico,

²⁴² Mazzoleni, Martino (2023), *Comunicare le politiche. Scenari e strumenti*, Milano, Mondadori Università

²⁴³ Ivi

infatti, si fonda sostanzialmente sulle comunicazioni tra le parti ed è caratterizzato dall'instaurazione di "un dialogo con i cittadini basato su un flusso informativo e bidirezionale"²⁴⁴.

La partecipazione ai processi decisionali delle pubbliche amministrazioni è una questione al centro di una serie di documenti ufficiali dell'UE e dell'OCSE così come dei governi nazionali²⁴⁵. Già nel 2007, in un documento del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri è possibile leggere che le amministrazioni pubbliche "sono di fronte ad un bivio: o imparano a coinvolgere i portatori di interesse oppure, come accade sempre più spesso, si troveranno di fronte a situazioni di conflitto, inefficacia della scelta, paralisi delle decisioni"²⁴⁶. I portatori di interesse, detti anche stakeholder, sono coloro i quali abbiano un interesse in gioco nell'ideazione e implementazione di una politica pubblica, compresi i destinatari della politica.

I percorsi partecipativi hanno la funzione di migliorare l'efficacia delle politiche, riducendo i margini di incertezza dei processi decisionali. Come evidenziato da Bunea, queste iniziative "sono un'importante innovazione procedurale e democratica finalizzata ad aumentare la partecipazione pubblica al processo decisionale formale e una fonte fondamentale di input e feedback politici, oltre a rappresentare una componente chiave di un governo democratico, trasparente e reattivo"²⁴⁷. La partecipazione pubblica presuppone però che la comunicazione delle PA divulghi informazioni e conoscenze sul diritto di accesso alle informazioni amministrative in un'ottica di open data.

La comunicazione partecipativa registra un'ampia letteratura scientifica, che cercheremo di approcciare attraverso i rappresentanti più rilevanti per procedere successivamente ad una verifica empirica se anche sulla narrazione relativa al PNRR condotta dai governi Conte II, Draghi e Meloni sia stata attuata questa strategia.

La diffusione di queste iniziative è dovuta, da un lato, al fallimento di partiti e sindacati in qualità di organizzazioni rappresentative e di intermediazione e, dall'altro, all'aumento notevole delle richieste poste ai governi nazionali in termini di politiche pubbliche. A questi elementi è necessario aggiungere la diffusione capillare delle nuove tecnologie digitali che permettono ai cittadini di comunicare direttamente con le pubbliche amministrazioni e le istituzioni e la percezione diffusa che il ceto politico sia una casta autoreferenziale²⁴⁸. Le politiche pubbliche, di conseguenza, ma anche la politica in genere, vivono una stabile crisi di legittimazione, acuita dall'apatia dell'opinione pubblica e dalla sfiducia nei confronti delle istituzioni.

La mappa concettuale relativa alla comunicazione partecipativa può essere calata nel contesto del PNRR? Se consideriamo la narrazione pubblica come uno strumento utile al rafforzamento della legittimità democratica e all'efficacia dell'azione pubblica la risposta è positiva. La partecipazione

²⁴⁴ Agostino, D. (2013). Using social media to engage citizens: A study of Italian municipalities. *Public Relations Review*, 39(3), p. 232

²⁴⁵ Frazzica, G., & La Spina, A. (2020). Metodologia della ricerca sociale e politiche pubbliche. In A. La Spina (a cura di), *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione* (pp. 103–123). Bologna, Il Mulino

²⁴⁶ <https://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/Sezione.jsp-titolo%3DPUBBLICAZIONI%26idSezione%3D243.html>

²⁴⁷ Bunea, A. (2020). Stakeholder consultations. In P. Harris et al. (Eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Cham: Palgrave Macmillan

²⁴⁸ Crouch, C. (2005). *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.

attiva dei cittadini alla comunicazione delle policies appare sempre come un elemento essenziale per garantire trasparenza e accountability soprattutto nel caso di politiche pubbliche epocali.

Nell'ambito del PNRR sono rilevanti le consultazioni pubbliche online su specifici ambiti del piano e le iniziative realizzate da alcune piattaforme digitali per il monitoraggio civico.

5.4.3 Il concetto di constituency

Nella disciplina della comunicazione delle pubbliche amministrazioni, il concetto di *constituency* riguarda i target (o gruppi) ai quali l'azione comunicativa istituzionale è rivolta con le finalità di informare, coinvolgere, legittimare o, nei casi maggiormente positivi, di attivare forme concrete di partecipazione. Tali target possono essere gruppi sociali, professionali o afferenti ad un determinato territorio, e risultano essere una parte integrante particolarmente attiva nei processi di costruzione del consenso e della fiducia dei cittadini in quelle arene di policy ad alta visibilità come il PNRR.

Grunig e Hunt²⁴⁹ evidenziano che una strategia comunicativa efficace ha bisogno di segmentare i pubblici ai quali intende parlare ed è richiesta, altresì, una conoscenza approfondita delle caratteristiche e delle aspettative di questi gruppi, in linea con lo schema della *two-way symmetrical communication*. Nella cornice del nostro Paese, la Legge 150/2000 ha delineato le basi normative per la definizione di una comunicazione pubblica indirizzata a target definiti e chiari, andando oltre alla logica indistinta del *broadcasting* istituzionale. Le riflessioni di Bobbio e Pomatto²⁵⁰ e Moini²⁵¹ fanno emergere un altro elemento utile alla nostra analisi scientifica: le *constituencies* si presentano spesso come agenti partecipativi nei processi di costruzione condivisa della narrazione pubblica, in particolar modo quando si realizzano modelli deliberativi o nei processi di *policy-making* partecipativo.

Con l'avvento della digitalizzazione della comunicazione pubblica, il legame con le diverse *constituencies* si è evoluto con l'uso massivo e strategico di social network e media civici²⁵² che hanno definito una logica reticolare e dialogica²⁵³. Quando questi auspici sono concretamente realizzati, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a dare prova di una forte responsabilità istituzionale, attraverso la definizione di strategie di comunicazione multicanale e relazionale, al fine di consolidare un rapporto stabile con i diversi pubblici di riferimento.

Se proviamo a declinare il concetto di constituency nelle strategie di comunicazione del PNRR realizzate dai governi Conte II, Draghi e Meloni, partiamo da una domanda di ricerca: al mutare delle *constituencies* dei tre governi è cambiata anche la strategia di comunicazione?

Ad una prima analisi risulta che la definizione dei target abbia avuto influenze significative sulle modalità e sugli strumenti della comunicazione istituzionale. Con il governo Conte II, la comunicazione del PNRR in fase embrionale era indirizzata in particolare verso una constituency istituzionale e tecnica, caratterizzata principalmente da attori europei e stakeholder settoriali, in quanto l'obiettivo primario dell'azione di governo era quello di legittimare il piano al livello europeo

²⁴⁹ Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston

²⁵⁰ L. Bobbio e G. Pomatto, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Formez/DFP, Roma, 2007.

²⁵¹ G. Moini, *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

²⁵² Bentivegna, S. (2006). *Campagne elettorali in rete. Politica e comunicazione online*. Roma-Bari: Laterza.

²⁵³ Lovari, A. (2020). Public sector communication and social media. In M. Luoma-aho & M.-J. Canel (Eds.), *The Handbook of Public Sector Communication* (pp. 315–327). Hoboken, NJ: Wiley

e assicurare i partner degli altri Stati membri sulla reale capacità di gestire e spendere le risorse di Next Generation EU.

Con il governo Draghi, la constituency ha incluso anche le amministrazioni pubbliche, le imprese e i territori, attraverso l'adozione di una strategia di comunicazione che, per quanto top down, ha tentato un primo approccio alla trasparenza e alla condivisione di dati aperti, come testimoniato dal portale "Italia Domani" e dalle varie dashboard informative digitali. Queste iniziative hanno reso possibile una comunicazione manageriale rivolta ai risultati e pienamente in linea con la leadership tecnico-istituzionale del Presidente del Consiglio.

Con il governo Meloni, infine, è possibile osservare un cambiamento sia nella strategia narrativa, sia nella constituency di riferimento, in quanto i target interessati dal racconto del PNRR sono quelli popolari e nazionali. Diverse sono le finalità di questa strategia: una su tutte è quella di potenziare il senso di appartenenza nazionale, prima, e ad una compagine politica, poi, definendo chiaramente i contorni di un'identità politica del Piano, anche attraverso l'enfasi posta sulla sovranità decisionale e il radicamento degli investimenti sui territori. Questi sforzi comunicativi sono stati inseriti nel frame narrativo relativo agli errori commessi dagli esecutivi precedenti e, di conseguenza, alla revisione del Piano.

5.5 Il marketing delle pubbliche amministrazioni

Il marketing delle pubbliche amministrazioni è una disciplina abbastanza recente nell'ambito degli studi politici che completa e arricchisce la cassetta degli attrezzi concettuale che useremo nel corso della ricerca.

5.5.1 Cos'è il marketing pubblico

La letteratura scientifica tende ad offrire una definizione univoca del marketing pubblico, inteso, per dirla con Foglio, come "la gestione ottimale dell'incontro tra offerta e domanda, tra ente pubblico e relativo servizio, da un lato, e destinatario del servizio, dall'altro"²⁵⁴. Più ampia e onnicomprensiva la definizione che ne offrono Philip Kotler e Nancy Lee: "Il marketing del settore pubblico è lo strumento di pianificazione migliore per un ente pubblico che voglia soddisfare i bisogni dei cittadini attraverso l'erogazione di servizi di valore"²⁵⁵.

La definizione di marketing pubblico che proviene dalla letteratura scientifica è fondata su due pilastri: la soddisfazione dei cittadini e l'erogazione di servizi pubblici di qualità. Anche Rolando difende l'autonomia scientifica del marketing pubblico, disciplina che afferisce alle "tecniche di individuazione dei destinatari sia pure non a scopo prevalente di vendita e senza procedere per esclusione (come fanno abitualmente le imprese per contenere i costi), ma con piglio inclusivo, come dovrebbero fare abitualmente le istituzioni che parlano a tutti, ma diversificano i linguaggi e

²⁵⁴ Foglio, A. (2003). *Il marketing pubblico. Il marketing dello Stato, degli enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali*. Milano: FrancoAngeli

²⁵⁵ Kotler, P., & Lee, N. (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing (Pearson)

la capacità di interazione²⁵⁶».

5.5.2 Cos'è una strategia di marketing

Una strategia di marketing pubblico può essere definita come un piano di comunicazione strategico a lungo termine, indirizzato a costruire e/o rafforzare l'immagine e la reputazione di un'istituzione pubblica nei confronti dei suoi stakeholder, compresi l'ecosistema dei media e l'opinione pubblica. Sono numerosi gli strumenti che possono caratterizzare una strategia di marketing pubblico, a partire da quelli canonici della comunicazione (comunicati stampa, relazioni con i media, eventi, pubblicazioni, sito web, canali social, strumenti online e offline, pubbliredazionali, *company profile*) per arrivare alle opportunità offerte dall'intelligenza artificiale (chatbot, room nel metaverso per l'assistenza sanitaria).

Una strategia di marketing efficace può permettere alle PA di raggiungere strategicamente la domanda di cittadini e imprese e soddisfarla in maniera ottimale²⁵⁷. Negli ultimi anni sono stati compiuti importanti passi in avanti nella diffusione della mentalità del marketing, ma nonostante non ci sia ancora una piena consapevolezza della collettività sull'argomento, sono i cittadini a esprimere un giudizio positivo sull'operato della PA e a chiedere apertamente agli enti di aprirsi al mercato²⁵⁸. Il raggiungimento della *citizen satisfaction*, del resto, è una delle questioni fondanti del marketing pubblico e rappresenta uno degli elementi imprescindibili per migliorare l'azione delle pubbliche amministrazioni e orientarla ai desiderata dell'utenza. Si tratta di processi istituzionali che insieme alla necessità di conoscenza, razionalità, azione, organizzazione, pianificazione e approccio strategico della domanda, possono essere ottenuti attraverso un'azione pubblica *market-oriented*²⁵⁹.

E' possibile applicare le mappe concettuali del marketing pubblico al PNRR?

Le politiche pubbliche epocali come il PNRR e le grandi riforme strutturali sono delle occasioni rilevanti per realizzare in modo efficace le iniziative di marketing istituzionale, in quanto soddisfano pienamente tre condizioni-chiave utili per potenziare le opportunità comunicative insite nelle politiche: un'ampia portata simbolica, le trasformazioni percepite grazie agli investimenti e alle iniziative di policy, la legittimazione democratica senza la quale qualsiasi politica pubblica sarebbe scarsamente efficace.

La portata simbolica di queste policies – che molto spesso incarnano delle risposte a crisi che assumono il carattere dell'emergenza – permette di narrarle come dei veri e propri brand pubblici, in grado di incarnare una visione di futuro²⁶⁰. In questi casi le pubbliche amministrazioni ricorrono alle strategie di marketing istituzionale per valorizzare l'azione pubblica non soltanto in termini funzionali ma anche simbolici, e in questo modo potenziare il posizionamento identitario dell'istituzione.

Queste politiche, in secondo luogo, incidono sulle infrastrutture, sul welfare, sull'infanzia, sui diritti, sull'innovazione, sulla sostenibilità ambientale, sull'inclusione sociale e, pertanto, sono

²⁵⁶ Rolando, S. (2021). *Public branding: Per un nuovo modo di narrare i territori e le loro identità*. Milano: Egea

²⁵⁷ Foglio, A. (2003). *Il marketing pubblico. Il marketing dello Stato, degli enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali*. Milano: FrancoAngeli

²⁵⁸ Kotler, P., & Keller, K. L. (2012). *Marketing Management* (14th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.

²⁵⁹ Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New Public Management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762–783

²⁶⁰ Giorgino, F., & Mazzù, M. F. (2018). *BrandTelling. Valore e valori delle narrazioni aziendali*. Milano: Egea.

portatrici di un alto potenziale trasformativo che deve essere narrato attraverso una comunicazione capace di generare senso e semplificare questioni complesse che meritano di essere rese accessibili ad una molteplicità di target.

Le politiche epocali, infine, richiedono una solida legittimazione pubblica e, in quest'ottica, il marketing pubblico acquisisce i contorni di uno strumento strategico di governance democratica, attraverso la costruzione di un clima di fiducia nei confronti dell'azione pubblica e di una mobilitazione intorno ai progetti pubblici rilevanti²⁶¹.

Sulla base di queste riflessioni, è possibile evidenziare che anche il PNRR si identifica come un'ottima occasione per applicare all'azione istituzionale i principi del marketing pubblico, definito in questo ambito come un variegato ecosistema di analisi che comprende le strategie e gli strumenti utilizzati dalle amministrazioni per promuovere beni pubblici, politiche e riforme, ricorrendo ad una serie di iniziative di comunicazione efficace e orientate al valore e all'interesse collettivo²⁶².

Nel caso specifico del PNRR, la strategia di comunicazione istituzionale (ove presente) rappresenta un'iniziativa di marketing in quanto punta a generare consenso, potenziare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni, informare i potenziali beneficiari delle misure e valorizzare attraverso la narrazione l'impatto dei progetti realizzati nei territori. A questi elementi è necessario aggiungere la costruzione di un'identità visiva coerente (logo, linea grafica, claim) come avvenuto con l'avvio della strategia di comunicazione Italia Domani, la definizione di un ampio spettro di contenuti informativi veicolati attraverso canali diversi (sito, social, video, infografiche) e l'implementazione di strumenti interattivi (consultazioni pubbliche, dashboard online e offline) che intercettano le logiche tipiche del marketing pubblico indirizzato alla promozione di un prodotto²⁶³.

Tra le finalità della ricerca c'è quello di indagare se i tre governi che hanno gestito il PNRR hanno realizzato una strategia di marketing pubblico. Nell'ambito delle riflessioni in termini di letteratura scientifica verranno fornite alcune indicazioni di massima, mentre per gli approfondimenti si rimanda ai capitoli successivi. Il governo Conte II, nella fase negoziale con le istituzioni europee e quando ancora il PNRR era in un momento embrionale di policy, ha realizzato una serie di azioni di comunicazione istituzionale orientate in particolare alla legittimazione politica internazionale e alla rassicurazione dei mercati e degli Stati membri, ma non ha sviluppato un'articolata strategia di marketing. Il governo Draghi ha costruito una struttura più coerente e integrata, il *claim* Italia Domani, caratterizzato da un sito web, canali social, un'immagine grafica e testuale evocativa, eventi sul territorio, dashboard informative su progetti e investimenti, uno spot di utilità sociale andato in onda sulle reti Rai. Tutte campagne informative multicanale che hanno delineato un esempio concreto di marketing istituzionale fondato su modalità di accountability e narrazione dei risultati concreti²⁶⁴ (OCSE, 2022). Il governo Meloni, infine, ha rifondato il racconto del PNRR potenziando il momento politico e identitario del Piano, ma la strategia di comunicazione istituzionale è apparsa meno strutturata da un punto di vista tecnico e informativo e si è registrata una minore enfasi sugli strumenti di marketing pubblico.

²⁶¹ Lovari, A. (2020). *Social media e comunicazione della salute*. Roma–Bari: Laterza.

²⁶² Anholt, S. (2007). *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

²⁶³ Lovari, A. (2020). *Social media e comunicazione della salute*. Roma–Bari: Laterza

²⁶⁴ OECD. (2022). *Public Communication Trends after COVID-19: Innovative Practices across the OECD and in Four Southeast Asian Countries*. Paris: OECD Publishing

5.5.3 Il PNRR può essere considerato un brand?

L'azione della pubblica amministrazione in un ambito vasto come quello del mercato ha portato gli studiosi a parlare di “branding pubblico”²⁶⁵. Nel brand pubblico si mescolano “storie, legami, eventi, spirito di acquisto o comunque di opzione, innumerevoli narrative, un continuo trattamento del rapporto di appartenenza e una continua rivendicazione competitiva tesa ad allargare un senso di identità percepito come una sorta di diritto di famiglia”²⁶⁶. Secondo Rolando, i brand pubblici tendono a “generare sentimenti che hanno lo stesso vigore partecipativo dei brand aziendali e sono anche generatori di speranze che si ripercuotono nelle culture delle famiglie, nelle tradizioni locali”²⁶⁷.

Il branding, quindi, viene inteso come il tentativo di dare un'anima all'azione delle pubbliche amministrazioni e si fonda su un presupposto indispensabile per soddisfare la domanda dell'utenza: prima della capacità di costruire servizi pubblici di qualità, la PA deve porsi, infatti, su un livello di forte fiducia nei confronti del cittadino-utente, e deve realizzare una serie di azioni continue utili a mantenere tale fiducia²⁶⁸.

L'approccio al marketing pubblico non è solo un insieme di tecniche ma rappresenta una vera e propria filosofia di gestione orientata alla creazione di valore pubblico. Esso implica un cambio di paradigma: le istituzioni non si limitano a offrire servizi o informazioni, ma adottano una prospettiva centrata sul cittadino, mirata a soddisfare i bisogni della collettività, promuovere la fiducia e rafforzare il senso di appartenenza alla comunità. Questo tipo di marketing considera i cittadini non come semplici destinatari passivi, ma come interlocutori attivi, parte integrante del processo decisionale e del miglioramento continuo dei servizi pubblici. In questo senso, il marketing pubblico diventa un veicolo strategico per creare relazioni di lungo termine, incentivare la partecipazione e consolidare un'immagine di trasparenza e responsabilità, contribuendo così al benessere e alla coesione sociale.

Il PNRR può essere considerato un brand pubblico? La risposta è positiva nel senso di una definizione di contenuti e simboli che includono valori, visioni strategiche e identità istituzionale. Come evidenziato da Rolando²⁶⁹, in questo caso il branding è relativo alla capacità delle amministrazioni di legare alle proprie policies più rilevanti un racconto credibile, riconoscibile e legittimante. Fin dalle prime fasi della sua formulazione il PNRR si presenta con una solida forza evocativa e una serie di elementi distintivi di brand (un nome evocativo, una linea grafica istituzionale e definita, la piattaforma informativa Italia Domani, una struttura narrativa che intende essere pienamente coerente). Il PNRR assume, quindi, le caratteristiche di un “marchio pubblico” in grado di veicolare investimenti, progetti e riforme, ma anche alcune idee *popular* come l'idea di futuro, innovazione, modernizzazione partecipata.

²⁶⁵ Rolando, S. (2021). *Public Branding: Per un nuovo modo di narrare i territori e le loro identità*. Milano: Egea

²⁶⁶ Ivi

²⁶⁷ Ivi

²⁶⁸ Ivi

²⁶⁹ Ivi

5.5.4 Le 4 P del marketing mix applicate al PNRR

Le 4 P del marketing mix sono state concettualizzate per la prima volta da Jerome McCarthy²⁷⁰ nel 1960, ma sono stati sistematizzate e consegnate al grande pubblico da Philip Kotler²⁷¹.

Le 4 P sono: il prodotto (product), il prezzo (price), il posto (place e distribuzione) e la promozione (promotion).

Il prodotto può essere definito come un servizio pubblico, una policy, un progetto, un'iniziativa pubblica, un iter amministrativo (ad esempio i servizi anagrafici, il trasporto pubblico locale, una misura di welfare, un intervento che agevola l'inclusione sociale delle fasce marginali della popolazione). Il valore del prodotto pubblico può risultare intangibile a volte, ma è rilevante per il benessere collettivo.

La seconda P è caratterizzata dal prezzo che nella pubblica amministrazione non sempre si identifica con una grandezza monetaria ma può riguardare tempi di attesa, oneri burocratici, requisiti di accesso o in alternativa costi indiretti per accedere al servizio²⁷². La politica del prezzo portata avanti da una pubblica amministrazione che eroga servizi è nettamente diversa da quella del marketing tradizionale. L'impresa, infatti, deve tenere obbligatoriamente conto del profitto economico e dei ricavi, la PA, invece, anche se si propone un equilibrio economico, ha l'obbligo di favorire prioritariamente il conseguimento della redditività pubblico-sociale prevista dalla missione statutaria dell'ente pubblico. Come spiega Foglio²⁷³, nel settore pubblico la politica del prezzo è particolarmente complessa in quanto il prezzo è determinato principalmente dall'obiettivo istituzionale che un ente pubblico si propone di raggiungere, più è alto questo obiettivo più si riduce l'influenza del prezzo. Ad esempio, la gestione delle tariffe per i trasporti pubblici locali in Italia tiene conto non solo dei costi operativi, ma anche della necessità di garantire l'accessibilità a tutte le fasce della popolazione.

La terza P riguarda la distribuzione del prodotto pubblico. Si tratta, quindi, del canale attraverso il quale si rende disponibile un servizio pubblico (uno sportello fisico negli uffici pubblici, una app, un portale web, un punto mobile erogatore di servizi...). Nel marketing dei servizi, il place consiste in qualsiasi luogo, fisico o virtuale, in cui avviene l'incontro tra richiedente ed erogatore²⁷⁴. O in alternativa, per dirla con Kotler e Lee, "i mezzi usati per l'erogazione dei beni e dei servizi, ma anche i mezzi usati dai cittadini per accedervi"²⁷⁵.

La quarta P è relativa alla promozione ed è relativa a tutte le iniziative di comunicazione realizzate per informare, coinvolgere, creare fiducia e educare.

I principi del marketing non solo possono potenziare la qualità dei servizi pubblici, attraverso la definizione di un'offerta efficace e soprattutto in linea con la domanda, ma possono anche influire attraverso un approccio manageriale sull'efficientamento della macchina burocratica, intervenendo su persone e processi con l'obiettivo di migliorare le procedure e costruire così una nuova immagine della PA. La macchina amministrativa ha la mission di assistere e servire la comunità e l'utenza in

²⁷⁰ E. J. McCarthy, *Basic Marketing: A Managerial Approach* (Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1960)

²⁷¹ P. Kotler, *Marketing Management: Analysis, Planning, and Control* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967)

²⁷² P. Kotler e N. Lee, *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance* (Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing, 2007)

²⁷³ A. Foglio, *Il marketing pubblico. Il marketing dello Stato, degli enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali* (Milano: FrancoAngeli, 2003)

²⁷⁴ F. Tartaglia, *Estetica della pubblica amministrazione: Oltre il marketing pubblico* (Padova: libreriauniversitaria.it edizioni, 2011)

²⁷⁵ P. Kotler e N. Lee, *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance* (Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing, 2007)

generale, garantire il massimo impegno per l'incremento della qualità della vita dei cittadini, promuovere lo sviluppo dei territori e curare gli interessi generali della collettività. Per rendere efficace la propria azione può ricorrere al marketing pubblico che attraverso un costante processo conoscitivo, organizzativo, programmatico e di controllo, è in grado di indicare la strada per una serie di iniziative realmente calibrate sulla domanda.

Per quali motivi sono importanti le 4 P del marketing mix ai fini della ricerca sulle strategie di comunicazione del PNRR? Le 4 P costituiscono un interessante strumento di analisi da applicare alle strategie narrative realizzate dai governi che si sono succeduti a partire dal 2020 sul PNRR, in quanto permettono di dividere l'azione pubblica in elementi distinti ma integrati: in primo luogo il prodotto, e quindi, il contenuto dell'offerta, poi l'accessibilità dei servizi, e quindi il prezzo, le differenti modalità di erogazione e diffusione dei servizi, e quindi il posto/place, e infine le dinamiche narrative (promotion). Questa griglia di analisi permette di approfondire le diverse modalità con cui il PNRR è stato immaginato e costruito, distribuito e comunicato ai diversi target. I singoli aspetti saranno approfonditi nei capitoli successivi.

5.5.5 Rapporto tra PA e cittadini: il cittadino è considerato un utente/cliente nell'ambito della comunicazione del PNRR?

Nel corso degli ultimi decenni il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione è cambiato grazie all'introduzione delle tecnologie e della digitalizzazione che hanno contribuito all'abbattimento delle distanze con l'amministrazione e grazie anche ad una maggiore consapevolezza della cittadinanza al cospetto dell'operato della PA. Foglio sostiene che "il cittadino intende essere costantemente informato sulla cosa pubblica, sull'offerta dei servizi, sulle modalità di erogazione e di fruizione; ciò fa sì che si manifesti un maggiore coinvolgimento sostituendo il tradizionale rapporto burocratico con la PA con una relazione umana e contrattuale nella quale emergono i sacrosanti diritti e i doveri delle amministrazioni pubbliche nei suoi confronti"²⁷⁶.

Ai fini della nostra ricerca risulta particolarmente importante una distinzione chiara tra i concetti di cittadini-utenti e cittadini-clienti nell'ambito delle relazioni con la pubblica amministrazione.

I cittadini-utenti sono coloro che accedono ai servizi della PA come destinatari diretti, spesso in una relazione non mediata da logiche di mercato. In questo caso, l'utente è il beneficiario di un servizio erogato in funzione di un diritto, come previsto dalla normativa o dalla programmazione pubblica. La relazione tra PA e cittadino-utente è caratterizzata da alcuni principi-base: l'universalità (il servizio è accessibile a tutti coloro che ne hanno diritto), la non contrattualità (l'accesso al servizio è garantito da un diritto normativo e non da un accordo commerciale), equità e imparzialità (la PA deve assicurare un trattamento equo e trasparente). Un esempio di cittadino-utente è colui che accede ai servizi sanitari forniti gratuitamente o a tariffe calmierate²⁷⁷.

I cittadini-clienti sono coloro che accedono ai servizi pubblici sulla base di una logica più affine al mercato, in cui si riconoscono elementi di scelta, pagamento e personalizzazione dell'esperienza. Questa relazione si configura in contesti dove il cittadino esercita un potere decisionale e selettivo, comparabile a quello dei consumatori nel settore privato. Le caratteristiche principali includono: la facoltà di scelta e comparazione (i cittadini-clienti possono scegliere tra servizi pubblici e privati o

²⁷⁶ A. Foglio, *Il marketing pubblico. Il marketing dello Stato, degli enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali* (Milano: FrancoAngeli, 2003)

²⁷⁷ Ivi

tra diverse opzioni offerte dalla PA), i pagamenti diretti (il servizio è soggetto solitamente ad una tariffa specifica e proporzionata), la personalizzazione (il servizio può essere modulato per soddisfare esigenze specifiche)²⁷⁸. L'esempio canonico di cittadini-clienti è rappresentato da coloro che acquistano biglietti per eventi culturali organizzati da enti pubblici o usufruiscono di servizi come trasporti pubblici o accesso a impianti sportivi comunali.

Come possono essere applicate alle diverse strategie di comunicazione del PNRR questi concetti?

Nell'ambito della narrazione del PNRR, la funzionalità attribuita al destinatario dell'intervento pubblico si muove tra tre modelli concettuali: cliente, utente, cittadino. Quando il destinatario è definito come un soggetto da soddisfare con un'offerta specifica, in grado di rispondere a necessità precise e generare valore individuale, siamo in presenza della logica del cliente. Questo ambito analitico riguarda alcuni aspetti della narrazione del PNRR, quei passaggi in cui il cittadino è definito come un consumatore di opportunità, destinatario di bonus, incentivi o servizi digitali, e di un'offerta presentata in termini di convenienza, efficienza ed accessibilità.

Il concetto dell'utente, invece, concerne una relazione funzionale e unidirezionale: l'amministrazione eroga un servizio e il cittadino lo riceve. Le comunicazioni istituzionali del PNRR, in particolar modo quelle effettuate attraverso i portali o i canali social ufficiali, le campagne informative o le presentazioni pubbliche di opportunità e bandi, rientrano in questa fattispecie. Il cittadino risulta informato in qualità di destinatario di contenuti e strumenti che semplificano l'accesso alle opportunità o ai risultati del Piano, ma raramente si trasforma in una strategia partecipativa.

Se spostiamo la nostra attenzione sull'ambito semantico democratico del termine cittadino (e quindi un soggetto titolare di diritti, capace di partecipare attivamente alla definizione delle politiche pubbliche e al loro monitoraggio), quest'ultimo risulta poco presente nella strategia narrativa del PNRR in quanto finisce per prevalere il modello top down, fondato sull'efficacia, sul centralismo amministrativo e sull'inclusione partecipativa.

È possibile affermare, dunque, che la narrazione del PNRR manifesta una ibridazione tra i tre modelli, con una netta preponderanza delle logiche di utente e cliente rispetto a quella del cittadino attivo e partecipante. Nei capitoli successivi saranno analizzate le configurazioni in termini di comunicazione pubblica che hanno avuto origine causate da questa impostazione strategica e concettuale, anche attraverso una verifica accurata della preponderanza di un ambito semantico sugli altri. Questi schemi saranno utili per comprendere se dalla narrazione del PNRR è emerso un valore per i cittadini e in che misura questo valore ha influito sulla percezione del Piano.

Questo capitolo dedicato alla letteratura scientifica dimostra che esiste un armamentario teorico abbastanza ricco da permettere un'analisi solida e accurata della comunicazione delle politiche come componente strutturale del policy-making. La sfida empirica, che sarà affrontata nei capitoli successivi, sarà mettere alla prova questo impianto sul caso PNRR, verificando quanto, e in che modo, cornici narrative, scelte di design e capacità istituzionali si siano reciprocamente modellate nei tre governi considerati.

²⁷⁸ P. Kotler e N. Lee, *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance* (Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing, 2007)

6. La strategia di comunicazione per il PNRR adottata dal governo Conte II

6.1 Introduzione

La narrazione delle politiche pubbliche determina la percezione, la legittimazione e l'attuazione delle decisioni a beneficio della collettività. Non si tratta di un elemento accessorio o trascurabile dell'azione istituzionale, ma di uno strumento operativo e strategico che consente agli esecutivi di definire le policies, inquadrare i problemi, orientare l'opinione pubblica, costruire consenso e rendere conto delle proprie scelte.

La comunicazione, quindi, assume un ruolo rilevante nel ciclo di vita delle politiche pubbliche e tale importanza è ribadita da Stone²⁷⁹ quando afferma che “le politiche sono storie”. La costruzione di significato condiviso di una politica si sostanzia, infatti, anche grazie ai processi comunicativi di framing, semplificazione e mobilitazione simbolica. Del resto, come sottolineano Canel e Sanders²⁸⁰, la comunicazione pubblica è una componente basilare della governance delle democrazie dei nostri tempi, in quanto costituisce il canale e lo strumento che permette alle Pubbliche amministrazioni di costruire legittimità, attivare processi di accountability e mobilitare consenso.

Il PNRR permette di rendere ancora più evidente la portata e l'importanza della comunicazione per raccontare una policy epocale, una narrazione politica e istituzionale priva di precedenti recenti nella storia dell'Italia repubblicana. Dalla sua definizione, il Piano ha richiesto un rilevante sforzo comunicativo multilivello, con l'intenzione di rendere pienamente comprensibile ai diversi pubblici di riferimento le potenzialità e la portata trasformativa dell'iniziativa. Tale impegno ha perseguito anche l'obiettivo di legittimare le finalità di policy presso l'opinione pubblica e coinvolgere nelle fasi di attuazione una pluralità di attori istituzionali e sociali.

Con il PNRR, dunque, la comunicazione pubblica si è dovuta misurare con tematiche complesse e con investimenti pluriennali destinati a migliorare il Paese e ad affrontare l'emergenza economico-sociale prodotta dalla pandemia: una sfida senza precedenti, affrontata a livello centrale, regionale e locale.

Piromalli, Germani e Lovari²⁸¹ hanno analizzato le criticità nell'impostare il racconto di una policy così complessa e come tali criticità siano state affrontate dai tre governi. Il governo Conte II ha incentrato la strategia di comunicazione sul frame della costruzione del futuro e dell'Italia finalmente protagonista in Europa. Draghi è stato l'artefice di una strategia sobria, istituzionale e tecnica. Meloni ha preferito un approccio identitario e politico, con un'enfasi sulla performance del Paese in termini di spesa soprattutto in seguito alla modifica del Piano (approvata dalla Commissione europea nel dicembre 2023).

²⁷⁹ Deborah Stone, "Policy Paradox: The Art of Political Decision Making", 3a ed., 2012

²⁸⁰ María José Canel e Karen Sanders, "Government Communication: An Emerging Field in Political Communication Research," in *The SAGE Handbook of Political Communication*, a cura di Holli A. Semetko e Margaret Scammell (London: SAGE, 2012), pagg. 85–96.

²⁸¹ Piromalli, L., Germani, D., & Lovari, A. (2024). Communicating the Italian recovery and resilience plan through social media: Challenges, strategies and practices. *Estudos em Comunicação*, 39(Special ed., vol. 1), pagg. 109–126.

Questo capitolo entra nel vivo della ricerca e propone un'analisi comparata delle strategie comunicative adottate dai governi che si sono succeduti nella gestione del PNRR. La ricerca è caratterizzata da una metodologia mista: analisi quantitativa (post social, comunicati stampa, interazioni, engagement) e qualitativa (framing, concetti, linguaggio, stili narrativi).

La struttura delle pagine che seguono è caratterizzata da due capitoli che contengono le risposte alle domande di ricerca. Il primo ambito di ricerca è dedicato agli strumenti digitali utilizzati per il racconto del Piano, in particolare il sito della Presidenza del Consiglio dei ministri (www.governo.it) dove sono pubblicati i comunicati stampa dell'esecutivo e i canali social (Facebook e Instagram) della Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui si aggiungono, ove presenti, gli account personali dei Presidenti del Consiglio (Giuseppe Conte e Giorgia Meloni, considerato che Mario Draghi non ha mai attivato account social personali). Nel caso del governo Draghi, l'analisi si estende, inoltre, al sito e ai canali social di Italia Domani, iniziativa di comunicazione istituzionale avviata nel 2021 e non proseguita dal governo Meloni.

In questa fase di analisi si fornirà una risposta alle seguenti domande di ricerca:

- DR1: quali strumenti sono stati privilegiati nella comunicazione del PNRR e come è stata calibrata la comunicazione in funzione del pubblico di riferimento?
- DR2: in che modo la narrazione digitale ha contribuito alla divulgazione del PNRR e degli interventi?
- DR3: i tre governi hanno realizzato una strategia di branding e marketing istituzionale?

Le domande di ricerca sono collegate ai concetti della letteratura scientifica presentati nel capitolo precedente e permetteranno di verificare la sostanza della comunicazione istituzionale nella sua dimensione organizzativa e relazionale.

Questo e il capitolo successivo intendono, dunque, analizzare le modalità con le quali il PNRR è stato raccontato dai governi Conte II, Draghi e Meloni, evidenziando elementi in comune e differenze nelle strategie narrative e nei registri utilizzati. L'osservazione dei canali istituzionali e personali, dei portali web e delle piattaforme social, permetterà di ricostruire in che modo ciascun esecutivo ha impostato il proprio racconto del Piano, modulando i messaggi e i contenuti rispetto alle priorità politiche e dei pubblici di riferimento. Il PNRR, in questo senso, rappresenta un osservatorio privilegiato per indagare i legami tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica, affrontando le modalità con cui le policies vengono raccontate e semplificate, e i diversi percorsi di legittimazione e costruzione del consenso che vanno di pari passo alla loro implementazione.

6.2 Impostazione metodologica della ricerca

La ricerca adotta un approccio metodologico misto (mixed methods), ricorrendo a strumenti di analisi quantitativa e qualitativa con l'obiettivo di analizzare e decodificare le strategie di comunicazione adottate dai governi Conte II, Draghi e Meloni in merito al PNRR. A partire dalle diverse modalità con cui i diversi esecutivi hanno impostato il racconto del Piano, scopo della ricerca è quello di analizzare le differenze di stile comunicativo e il ricorso agli strumenti digitali in una prospettiva comparata.

La parte centrale della ricerca è caratterizzata da due diverse tipologie di fonti:

1. I canali social istituzionali e personali (in particolare Facebook e Instagram) della Presidenza del Consiglio dei ministri e, se presenti, gli account personali dei Presidenti del Consiglio. Come anticipato, nel caso dell'esecutivo Draghi l'analisi si estende ai canali social e web dell'iniziativa Italia Domani. Il ricorso ai canali social istituzionali permette di osservare dinamiche di personalizzazione, spettacolarizzazione e frammentazione narrativa.
2. Le notizie e i comunicati stampa istituzionali pubblicati sul sito del Governo (www.governo.it) e, per il periodo 2021-2022, anche quelli diffusi attraverso il portale *Italia Domani*. Le azioni di ricerca e decodifica su questi testi permettono di osservare le strategie che hanno reso il PNRR notiziabile, secondo le logiche di framing e agenda setting, e le parole-chiave e le cornici di senso che hanno accompagnato il racconto del Piano.

Le attività di ricerca sui social network saranno condotte manualmente e attraverso una serie di tool di social media monitoring (Blogmeter, Hootsuite...) che permetteranno di rilevare: la frequenza delle pubblicazioni, i dati e le metriche di engagement (condivisioni, commenti, like), le macro-caratteristiche dei contenuti (testi, immagini, video) e le parole chiave ricorrenti nella costruzione del messaggio.

Le tecniche di *content analysis*²⁸² e di *critical discourse analysis*²⁸³ saranno utilizzate per la decodifica dei comunicati stampa, al fine di ricostruire i frame narrativi, le strategie retoriche e le ricorrenze tematiche. In questo modo sarà possibile potenziare l'affidabilità dei risultati di ricerca²⁸⁴.

In questa fase l'analisi comparata sarà strutturata in tre sezioni, relative agli esecutivi Conte II, Draghi e Meloni e permetterà di approfondire (1) l'uso degli strumenti digitali, il ricorso ad eventuali strategie di branding e marketing istituzionale sul PNRR²⁸⁵; (2) il livello di personalizzazione della comunicazione²⁸⁶; (3) le differenze nella costruzione narrativa sul PNRR in riferimento ai vari contesti politico-istituzionali.

Tali impostazioni metodologiche garantiranno la risposta non soltanto alle domande di ricerca specifiche che riguardano strumenti e pratiche comunicative (DR1- DR3), ma anche alle domande di ricerche che affrontano l'intero lavoro in termini di impostazione di policy (DR4 – DR8).

Le due diverse macroaree che racchiudono le domande di ricerca puntano ad un obiettivo duplice: in primis, ricostruire sistematicamente le strategie comunicative dei tre governi, e poi approfondire e ampliare il dibattito scientifico sul legame tra policy design e comunicazione pubblica²⁸⁷. La ricerca permetterà, infine, di inserire la comunicazione del PNRR all'interno delle strategie istituzionali di visibilità e di potenziamento del consenso politico attraverso il ricorso alle categorie concettuali di war room e marketing politico.

²⁸² Kimberly A. Neuendorf, *The Content Analysis Guidebook*, 2^a ed. (Los Angeles: SAGE, 2017)

²⁸³ David Machin e Andrea Mayr, *How to Do Critical Discourse Analysis: A Multimodal Introduction* (London: SAGE, 2012)

²⁸⁴ Alan Bryman, *Social Research Methods*, 5^a ed. (Oxford: Oxford University Press, 2016)

²⁸⁵ Lovari, A. (2020). *Spreading (dis)Trust: Covid-19 and government communication in Italy*. *Media and Communication*, 8(2), 458-461.

²⁸⁶ Sofia Ventura, "The Italian Government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi: Between 'Leadership Building' and 'Crisis Resolution'," in *Manufacturing Government Communication on Covid-19: A Comparative Perspective*, a cura di Philippe J. Maarek (Cham: Springer, 2022), pagg. 253–271

²⁸⁷ Gianpietro Mazzoleni, "Comunicazione politica," *Problemi dell'informazione* 1/2017: 3–30

6.3 La strategia di comunicazione del Governo Conte II

Il Governo Conte II si è insediato il 5 settembre 2019 a seguito della crisi balneare dell'esecutivo giallo-verde in carica dal 2018. Questo nuovo esecutivo è retto da una coalizione formata da Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Liberi uguali e Italia Viva, in seguito alla decisione di Matteo Renzi di fuoriuscire dal PD e fondare un proprio partito personale che ha tenuto, ad ogni modo, una chiara presenza in termini di ministri all'interno della compagine governativa.

Da subito, l'azione dell'esecutivo Conte II ha dimostrato di essere indirizzata alla definizione di un profilo politico-istituzionale di svolta rispetto al governo precedente al fine di rinsaldare le relazioni istituzionali con l'Unione europea, dopo le tensioni del 2018 e dei primi mesi del 2019, e potenziare in questo modo un'immagine internazionale del nostro Paese. In quest'ottica rientra l'agenda politica di riforme che inizia ad essere incentrata sulla sostenibilità, l'equità sociale e la digitalizzazione.

Questi elementi definiscono la cornice entro la quale il governo opera fino alla fine del 2019. A partire dal gennaio 2020 il governo Conte II si è trovato a gestire una delle crisi più gravi della recente storia della Repubblica, la pandemia da Covid-19, che ha costretto le istituzioni a definire una gestione emergenziale priva di precedenti e a inquadrare nuovamente, e alla luce degli eventi internazionali, le priorità e l'agenda governativa. Accanto alla gestione emergenziale, inoltre, a partire dai mesi di giugno e luglio, sono entrate nel vivo le azioni istituzionali per costruire un piano strutturale per il rilancio del Paese.

In questo contesto, nel luglio 2020 il Consiglio UE ha approvato lo strumento Next Generation EU, caratterizzato da un plafond di 750 miliardi di euro, di cui 390 a fondo perduto. A partire da questa data, i governi degli Stati membri si sono dedicati alla definizione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza concepiti come il mezzo istituzionale per indicare le riforme, intercettare le risorse messe a disposizione dal Programma europeo e declinarle in iniziative e progetti concreti. L'Italia è stato il primo beneficiario del Next Generation EU in termini di risorse, e ha dovuto inserire in fretta tra le priorità dell'agenda istituzionale la redazione di un Piano nazionale di riforme e investimenti all'interno della cornice rappresentata dal Regolamento (UE) 2021/241 (Dispositivo per la ripresa e la resilienza - RRF). I pilastri del Dispositivo sono: la transizione verde; la trasformazione digitale; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; la coesione sociale e territoriale; la salute e la resilienza economica, sociale e istituzionale; le politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, inclusa l'istruzione e lo sviluppo delle competenze. È il momento storico in cui tra il governo Conte II e le istituzioni comunitarie prende il via una fase di fitte interazioni istituzionali indirizzate a definire in maniera congiunta le priorità strategiche di intervento, costruire le missioni del PNRR e assicurare coerenza con i pilastri indicati dalla Commissione europea.

Menegus ha condotto un'approfondita analisi della governance del PNRR, e secondo la sua ricostruzione²⁸⁸, siamo in presenza di una fase di forte centralismo istituzionale durante la redazione del Piano definita come "*shades of centralism*" nonostante la natura multilivello del documento. La

²⁸⁸ Giacomo Menegus, "The Italian Regionalism in the Context of the Italian National Recovery and Resilience Plan," *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29 (2022): pagg. 38–51

ricerca di Bressanelli e Natali²⁸⁹, dedicata ad un confronto tra i tre governi che hanno gestito il PNRR in Italia, permette di evidenziare, inoltre, come il governo guidato da Conte abbia definito una governance fortemente centralizzata nella stesura della prima bozza del Piano, la cui conduzione tecnica e politica (in fase di stesura del documento) è stata incardinata negli uffici del MEF e della Presidenza del Consiglio dei ministri, in un quadro di urgenze e scadenze scandite da Bruxelles.

Passando ad affrontare la strategia comunicativa generale, l'azione e le priorità dell'esecutivo risultano incentrate sulle conseguenze dell'emergenza pandemica, con una comunicazione istituzionale monopolizzata quasi del tutto dalla ritualizzazione dei DPCM, delle conferenze stampa serali del Presidente del Consiglio e da un uso diretto e disintermediato dei social media, in particolare della pagina Facebook personale che, in pochi mesi, si trasforma in uno degli strumenti principali per interloquire con i cittadini durante l'emergenza²⁹⁰.

La narrazione del PNRR, invece, appare soltanto in forma ancora embrionale e poco articolata, priva di una regia di storytelling o branding istituzionale. Il sistema di governance comunicativa del governo Conte II, dunque, risulta imperniato attorno ad una modalità top-down, un sistema privo di un'effettiva narrazione territoriale e di un'intermediazione relazionale.

6.3.1 La comunicazione e i frames dominanti durante gli Stati Generali dell'Economia a Villa Pamphilj

Per inquadrare al meglio la ricerca, è opportuno avviare l'analisi dal mese di giugno 2020 e in particolare dagli Stati Generali dell'Economia che si sono tenuti a Villa Pamphilj (Roma) dal 13 al 21 giugno 2020, un momento rilevante, ma allo stesso tempo simbolico ed evocativo, per la definizione delle politiche pubbliche post-pandemiche. Per agevolare la definizione delle questioni oggetto di ricerca, è necessario inquadrare l'evento nei due asset rilevanti che Christensen e Lagreid²⁹¹ enucleano nella gestione delle crisi: la capacità delle istituzioni di governare e la legittimità di questa funzione. In situazioni di crisi, infatti, non basta che gli esecutivi siano capaci di gestire l'emergenza ma è parimenti necessario che i cittadini e l'opinione pubblica credano nella capacità degli attori politici e siano fiduciosi nei confronti della loro affidabilità.

La periodizzazione proposta da Ceccobelli e Vaccari²⁹² fa risalire al 3 giugno l'avvio della terza fase della pandemia, caratterizzata da un ulteriore allentamento delle misure di contenimento. Un momento storico in cui furono organizzati una serie di incontri a Bruxelles con gli altri leader europei con l'obiettivo di definire le misure economiche comuni per sostenere gli Stati membri colpiti dalla

²⁸⁹ Bressanelli, E., Natali, D. Europeanisation in the aftermath of COVID-19: the organisational adaptation of the central governance of the National Recovery and Resilience Plan in Italy. *Comp Eur Polit* 23, pagg. 57–75 (2025)

²⁹⁰ Ventura, S. (2022). The Italian Government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi: Between "Leadership Building" and "Crisis Resolution". In *Manufacturing Government Communication on Covid-19: A Comparative Perspective* (pp. 253-271). Cham: Springer International Publishing. Online il 12 luglio 2025 al link: https://cris.unibo.it/retrieve/f9e6de74-1b9f-47ad-ac6d-7c0710d54a02/Conte%20and%20Draghi%20-%20Ventura.pdf?utm_source=chatgpt.com

²⁹¹ Christensen T., Laegreid P., Balancing governance capacity and legitimacy: how the norwegian government handled the Covid 19 Crisis as a high performer", *Public Administration Review*, vol. 80, n. 5, pp. 774-779, 2020

²⁹² Ceccobelli D. & Vaccari C., A virus in the hybrid media system: how the Conte government communicated the coronavirus crisis, in *Contemporary Italian Politics*, 1-16, 2021

pandemia. In questa fase è possibile ravvisare una comunicazione istituzionale di Palazzo Chigi e del Presidente Conte connotata da una chiara “vis politica”, una strategia indirizzata non soltanto ad assicurare la conoscenza e il rispetto delle misure restrittive in vigore, ma anche a costruire consenso interno ed esterno in vista delle prossime mosse istituzionali.

Nel pieno della crisi sanitaria ed economica, e a seguito delle prime riaperture che hanno avviato il ritorno alla normalità, l’iniziativa di Villa Pamphili, promossa direttamente dal Presidente del Consiglio, aveva l’obiettivo di costruire un confronto utile e costruttivo con tutte le forze produttive, sociali e culturali del Paese sulle direttrici del rilancio e della ricostruzione e fu presentata come uno strumento di ascolto partecipativo e di programmazione strategica. Le giornate di Villa Pamphili, infatti, hanno rappresentato un momento chiave in cui l’esecutivo Conte II ha tentato di realizzare un consenso ampio e politicamente trasversale sulle linee guida della ripresa post Covid, in particolare in vista della definizione del Recovery Plan italiano.

Se analizziamo gli Stati Generali dall’ambito della comunicazione pubblica, è possibile affermare che l’evento ha assunto una funzione retorica e simbolica importante fino a rappresentare l’inaugurazione ufficiale della narrazione del Piano e un momento in cui definire una cornice narrativa per presentare l’Italia come un attore istituzionale propositivo nel nuovo scacchiere europeo della ripartenza. Pur con tutti i limiti del caso, inoltre, gli Stati generali sono stati caratterizzati dal tentativo di costruire una narrazione partecipativa: le immagini di Villa Pamphili, le dirette streaming degli incontri, la retorica del “momento costituente per l’Italia”, sono parte integrante della strategia comunicativa del governo Conte II. Durante gli Stati generali ha prevalso il racconto dell’Italia come laboratorio della ripresa europea e sono state anticipate alcune delle coordinate narrative che sarebbero state sviluppate nei mesi successivi: la rilevanza dell’occasione storica, il richiamo all’equità sociale e al patto tra generazioni, le transizioni green e digitali, la coesione e l’inclusione.

Del resto, la comunicazione del Piano di rilancio attuata da Giuseppe Conte e dal suo esecutivo è stata costruita intorno ad una narrazione trasformativa e rifondativa del rapporto tra cittadini e istituzioni, ricorrendo come leva strategica ai concetti di “occasione irripetibile” e “futuro dei nostri figli”.

Questa impostazione retorica ritorna, ad esempio, nel discorso inaugurale degli Stati generali²⁹³, un passaggio in cui compare per la prima volta nello storytelling istituzionale il “piano di rilancio” per la ripresa del Paese. Un Piano “articolato significativamente su tre linee strategiche: la modernizzazione del Paese, la transizione ecologica e l’inclusione sociale”.

In quell’occasione, Conte auspicava un confronto serrato con “tutte le forze sociali, economiche, politiche e culturali del paese”, per mettere a terra i contenuti del Piano e declinarli in progetti concreti costruiti intorno a macro-obiettivi, “per non disperdere in mille rivoli” le risorse europee. Un altro passaggio dell’intervento di Conte appare rilevante ed è quello relativo all’inserimento del Piano di rilancio in un più ampio quadro di intervento a livello europeo: “le risorse del Recovery Fund giocheranno un ruolo fondamentale per la ripartenza dell’economia europea e per la difesa delle catene del valore che sono l’ossatura del mercato unico”. Un auspicio enfatizzato da Conte è relativo al legame con il passato: “Non possiamo permetterci di tornare allo status quo ante questa crisi. L’Italia negli ultimi venti anni ha faticato a tenere il passo delle altre economie avanzate e degli altri

²⁹³ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/06/13/stati-general-delleconomia-conte-per-rilancio-non-possiamo-permetterci-un-ripristino-della-normalita-lintervento-integrale/5834201/> (pagina consultata il 13 luglio 2025)

Stati europei ed è assolutamente necessario non ripristinare questa normalità. È il momento di tramutare la crisi in opportunità, rimuovendo gli ostacoli che da troppo tempo si frappongono allo sviluppo del Paese”. È un momento in cui si respira un clima di fiducia nei confronti delle potenzialità delle istituzioni: “E’ necessario sbloccare i cantieri già in estate con norme che portino alle autorizzazioni in settimane, anziché in anni. Ci sono 120 miliardi di opere da accelerare e realizzare: l’Alta Velocità in tutta Italia, soprattutto al sud, il progetto “Impresa 4.0 Plus” per rafforzare gli incentivi alle realtà produttive, una rete nazionale unica in fibra ottica, una svolta in termini di digitalizzazione e pagamenti elettronici”. Sono alcuni degli obiettivi che il Governo intende inserire nel Piano di rilancio “con il contributo di tutti coloro che sono pronti a rimboccarsi le maniche per far ripartire subito l’Italia. È il momento delle azioni concrete e degli interventi urgenti per migliorare il Paese”.

Nell’intervento del Presidente del Consiglio ritroviamo la forza trasformativa assegnata al Recovery Fund in quei mesi: “Non possiamo pensare di affrontare questa crisi con piccoli aggiustamenti, con vecchi schemi. È il momento di un progetto ambizioso, di ampio respiro, condiviso, che possa ridisegnare il Paese che vogliamo consegnare ai nostri figli²⁹⁴”.

La scelta attenta del linguaggio viene confermata da un’intervista del Presidente del Consiglio al quotidiano torinese La Stampa del 12 giugno, nella quale Conte parla di “un piano di rilancio per il Paese con riforme di ampio respiro da cui nascerà poi il contenuto del Recovery plan nazionale: progetti d’investimento che chiederemo all’Europa di finanziare con il Recovery Fund”. Nell’intervista sono elencati i contenuti salienti dei capitoli: “le infrastrutture (con il proposito di implementare l’Alta velocità da Genova a Roma), l’ambiente (un miliardo di euro da investire in un milione di alberi), il piano Industria 4.0 Plus (dedicato alle aziende attive nell’intelligenza artificiale) e la temporanea sospensione del Codice degli appalti, per consentire di far partire subito e in velocità bandi di gara”²⁹⁵. Dalle parole di Conte si evince il tentativo di cercare direttamente presso l’opinione pubblica, e in seconda battuta presso le forze politiche, una legittimazione chiara al suo mandato, quello cioè di definire le politiche pubbliche per sostenere la ripresa post-pandemica. E a tal fine, Conte cerca di instaurare un dialogo tra gli esponenti politici e i tecnici pur nella convinzione che le valutazioni degli esperti possono certamente aiutare la politica a prendere decisioni efficaci, ma le scelte da fare rimangono esclusivamente politiche.

L’auspicio definitivo di Conte nelle giornate di Villa Pamphili è quello di condividere una “visione” post-pandemica caratterizzata da pochi elementi essenziali e in grado di dare forma a fatti istituzionali ed economici concreti.

Questo linguaggio era uno strumento per consolidare un frame fondativo²⁹⁶ che si configura come l’occasione per reinterpretare la crisi pandemica nei termini di una discontinuità positiva e definire un nuovo patto tra Stato e cittadinanza. Una strategia che si inserisce appieno nel frame diagnostico e motivazionale²⁹⁷: inquadrare la pandemia come sintomo di un sistema economico fragile e, allo stesso tempo, come leva per incoraggiare l’azione di energie riformatrici e di progettualità collettive.

²⁹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=s9znmw-q59hw>

²⁹⁵ https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Interviste_20200612/Stampa_20200612.pdf

²⁹⁶ Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton & Company.

²⁹⁷ Benford, R.D., & Snow, D.A. (2000). *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*, *Annual Review of Sociology*, 26: 611–639

Per legittimare scelte complesse, come ad esempio l'aumento del debito pubblico, il linguaggio di Conte ricorre spesso alla metafora generazionale: gli investimenti sono presentati come un atto di responsabilità verso "i nostri figli", un soggetto collettivo futuro che diventa protagonista attivo e destinatario delle politiche. In un altro passaggio del discorso inaugurale degli Stati generali, il Presidente del Consiglio aggiunge: "Abbiamo l'opportunità, storica e irripetibile, di riprogettare l'Italia, di consegnare un Paese più moderno, più equo, più inclusivo alle prossime generazioni".

L'enfasi posta sulla partecipazione istituzionale e civica durante i tavoli di confronto con i rappresentanti delle istituzioni europee, del governo, delle imprese, dei sindacati, del Terzo settore e della società civile ha rappresentato, altresì, un tentativo di attuare un metodo inclusivo e una visione condivisa. "Qui vogliamo scrivere insieme il futuro del Paese – sottolineava Conte in un altro passaggio del suo intervento -. Non c'è un programma calato dall'alto, ma un progetto da costruire assieme".

Durante i lavori di Villa Pamphili furono presentati anche gli esiti dell'azione svolta dal "comitato Colao", il comitato di esperti voluto dal governo e guidato dal manager Vittorio Colao, esiti compendati in un documento di 121 pagine intitolato "Iniziative per il rilancio – Italia 2020-2022"²⁹⁸, comunemente detto "piano Colao", contenente un elenco di 102 proposte per la ripresa economica del Paese.

Il format narrativo adottato a Villa Pamphili può essere, dunque, definito come una strategia di simbolizzazione²⁹⁹: la scelta della sede, la durata estesa degli incontri, il live streaming, i briefing e le conferenze stampa giornaliere hanno contribuito a rappresentare l'evento come una piazza nazionale, simbolo di apertura e confronto.

Non sono mancate, tuttavia, le critiche all'iniziativa sia da parte dell'opposizione, che l'ha definita "autocelebrativa" e sia da alcuni osservatori tecnici che ne hanno sottolineato il carattere molto scenografico ma poco operativo. I leader del centrodestra, Matteo Salvini e Giorgia Meloni, (entrambi all'opposizione) hanno rifiutato l'invito a partecipare e hanno preferito derubricare l'iniziativa a "passerella" criticando il tentativo di trasformare l'evento in un trampolino di lancio politico per Giuseppe Conte³⁰⁰. Giorgia Meloni ha presentato Villa Pamphili come "la villa dei famosi" e l'evento come un'operazione di immagine personale³⁰¹. Il quotidiano La Repubblica ha commentato le giornate di Villa Pamphili come una conferenza di partito, mentre i contributi di Ernesto Galli della Loggia e Stefano Folli si sono soffermati sulla durata eccessiva della manifestazione e sul rischio collegato di perdere concretezza.

Le ricostruzioni giornalistiche di quelle giornate danno conto di una situazione poco idilliaca: "gli Stati generali sono stati fortemente voluti dal presidente del Consiglio Giuseppe Conte, ma hanno prodotto scontri e divisioni sia con le opposizioni che all'interno della stessa maggioranza" si legge in un articolo de Il Post³⁰². I sindacati e Confindustria hanno espresso chiaramente la loro insoddisfazione per lo stato della discussione e hanno richiesto "azioni più incisive da parte del

²⁹⁸ http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf

²⁹⁹ Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. University of Chicago Press.

³⁰⁰ https://www.lastampa.it/politica/2020/06/16/news/1-opposizione-non-aiuteremo-conte-a-costruire-il-suo-futuro-nel-lusso-di-villa-pamphili-1.38973524/?utm_source=chatgpt.com

³⁰¹ Ibidem

³⁰² <https://www.ilpost.it/2020/06/16/conte-governo-stati-general/>

governo³⁰³”, mentre non sono sfuggiti agli osservatori le modalità di accantonamento definitivo dei contenuti presenti nel Piano Colao.

Alcune critiche sono giunte anche da un partito della maggioranza di governo, il Partito Democratico e dal ministro dell’Economia Roberto Gualtieri. Il Pd ha obiettato che il Piano di rilancio economico non poteva essere discusso in pochi giorni, ma soltanto attraverso un percorso lungo mesi seguendo i passaggi formali previsti dalle norme (come, ad esempio, la presentazione entro la fine di giugno del Piano Nazionale delle riforme).

Un momento paradigmatico per definire i contorni della strategia comunicativa del governo in queste fasi è rappresentato dalla conferenza stampa tenuta dal Presidente del Consiglio Conte il 21 giugno al termine delle giornate di lavoro³⁰⁴. Non soltanto un esercizio di retorica, che pure non manca, ma uno storytelling ricco di riferimenti concreti a quello che sarà il PNRR.

“Il Piano di Rilancio non è una raccolta di riforme – dichiara Conte -. Ci siamo resi conto che non è affatto sufficiente riformare il Paese, noi intendiamo reinventare il Paese, perché stiamo affrontando una sfida troppo dura e dobbiamo essere all’altezza delle nostre responsabilità e del momento storico che stiamo vivendo”.

Alla conclusione dei lavori della consultazione nazionale di Villa Pamphili Conte elenca tutti i soggetti coinvolti: “Ci siamo aperti alla società civile, al mondo produttivo, al mondo della cultura. Abbiamo ascoltato i sindacati, il mondo dell’industria, del commercio, dell’artigianato. Ci sono dei tavoli particolarmente impegnativi con le imprese, anche con le PMI, con il mondo del cinema, della musica. Abbiamo incontrato tanti cittadini comuni e abbiamo voluto concludere i lavori con i rappresentanti delle varie associazioni delle professioni sanitarie”.

Conte intende offrire un quadro magniloquente degli incontri, convinto che si tratti di un momento storico per il Paese: “I lavori sono stati caratterizzati da un clima intenso. Abbiamo toccato tanti problemi e approfondito sofferenza. È emersa tanta creatività e il genio italico ci ha restituito tanta energia e tanta resilienza. È stato un confronto all’insegna della concretezza, della franchezza e dell’operosità”.

Nonostante le aspettative del Governo, nelle giornate di Villa Pamphili, l’opinione pubblica è rimasta per lo più distratta nei confronti dei lavori dei super tecnici, ma i sondaggi del periodo³⁰⁵ confermano come le misure adottate dal Governo, dalle Regioni e dai sindaci abbiano continuato a raccogliere opinioni prevalentemente positive, in costante aumento dopo le aperture dei giorni precedenti.

Al termine dei lavori la bozza del Piano di rilancio inizia a prendere forma e si delineano i tre grandi obiettivi: la modernizzazione del Paese, la transizione energetica e l’inclusione sociale a tutti i livelli. Obiettivi vaghi secondo l’opposizione, ma che secondo Conte si declineranno concretamente nei progetti e nelle iniziative che sono state costruite a Villa Pamphili: “Il Piano ha rivolto lo sguardo al futuro con un occhio di riguardo ai cittadini”.

³⁰³ Ibidem

³⁰⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=JMBtQueBoPo&t=8s>

³⁰⁵ https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-06/italia_ai_tempi_del_covid_-_9_giugno_-_agg_nr_17_per_pubb.pdf

In quell'occasione, Conte ha delineato la road map del PNRR dei mesi successivi: “Abbiamo raccolto tanti suggerimenti e tante proposte concrete, alcune altre arriveranno per iscritto. Adesso sarà un nostro compito rielaborare il Piano alla luce di questi lavori e definire gli investimenti, i progetti e le riforme che entreranno nel Recovery Plan che sarà presentato a settembre”. La versione definitiva del Piano di Rilancio rappresenterà dunque l'orizzonte dell'azione di Governo, un orizzonte pluriennale negli auspici di Conte: “fino a fine legislatura e anche oltre”.

Ricapitolando, i frames dominanti nel giugno 2020 e rintracciabili nei documenti ufficiali, nelle interviste e nei canali social istituzionali sono: (1) il framing dell'occasione irripetibile (“non è possibile tornare alla normalità di prima” dichiara Conte a Villa Pamphili presentando il piano come svolta generazionale); (2) il framing partecipativo relativo alla condivisione delle decisioni e delle scelte in termini di politiche pubbliche da attuare; (3) il framing valoriale che identifica i pilastri del rilancio in una terminologia precisa che comprende equità, sostenibilità e innovazione; (4) il framing morale che presuppone una responsabilità dell'azione pubblica verso i più fragili e rivolta alla costruzione del futuro.

Questi frame permettono di avviare una riflessione relativa alla coerenza delle politiche pubbliche post-pandemia con i fondamenti della teoria della policy narrative³⁰⁶, e concorrono a definire più nettamente i contorni del futuro PNRR che, prima di assumere configurazioni formali, è stato raccontato attraverso una narrazione morale e identitaria e un tentativo, riuscito solo in parte, di mobilitare l'immaginario collettivo.

6.3.2 La comunicazione trionfalistica in occasione del Consiglio europeo del luglio 2020

Durante gli Stati generali di Villa Pamphili si è assistito ad una prima compiuta realizzazione della strategia comunicativa del governo sul PNRR. Alcuni accorgimenti di metodo e di linguaggio hanno permesso di reimpostare il discorso pubblico e orientarlo alla ricostruzione delle relazioni tra Stato, cittadini ed Europa. In questo passaggio, l'esecutivo ha dimostrato la piena intenzione di presentare l'Italia non più in un ruolo di subordinazione politica agli altri Stati membri, ma come un soggetto autonomo e in grado di orientare le scelte strategiche comunitarie, diventando così protagonista del policy-design europeo post-pandemia.

L'arena delle politiche pubbliche sul PNRR, che fino a quel momento era stata occupata dal dialogo interno (ministri, società civile, parti sociali, soggetti economici, stakeholder), venne caratterizzata da una serie di interazioni istituzionali al livello europeo e sovranazionale.

Tale cambio di paradigma fu accompagnato da una narrazione fortemente strategica. Nelle settimane precedenti al Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020, Palazzo Chigi realizzò una campagna di comunicazione pianificata al fine di preparare l'opinione pubblica al vertice europeo e rafforzare così il ruolo negoziale del presidente del Consiglio.

Nelle conferenze stampa del 10 e del 15 luglio, Giuseppe Conte ha presentato come “non negoziabile” l'urgenza di un accordo ambizioso a favore dei Paesi colpiti dalla pandemia e ha aggiunto che “l'Italia non si sarebbe accontentata di un compromesso al ribasso”. La definizione del nuovo frame valoriale

³⁰⁶ Jones, M.D., & McBeth, M.K. (2010). *A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?*, *Policy Studies Journal*, 38(2), pagg. 329–353

è stata accompagnata da un linguaggio ricorrente che veniva adoperato nei comunicati stampa, nelle dirette e nei post social: solidarietà, dignità, centralità, rifiuto dei diktat.

Rientrano in questa strategia comunicativa le missioni che il premier Giuseppe Conte ha svolto nei primi giorni di luglio nei paesi dell'area mediterranea (Francia, Portogallo e Spagna), Germania e Olanda con l'obiettivo di fare rete istituzionale e negoziale in vista del vertice europeo sul Recovery Fund. In un'intervista al canale spagnolo Nius, Conte ha inviato un alert al premier olandese: "Dirò a Mark Rutte che occorre fare in fretta, serve una risposta tempestiva o altrimenti sarà inefficace e rischiamo tutti, anche l'Olanda³⁰⁷". Tali dichiarazioni erano in linea con il bagaglio di linguaggio, frames e vocaboli usati frequentemente in merito al Piano di Rilancio.

Questa base analitica ci permette di definire i contenuti della strategia comunicativa realizzata nei mesi di giugno e luglio in vista del Consiglio europeo che si è concluso dopo una lunga maratona di 5 giorni con l'approvazione del pacchetto Next Generation EU, 750 miliardi di euro di cui 209 miliardi destinati al nostro paese.

L'apice narrativo di questa fase è rappresentato dalla conferenza stampa del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte andata in scena alle 5 del mattino del 21 luglio³⁰⁸. I toni erano quelli solenni delle grandi occasioni: "Abbiamo portato a casa un risultato storico, per l'Italia e per l'Europa. Abbiamo difeso la dignità del nostro Paese, abbiamo dimostrato che sappiamo farci rispettare". Un linguaggio simbolico, dunque, tradotto immediatamente in narrazione visiva e numerica con un mix di elementi tecnici e retorici per trasformare il successo negoziale in storytelling per un pubblico piuttosto ampio. Il video della conferenza stampa fu diffuso attraverso tutti i canali social della Presidenza del Consiglio e del Presidente³⁰⁹ accompagnato da una grafica minimalista ma impattante caratterizzata dai colori tipici dell'Europa e dalla ripetizione spasmodica della cifra di 209 miliardi³¹⁰.

"Abbiamo approvato un Piano ambizioso che ci consentirà di affrontare la crisi che stiamo vivendo con forza ed efficacia. È un momento storico per l'Europa e per l'Italia. La determinazione con cui abbiamo perseguito la nostra missione è stata premiata, in quanto siamo riusciti a migliorare la proposta iniziale della Commissione europea in termini di risorse per il nostro Paese".

Queste risorse presuppongono adesso una grande responsabilità: "Cambiare volto al nostro Paese, attraverso investimenti, riforme strutturali, un percorso di sviluppo sostenibile non più rinviabile". Nel suo intervento Conte ribadisce che è stata tutelata la dignità dell'Italia, uno sforzo che si è profuso nei confronti delle logiche dei veti incrociati.

Un altro concetto è utilizzato a riprova della consapevolezza di essere protagonisti di un momento storico: "Siamo una grande squadra. E con il termine squadra intendo le forze di maggioranza e di opposizione ma anche tutti gli italiani. Nei giorni del negoziato ho avvertito forte il sostegno di tutta la comunità nazionale. Sono orgoglioso di questo risultato, sono orgoglioso di essere italiano".

³⁰⁷ https://www.repubblica.it/politica/2020/07/09/news/giuseppe_conte_olanda_rutte-261444509/

³⁰⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=qXASvu3jHxg>

³⁰⁹ <https://www.instagram.com/tv/CC5EzsHgMpM/?igsh=MjZ3cWI2b3NieWpm>

³¹⁰ <https://www.instagram.com/p/CC50Q6fgjk6/?igsh=M2pmOW9mc3J2bnYw>

Come ricostruito da Capano e Malandrino³¹¹ il frame prioritario della narrazione retorica di Giuseppe Conte è quello del “*leadership effect*”, un artificio comunicativo al quale il Presidente del Consiglio ricorre per presentarsi come leader efficace e rispetto nella platea internazionale, capace nel costruire relazioni, determinato nelle fasi negoziali nella tutela dell’interesse nazionale³¹².

È possibile affermare che la postura comunicativa di Giuseppe Conte rientra in quella strategia che Nye³¹³ definisce soft power reputazionale, inteso come il potere (leggi: la reputazione) basato sull’autorevolezza e la capacità di persuasione.

A prevalere è la retorica del riscatto nazionale e il “successo” al vertice europeo viene presentato come una rivincita simbolica del Paese dopo decenni di marginalità istituzionale. Non a caso tra le espressioni più frequenti utilizzate da Conte nei discorsi pubblici dei giorni successivi ritornano le frasi che enfatizzano la prova di autorevolezza e visione strategica, la capacità di non essere più l’anello debole dell’Unione ma di essere in grado di proporre una serie di politiche.

Sono slogan che concorrono all’obiettivo di consolidare il frame del riscatto, inserendolo in una narrazione coerente con la fase storica e intendono presentare l’Italia come una nazione ferita dalla pandemia ma in grado di rialzarsi con resilienza e guidare gli altri Stati. Come ricostruito da Hajer³¹⁴ e Stone³¹⁵, è una forma di identificazione suscitata dai meccanismi simbolici, retorici e di storytelling che accompagnano la costruzione di significato delle politiche pubbliche,

Tra i prodotti narrativi di quei giorni compare con una certa frequenza la cifra dei 209 miliardi assunta a simbolo comunicativo, una vera e propria funzione iconica che ha trasformato un dato tecnico in oggetto comunicativo, ribadito nei comunicati stampa, nelle conferenze, nelle dichiarazioni in Tv e sui social network. Secondo l’approccio del marketing pubblico, la cifra dei 209 miliardi era utilizzata non soltanto per informare sull’ammontare delle risorse ma soprattutto per creare un legame cognitivo e simbolico tra cittadini, Stato e Unione europea.

Alla luce della nostra ricostruzione è possibile sintetizzare gli slogan espliciti e impliciti ricorrenti in quelle giornate:

- Siamo il primo paese in Europa in termini di risorse assegnate (frame competitivo)
- Abbiamo saputo negoziare in quanto siamo un paese autorevole che ha saputo conquistare la fiducia delle istituzioni europee e degli altri Stati membri (frame reputazionale)
- Adesso è necessario impegnarsi nella scrittura del Piano per definire gli interventi di spesa delle risorse assegnate (frame responsabilizzante).

Particolare attenzione merita anche l’intervento tenuto da Giuseppe Conte alla Camera dei deputati il 22 luglio³¹⁶. A poco più di 24 ore dalla fine di un “vertice straordinario anche in termini di complessità

³¹¹ Capano G., Malandrino A., The Italian Policy Response to COVID-19: Did Political Leadership Matter? In *Crisis Leadership and Public Governance during the COVID-19 Pandemic. International Comparisons* (pp. 239–263), World Scientific, 2023

³¹² <https://www.instagram.com/p/CC5CMfwJsaj/?igsh=MWkyOXhlc2J4dm1tNQ==>

³¹³ Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs.

³¹⁴ Hajer, M. A. (2005). Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration & Society*, 36(6), 624–647.

³¹⁵ Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton.

³¹⁶ <https://webtv.camera.it/evento/16574>

e in linea con l'elevata posta in gioco" e che ha portato a "decisioni di portata storica", Conte ha la piena consapevolezza di essere ad uno snodo epocale per il Paese e per tutta l'UE. "L'intesa rappresenta un passaggio fondamentale che ci spinge ad affermare che l'Europa è stata all'altezza della sua storia, della sua missione, del suo destino". Il discorso del Presidente del Consiglio dà evidenza del coraggio avuto dall'UE nell'approvare per la prima volta "un ambizioso programma di rilancio". Conte parla di un "radicale cambiamento di prospettiva": dall'attenzione al rigore e all'austerità che in passato si sono rivelati inadeguati per la crescita, si è passati ad un Piano orientato alla crescita economica e allo sviluppo sostenibile. Il Consiglio europeo ha rappresentato l'occasione per ripensare le prospettive e i modelli di sviluppo e definire le basi di un'Europa "più coesa, inclusiva, vicina ai cittadini, politica e coerente con il sogno originale del progetto europeo". Secondo Conte la nuova Europa è il giusto mix di storia, valori e destino e il Programma Next Generation EU rappresenta la cornice per tramutare gli auspici in certezze e opportunità concrete per lo sviluppo dei territori.

Un altro frame importante nel discorso di Conte è rappresentato dalla reputazione del Paese: "Nel corso del negoziato è stata tutelata la dignità del nostro Paese e ne è stato promosso un ruolo di primo piano a livello europeo. Questo impegno ha permesso di salvaguardare anche le istituzioni europee da alcuni tentativi volti a snaturare il principio di solidarietà". Il riferimento agli Stati frugali e allo "scontro" durante i negoziati è fin troppo evidente, un negoziato in cui la rigidità delle posizioni faceva presagire il fallimento del Consiglio europeo. E in questo caso è forte il riferimento al concetto di responsabilità: "Nei momenti più critici del negoziato ha prevalso il senso di responsabilità nei confronti dei cittadini, nei confronti delle persone. Non potevamo fallire".

Il riferimento al gioco di squadra si estende a tutto il Paese: "Possiamo e dobbiamo dirci soddisfatti – ha affermato Conte – e non è questione di trionfalismo ma della consapevolezza di aver ottenuto un risultato positivo che non appartiene ai singoli, a me, o al Governo, ma appartiene a tutto il Paese e all'Italia intera, e lo affermo con orgoglio". Non è questo l'unico riferimento al sistema Paese: "Voglio ringraziare i cittadini italiani che primi in Europa hanno dato prova di resilienza e hanno saputo esprimere con forza il senso di comunità. Nei giorni del negoziato mi sono arrivati con convinzione i sentimenti di sostegno da parte del popolo italiano e questo ha permesso di rafforzare la posizione e l'autorevolezza del governo italiano al tavolo delle decisioni".

All'orizzonte dell'azione di governo compare l'impegno per la redazione del PNRR: "Lo sforzo riformatore dimostrato nei giorni del Consiglio deve proseguire attraverso un intenso impegno nel percorso di formazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che sarà propedeutico all'accesso ai fondi del Next Generation Eu. Le basi del Piano sono state poste a Villa Pamphili e adesso è necessario definire chiaramente gli investimenti necessari per affrontare le sfide del futuro".

Nel discorso di Conte alla Camera un frame ulteriore è quello della responsabilità: "Il governo si assume la responsabilità di realizzare questo Piano con impegno, determinazione e lungimiranza, avendo la consapevolezza che il futuro migliore dei cittadini e la credibilità dell'Italia in Europa passerà dalla capacità di saper cogliere questa opportunità storica, che sarà condivisa con il Parlamento in modo da rendere collettivo questo sforzo che riguarda tutto il Paese". Conte consolida

la consueta mappa concettuale: “Sarebbe un errore epocale non cogliere questa sfida, un errore di cui l’attuale classe politica dovrebbe rispondere alle generazioni future”.

Il discorso di Conte alla Camera si chiude con un riferimento alle parole pronunciate da Jacques Delors il 10 febbraio 1993 al Parlamento europeo: “E’ veramente giunto il momento di ricollocare il fiore della speranza al centro del giardino europeo”.

6.3.3 Dal consenso massimo alla crisi di governo: la comunicazione del Governo Conte dall’agosto 2020 al gennaio 2021

Nelle settimane successive al Consiglio europeo di luglio la narrazione del Governo Conte II si concentra sul tema della responsabilizzazione collettiva e sull’urgenza di assicurare un quadro attuativo concreto alle risorse europee. Dopo l’esaltazione del successo diplomatico, il frame dominante diventa quello dei progetti e degli investimenti pubblici, attraverso una strategia retorica che coinvolge l’intera nazione.

Il lessico istituzionale che compare negli interventi del Presidente del Consiglio fa leva su espressioni quali “sfida generazionale”, “occasione irripetibile”, “dovere verso i nostri figli” con l’obiettivo, da un lato, di responsabilizzare i decisori pubblici e, dall’altro, di mobilitare l’opinione pubblica ricorrendo alla costruzione di un legame immaginario tra il presente di crisi emergenziale e il futuro di un Paese completamente reinventato.

Nonostante le intenzioni, nelle ultime giornate di luglio 2020 prende il via un periodo complesso per l’esecutivo in quanto iniziano a intravedersi *in nuce* le criticità che nell’autunno successivo ne accelereranno la crisi e la caduta. Al momento di massimo consenso elettorale nell’opinione pubblica, il Governo Conte sconta una forte dialettica tra le forze politiche di maggioranza e, di conseguenza, il linguaggio istituzionale compie un ulteriore passo in avanti, diventando etico e performativo. La strategia di comunicazione del governo si orienta verso una pedagogia della responsabilità attraverso la chiara definizione di un compito di guida e leadership per lo Stato accompagnato da una corresponsabilità di tutte le forze sociali. L’obiettivo, del resto, non è di poco conto ed è relativo alla realizzazione di un cambiamento strutturale che ancora non è stato raggiunto dopo decenni di politiche pubbliche ad hoc.

Il framing della seconda parte dell’estate 2020 è incentrato ancora una volta sulla responsabilità: dopo aver celebrato il negoziato e l’accordo raggiunto, è il momento di spostare l’attenzione dell’opinione pubblica sull’impegno degli attori istituzionali sui doveri e sui compiti da adempiere. Si passa, dunque, al modo in cui i decisori politici e i comunicatori delle istituzioni costruiscono e raccontano i problemi sociali, avanzano soluzioni e mobilitano il consenso³¹⁷. Il focus dell’azione di governo riguarda adesso la definizione di un Piano credibile e attuabile, sostenuto da una reputazione forte dell’esecutivo.

Come anticipato, è un momento in cui la dialettica politica tra le forze di maggioranza inizia a mostrare le prime crepe e si acuisce allo stesso tempo lo scontro con l’opposizione (dopo i momenti di collaborazione istituzionale nelle giornate del Consiglio europeo). Ne consegue un’operazione

³¹⁷ Entman, Robert M., Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, in *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 4, pp. 51–58. (1993)

comunicativa che potrebbe essere intesa come un vero e proprio reframing³¹⁸: il focus narrativo non è il conflitto politico interno ma gli obiettivi condivisi che stanno alla base della ripartenza del Paese, ricorrendo ad alcuni valori comuni come “fiducia, futuro, giovani generazioni, responsabilità collettiva”.

Il frame responsabilizzante persegue in questa fase tre diverse finalità:

- garantire coerenza narrativa con la fase precedente caratterizzata dagli Stati generali di Villa Pamphili e dalla redazione del Piano di rilancio;
- incentrare il discorso sul dovere nei confronti delle future generazioni per mobilitare consenso e legittimazione intorno al Piano;
- controbattere ad alcuni frame alternativi e di critica che presentano Conte come un premier accentratore e fanno leva su annose criticità del Paese come l'inefficienza della macchina burocratica statale.

Per rispondere alle accuse di accentramento istituzionale, il Governo prova a raccontare il PNRR come il risultato di un processo partecipativo e multilivello che vede la presenza in fase redazionale delle “forze migliori e delle migliori energie del Paese” (enti locali, società civile, parti sociali, ecosistema dell'istruzione, forze produttive). Una dichiarazione di Conte, in particolare, è il simbolo di questa intenzione: “Le scadenze sono strette ma entro il mese di ottobre costruiremo il Piano di Rilancio ascoltando tutti, dialogando con tutte le forze sociali del Paese, gli enti locali, il Parlamento e le opposizioni. L'obiettivo è quello di definire insieme le nuove misure per investimenti e riforme strutturali. È un'occasione storica per l'Italia e non possiamo perderla”³¹⁹. Sulla stessa scia retorica e di linguaggio interviene anche il Ministro dell'Economia Gualtieri: “Il Piano di Rilancio ha un orizzonte pluriennale e sarà costituito da investimenti e riforme che costituiscono un'occasione storica per l'Italia”. Gualtieri ribadisce ancora il successo ottenuto durante la negoziazione europea di luglio, in termini di disponibilità di risorse e invita a guardare al futuro con fiducia e ottimismo. Il Governo da parte sua confermerà la determinazione e l'impegno necessario per la definizione di politiche pubbliche efficaci³²⁰.

Ricorre ancora la terminologia usata nel mese di luglio, con i riferimenti all'occasione storica e i richiami all'importanza degli interventi per il futuro del Paese. Le parole chiave sono: “rilancio”, “svolta”, “futuro”, “resilienza”, “fiducia”, mentre l'estetica visual fa largo uso del tricolore, della bandiera dell'Unione europea e di font sobri impostati su sfondi blu istituzionali, coerenti in parte con la narrazione della Commissione europea nel macro-ambito del Next Generation EU.

Ai giornalisti presenti alla conferenza stampa che anticipa le ferie di agosto non sfugge, tuttavia, la presenza dei primi rischi sulla tenuta del governo e sull'ipotesi di rimpasto. Il “frame partecipativo” acquista in questo modo una duplice finalità: rafforzare il capitale politico di tenuta della maggioranza e incrementare la legittimazione del Piano grazie alla costruzione di un consenso diffuso non soltanto tra le forze politiche di maggioranza e opposizione ma in tutta l'opinione pubblica.

³¹⁸ Dennis Chong e James N. Druckman, *Framing Theory*, in *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 103–126.

³¹⁹ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/media/conferenza-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-61/15054.html>

³²⁰ Ivi

È questa, dunque, la retorica dell'inclusione che molto presto lascia il passo ad una serie di tensioni sulla governance del Piano e delle ulteriori misure di risposta all'emergenza sanitaria e sociale. L'opposizione avvia uno scontro dialettico sulla gestione delle risorse europee, che secondo Lega e Fratelli d'Italia appare opaca e centralizzata. In un'intervista al Foglio pubblicata il 28 luglio 2020³²¹, la leader di FDI Giorgia Meloni attacca l'operato dell'esecutivo: "Purtroppo le aperture ad una collaborazione con l'opposizione da parte di Conte si sono sempre rivelate pretestuose: aperture di facciata, considerando che poi le nostre proposte sono state sempre rispedito al mittente³²²".

Da parte sua, il governo continua a difendere la governance avviata, ricordando la necessità imprescindibile di un coordinamento centrale forte per rispettare tempi, milestones e vincoli europei.

Nei post pubblicati sui canali social tra la fine di luglio e il mese di agosto 2020, viene riproposta l'immagine dell'Italia protagonista in Europa, ricorrendo spesso a fotografie istituzionali (come quelle con Ursula von der Leyen e Charles Michel) e a grafiche semplici con i numeri del Recovery Fund.

Il dibattito politico e mediatico dell'estate 2020 si concentra da un lato sulla richiesta di trasparenza e coinvolgimento diretto del Parlamento e degli enti locali, e dall'altro, sulla necessità di definire una governance operativa e rapida in grado di affrontare le sfide del programma Next Generation EU. Al centro del dibattito compare anche la questione della cosiddetta "cabina di regia" che in parte anticipa le future criticità relative all'attuazione del PNRR (il giusto equilibrio tra una indispensabile centralizzazione strategica e una legittimazione democratica multilivello).

Dal mese di settembre 2020 l'esecutivo Conte è impegnato in una fase di elaborazione politica e tecnica particolarmente intensa con l'obiettivo di dare forma e contenuti al nucleo della futura bozza di PNRR. La narrazione del "successo europeo" rappresenta la base per l'elaborazione del Piano ma rimane sempre di più sullo sfondo. In questa fase, Palazzo Chigi ha assunto un ruolo centrale di coordinamento al fine di mantenere la regia politica e dare vita ad un documento che fosse percepito dall'opinione pubblica e dallo scacchiere politico-istituzionale come una prosecuzione diretta della leadership del Presidente del Consiglio. Allo stesso tempo un ruolo di rilievo spetta al MEF, impegnato attivamente in un processo di raccolta e selezione delle proposte che giungono dai ministeri, dalle Regioni e dalle amministrazioni competenti. A questa tipologia di governance si associarono da subito tensioni politiche e sovrapposizioni.

Tra le questioni rilevanti c'è la definizione della "cabina di regia" del PNRR, immaginata da Conte come una struttura di circa 300 esperti incardinata presso Palazzo Chigi con il ruolo di monitorare e gestire l'attuazione del Piano. Tale ipotesi ha sollevato alcune perplessità all'interno della maggioranza e dell'opposizione³²³ e anche alcune tensioni istituzionali come quella tra MEF e Palazzo Chigi sui ruoli e le competenze nella governance del Piano.

Dal punto di vista comunicativo, ci sono poche variazioni sul tema dopo l'estate. Dal mese di settembre, la narrazione proposta da Giuseppe Conte è caratterizzata dal sistematico ricorso a frame

³²¹ <https://www.ilfoglio.it/politica/2020/07/27/news/giorgia-meloni-lancia-sul-foglio-una-proposta-a-giuseppe-conte-scostamento-di-bilancio-basta-assegni-in-bianco-partiamo-dal-lavoro-322827/>

³²² <https://www.giorgiameloni.it/2020/07/29/giorgia-meloni-a-il-foglio-le-nostre-condizioni-a-conte-sullo-scostamento-di-bilancio-basta-voti-a-scatola-chiusa/>

³²³ https://www.affarieuropei.gov.it/it/ministro/rassegna-stampa/intervista-sole-24-ore-11-dicembre-2020/?utm_source=chatgpt.com

narrativi che intendono presentare il PNRR come un progetto collettivo e intergenerazionale. Le espressioni ricorrenti continuano ad essere: “occasione storica”, “un piano per i nostri figli”, “un patto di responsabilità per l’Italia”, “strumento di riscatto nazionale”.

Prevale la concettualità di futuro e di “prossime generazioni”, un’occasione in cui l’uso della narrazione è uno strumento utile per costruire un’immagine di leadership empatica e rassicurante.

La strategia di comunicazione istituzionale di Palazzo Chigi tiene fede all’impostazione utilizzata nei primi mesi dell’emergenza sanitaria, dalle conferenze stampa a Palazzo Chigi alle dirette streaming, dalla pubblicazione dei documenti ufficiali sul sito del Governo all’uso continuo dei canali social.

Tra gli strumenti digitali, il Presidente del Consiglio ricorre in particolare alla propria pagina Facebook, dove tra settembre 2020 e gennaio 2021 furono pubblicati alcuni post dedicati al PNRR (cfr. paragrafo 6.3.4) accanto alle dirette streaming. Tali interventi definiscono una narrazione empatica con richiami frequenti alla collettività e all’unità nazionale e sono caratterizzati da un linguaggio accessibile e dal tentativo di semplificare i concetti maggiormente complessi ricorrendo alla narrazione. Un ricorso modesto, ma comunque efficace, venne fatto a Instagram per incrementare la componente visuale della narrazione: video brevi e fotografie avevano l’obiettivo di mostrare Giuseppe Conte nei contesti istituzionali ma anche in momenti di vita quotidiana più informali, al fine di mettere insieme autorevolezza, leadership politica ma anche vicinanza ai cittadini.

A completare l’excursus sugli strumenti di comunicazione istituzionali, meritano una menzione i comunicati stampa pubblicati sul sito di Palazzo Chigi che svolgevano una funzione prettamente informativa. In queste occasioni il lessico ricorrente comprendeva vocaboli come “rilancio”, “responsabilità”, “innovazione” e “modernizzazione”, all’interno di una cornice narrativa, allo stesso tempo, semplificata e tecnica. Si tratta di una duplice modalità, da un lato la comunicazione istituzionale per garantire trasparenza e dall’altro la comunicazione politica per costruire consenso, ha un preciso riferimento nella letteratura sulla “politicizzazione della comunicazione istituzionale³²⁴”.

Le tappe istituzionali maggiormente rilevanti concernono le riunioni del Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) per definire le Linee Guida per la definizione del PNRR che vengono trasmesse alle Camere il 16 settembre. Successivamente il Parlamento ha avviato la discussione sulle linee guida attraverso una serie di audizioni informali nelle Commissioni e ad inizio ottobre Camera e Senato hanno approvato alcune risoluzioni³²⁵ che puntualizzano l’importanza della trasparenza e del controllo delle decisioni di spesa. Si sottolinea, altresì, che “sarebbe opportuno valutare l’individuazione di una sede, ad esempio un sito internet o un portale dedicato, attraverso il quale rendere disponibili e utilizzabili, per ciascun progetto, dati sugli interventi finanziari programmati, sugli obiettivi perseguiti, sulla spesa erogata, sui territori che ne beneficiano, sui soggetti programmatori e attuatori, sui tempi di realizzazione previsti ed effettivi³²⁶”.

Il 13 ottobre 2020 è la data dell’approvazione da parte del Parlamento delle linee guida sul PNRR³²⁷, con un focus dedicato al legame tra risorse europee, riforme (anche se limitatamente) e coesione

³²⁴ Luigi Di Gregorio, *Demopatia. Sintomi, diagnosi e terapie del malessere democratico* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2019)

³²⁵ [Priorità nell'utilizzo del Recovery Fund](#)

³²⁶ [La cronistoria di un PNRR poco trasparente e partecipato - Osservatorio Civico PNRR](#)

³²⁷ <https://www.affarieuropei.gov.it/it/comunicazione/notizie/linee-guida-pnrr-parlamento/>

sociale. La presentazione delle Linee Guida rappresenta il tentativo di garantire al Piano una legittimazione parlamentare, anche se rimane saldo il ruolo della cabina di regia a Palazzo Chigi.

Un merito del Governo è stato quello di essere il primo tra gli Stati europei a presentare le Linee Guida, ma questo primato rientrava in una situazione ormai seriamente compromessa all'interno della maggioranza. In un clima di attacchi reciproci tra i partiti che sostenevano l'esecutivo di Giuseppe Conte, tra i mesi di novembre e dicembre 2020 iniziarono a circolare le prime bozze del PNRR, che ricevettero apprezzamenti ma anche critiche dagli addetti ai lavori. Si lamentava l'assenza di un progetto strategico unitario alla base del Piano, ridotto ad un semplice elenco di progetti rimasti nei cassetti delle Pubbliche amministrazioni centrali e regionali per anni e che adesso, finalmente, trovavano la fonte di finanziamento necessaria per la loro attuazione.

In recepimento delle osservazioni di Bruxelles e degli stakeholder nazionali, la Presidenza del Consiglio provò a inserire le iniziative proposte all'interno di una cornice di riforme. La comunicazione istituzionale in queste settimane cercava di sostenere ancora l'immagine del PNRR come "occasione storica" ma allo stesso tempo doveva far fronte alle critiche e alle osservazioni attraverso una maggiore pianificazione strategica. Un ampio spazio all'interno della narrazione istituzionale veniva assicurato adesso al controllo delle risorse e dei meccanismi decisionali. Come è stato ricostruito da Capano e Pritoni³²⁸ e da Fabbrini³²⁹, il Piano si trasformò in un terreno di scontro politico e comunicativo, che teneva insieme la dimensione della policy con quella della leadership e del consenso.

Le tensioni politiche interne alla maggioranza esplosero tra la fine di dicembre 2020 e i primi giorni di gennaio 2021, in particolar modo a causa della governance del PNRR. I principali contrasti vertevano sul ruolo della cabina di regia e sull'accentramento della gestione a Palazzo Chigi.

Italia Viva avviò una dura campagna di opposizione al Presidente del Consiglio³³⁰ accompagnata alle prime criticità segnalate dalla Commissione europea sull'impiego delle risorse. Nonostante i tentativi di riportare la calma all'interno della compagine di governo, continuava a mancare un effettivo coinvolgimento parlamentare nella redazione del Piano. Una prima bozza di Piano venne presentata in Consiglio dei ministri il 7 dicembre 2020³³¹ raccogliendo numerose critiche.

È in questa fase che la narrazione originaria del PNRR come "piano di responsabilità condivisa da tutti gli attori istituzionali" divenne oggetto di scontro politico sull'organizzazione del potere decisionale. Il 30 dicembre 2020 Italia Viva consegnava al governo un documento contenente 62 osservazioni sul PNRR³³² con l'obiettivo di agevolare il dibattito politico sulla governance del Piano, ma il documento non riceve repliche formali.

Il punto di rottura è il 12 gennaio 2021, data in cui il Consiglio dei ministri approva la bozza di PNRR che viene successivamente trasmessa al Parlamento per la discussione. Questo è un passaggio che avviene in un contesto politico ormai compromesso, in quanto i ministri di Italia Viva si dimisero

³²⁸ Capano, Gilberto, and Luigi Pritoni. 2023. "Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy." *Policy and Society* 42(1): pagg. 65–80.

³²⁹ Sergio Fabbrini, "La governance del PNRR e il governo dell'Italia," *Luiss Open*, 9 giugno 2021 https://iris.luiss.it/handle/11385/213947?utm_source=chatgpt.com

³³⁰ <https://www.linkiesta.it/2020/12/recovery-plan-lite-governo-cabina-di-regia/>

³³¹ <https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato7468930.pdf>

³³² https://www.italiaviva.it/le_62_considerazioni_di_italia_viva_sulla_proposta_italiana_per_il_recovery_fund?__cf_ch1_jschl_tk__=nFbIgUhXk0K4m2QYdkl2yJfgC4C_FUNP6I7iOqN5Os0-1638629240-0-gaNycGzNCOU

dalla compagine di governo avviando, di fatto, la crisi. Il PNRR approvato dal CDM³³³ non conteneva, tuttavia, alcun dettaglio sulla governance, sul cronoprogramma e sui progetti da finanziare con le risorse europee³³⁴. Si segnalava anche un'eccessiva frammentazione degli interventi. Il Parlamento si trova a discutere un testo già superato e il 26 gennaio Giuseppe Conte è costretto a rassegnare le dimissioni.

Le criticità del documento erano evidenti, anche se nei comunicati stampa di Palazzo Chigi si insisteva sul carattere strategico e trasformativo del Piano e le parole chiave continuavano ad essere “rilancio”, “modernizzazione”, “sostenibilità” e “coesione sociale”.

Come ha ricostruito correttamente Sofia Ventura³³⁵, la strategia di comunicazione realizzata da Giuseppe Conte sembra confermare la sua caratura di outsider politico, del resto prima di diventare Presidente del Consiglio Conte era professore di diritto privato e avvocato d'impresa.

La fase acuta della pandemia ha dimostrato pienamente la teoria di Ansell, Boin e ‘T Hart³³⁶ secondo la quale in situazioni di crisi o di grandi discontinuità, i cittadini restano alla finestra e attendono dai leader politici una “risposta complessiva e operazioni di recupero, la personificazione della determinazione collettiva, la punizione dei colpevoli, l’assunzione di responsabilità e l’apprendimento della lezione giusta”. È in queste situazioni che è più difficile tenere la comunicazione politica distinta dalla comunicazione istituzionale che deve essere orientata al bene pubblico³³⁷ ma che allo stesso tempo si può trasformare in uno strumento di sostegno della popolarità del leader in un’ottica di campagna elettorale permanente³³⁸. Il “palcoscenico mediatico” non è rimasto intatto ma si è evoluto in un’arena nella quale i governi acquisiscono la legittimità per le loro azioni e non è sempre possibile evitare un processo di “automediatizzazione” per gli esecutivi³³⁹.

Come abbiamo visto è quanto avvenuto intorno alla figura di Giuseppe Conte, dal marzo 2020 e fino alla crisi di governo. La mediatizzazione delle politiche pubbliche realizzate nell’ambito della gestione pandemica è stata indirizzata sia a informare i cittadini in un’ottica di servizio ma anche a costruire consenso e rafforzare la leadership personale del premier, sulla base dell’assioma che “la popolarità delle politiche si trasforma in uno strumento concreto per rendere più efficaci le politiche stesse³⁴⁰”.

Le due impostazioni strategiche (comunicazione di servizio e comunicazione politica) sono state analizzate da Cristian Rauh che ha il merito di ricostruire un percorso ipotetico valido: “Nei frame contests sull’interpretazione della crisi, un esecutivo interessato a sfruttarla invierà segnali comunicativi più allarmistici” e tenderà a rappresentarla secondo un orizzonte temporale più lungo³⁴¹.

³³³ [PNRR_2021.pdf](#)

³³⁴ [La cronistoria di un PNRR poco trasparente e partecipato - Osservatorio Civico PNRR](#)

³³⁵ Ventura, S. (2021). *Narrazione e manipolazione nelle conferenze stampa di Giuseppe Conte durante la pandemia. Comunicazione Politica*, 22(1), 19-46

³³⁶ Ansell C., Boin A., t’Hart P., “Political leadership in times of crisis. In R.A.W. Rhodes & P. ‘t Hart (Eds.), *The Oxford handbook of political leadership*, 2014, pp. 418-433, Oxford University Press.

³³⁷ Canel, M. J., & Sanders, K., *Government Communication: Cases and Challenges*. London: Bloomsbury, 2016

³³⁸ Blumenthal S., *The permanent campaign*, Simon&Schuster, 1982

³³⁹ Campus D., *Political Executives and the Mediatization of Politics*. In R.B. Andeweg et al. (eds.), *The Oxford Handbook of political executives* (pp. 588-607), Oxford University Press, 2020

³⁴⁰ S. Ventura, “La comunicazione pandemica del governo italiano da Giuseppe Conte a Mario Draghi: tra costruzione della leadership e gestione della crisi”, *Rivista Comunicazione Politica*, n.3/2021

³⁴¹ Rauh C., *Supranational emergency politics? What executives’ public crisis communication may tell us*. *Journal of European Public Policy*, 1-13, 2021

E in tal senso rientra anche la scelta dell'esecutivo guidato da Giuseppe Conte di incentrare la strategia comunicativa del 2020 intorno alla sua figura, che a partire dall'esplosione della pandemia domina concretamente la scena politica e l'ecosistema dei media.

Il racconto delle misure sanitarie, economiche e politiche per affrontare la pandemia si è sviluppato con gli interventi in Parlamento, i discorsi pubblici, le conferenze stampa, le dirette tv e i live social. Nel corso del 2020 Conte ha tenuto trenta conferenze stampa sulla governance della crisi pandemica confermando un'impostazione di personalizzazione mediatica controllata³⁴², che secondo la ricostruzione di Rahat e Kenig si concretizza “quando i messaggi trasmessi dagli attori politici provengono in misura crescente da individui e si focalizzano su di essi, a discapito dei soggetti collettivi³⁴³”. Le conferenze stampa e le dirette diffuse attraverso la tv e le piattaforme digitali hanno rappresentato l'ossatura di una comunicazione personalizzata³⁴⁴, anche quando affrontava questioni rilevanti come la definizione dei contenuti del futuro PNRR.

Con l'obiettivo di “trasmettere discorsi monologici e disintermediati”³⁴⁵, Conte ha fatto costante ricorso al proprio canale Facebook per le comunicazioni ufficiali. Secondo Ceccobelli e Vaccari era evidente la volontà di Conte di costruire modalità relazionali dirette con i cittadini/follower, connettendo il profilo pubblico personale maggiormente alla propria biografia e meno al proprio ruolo istituzionale³⁴⁶.

Numerosi ricercatori e studiosi si sono soffermati sull'utilizzo delle piattaforme social da parte di Giuseppe Conte e, tra questi, Rullo e Nunziata sono convinti che l'uso massivo dei social abbia permesso al Presidente del Consiglio di acquisire popolarità nella cittadinanza e di rafforzare il proprio ruolo sulla scena politica italiana³⁴⁷. Una ricerca di Cecalupo, Scarci, Marini e Livi ha dimostrato che le dirette social e le conferenze stampa del Presidente del Consiglio hanno avuto effetti positivi sull'abbattimento delle distanze tra governo e cittadini. Una prossimità che ha provocato un cambiamento in positivo dell'opinione pubblica nei confronti del capo del Governo, e verso le politiche attuate³⁴⁸.

La letteratura scientifica sulla comunicazione di crisi quando si riferisce alla definizione di una narrazione efficace e convincente, utile a ridurre l'incertezza pubblica e politica, utilizza l'espressione “meaning-making”, che può essere tradotto con “creazione di senso, creazione di significato³⁴⁹”.

³⁴² S. Ventura, “La comunicazione pandemica del governo italiano da Giuseppe Conte a Mario Draghi: tra costruzione della leadership e gestione della crisi”, *Rivista Comunicazione Politica*, n.3/2021

³⁴³ Rahat G. & Kenig O., *From party politics to personalized politics?: party change and political personalization in democracies*, Oxford University Press, 2018

³⁴⁴ S. Ventura, “La comunicazione pandemica del governo italiano da Giuseppe Conte a Mario Draghi: tra costruzione della leadership e gestione della crisi”, *Rivista Comunicazione Politica*, n.3/2021

³⁴⁵ Novelli E., *Italy: The frontrunner of the Western countries in an unexpected crisis*. In L.D. Coman et al. (eds.) *Political communication and Covid-19: Governance and rhetoric in global comparative perspective* (pp. 333-350), Routledge, 2021

³⁴⁶ Ceccobelli D. & Vaccari C., *A virus in the hybrid media system: how the Conte government communicated the coronavirus crisis*, in *Contemporary Italian Politics*, 1-16, 2021

³⁴⁷ Rullo L. & Nunziata F., *Sometimes the Crisis makes the Leader? A comparison of Giuseppe Conte digital communication before and during the Covid-19 Pandemic*. *Comunicazione Politica*, 22(3), pp. 309-332, 2021.

³⁴⁸ Cecalupo A., Scarci F., Marii M., Livia S., *Covid-19 and political communication through media: the influence of interpersonal attraction and perceived propinquity towards the Prime Minister on Italians opinions and perceptions*. *Psychology Hub*, pp. 63-72, 2020

³⁴⁹ Boin A., t'Hart P., Stern E. & Sundelius B., *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*, Cambridge University Press, 2017

Boin e altri hanno delineato cinque funzioni che i leader devono portare a termine in una situazione di crisi. In primo luogo, il *sense-making*, che identifica la raccolta e l'interpretazione delle informazioni necessarie a decodificare la natura e la portata della crisi. Segue il *decision making*, che riguarda l'assunzione delle decisioni rilevanti e il coordinamento delle risposte concrete alla crisi al fine di attuare politiche efficaci e coerenti. Il *meaning-making* concerne la definizione di una narrazione istituzionale in grado di guidare l'opinione pubblica e ispirare fiducia. In questo modo attraverso la comunicazione pubblica è possibile mobilitare i destinatari e coinvolgere nell'azione. L'*accounting* è relativo, invece, alla rendicontazione pubblica delle decisioni assunte e delle politiche messe in atto, attraverso una chiara illustrazione delle motivazioni che ne stanno alla base. Il *learning*, infine, costituisce la base di apprendimento dell'esperienza, per riflettere sulle situazioni accadute e migliorare la risposta in contesti analoghi in futuro³⁵⁰.

Il meaning-making, quindi, è identificato dalle modalità attraverso le quali il leader convince il pubblico di destinatari su una propria definizione della situazione contingente, illustrando con chiarezza cosa è successo, quali saranno le conseguenze degli eventi e quali misure verranno adottate per fronteggiare la crisi³⁵¹. Giuseppe Conte ha fatto ricorso ad un meaning-making molto incentrato sulla personalizzazione durante i mesi di permanenza a Palazzo Chigi, ricorrendo costantemente alla prima persona singolare e plurale in tutte le occasioni comunicative. La ricerca di Sofia Ventura conferma che nella narrazione di Conte premier il valore del "noi" inteso come compagine di governo, si confondeva molto spesso con l'"io" relativo al Presidente del Consiglio³⁵². Nella narrativa di Conte il 25% dei discorsi introduttivi è relativo all'espressione di atti, volontà o azioni del premier e del governo, (mentre per Draghi si scenderà al 12%), con un uso più sostenuto della terza persona o comunque della forma impersonale. Questi dati³⁵³ confermano quanto le conferenze stampa di Conte siano state utilizzate come strumento diretto per parlare alla cittadinanza e costruire consenso politico (priorità) e per illustrare le misure relative alla gestione della pandemia e l'impegno del governo (scelta secondaria).

Attraverso il sistema mediatico ibrido, Conte ha cercato continuamente (e ottenuto) un contatto diretto con il pubblico e un coinvolgimento emotivo attraverso la narrazione istituzionale. Secondo Sofia Ventura si è trattato di una strategia indirizzata alla spettacolarizzazione della politica per ottenere consenso, un meaning-making volto a instaurare un legame diretto con la cittadinanza e a rafforzare la figura personale del leader politico acquisendo nuove fette di consenso. Lo studio condotto, dunque, colloca Giuseppe Conte in quella tendenza dei leader contemporanei a privilegiare il consolidamento della propria immagine e del proprio consenso rispetto all'elaborazione e alla realizzazione di obiettivi di policy³⁵⁴.

³⁵⁰ Cfr. Ivi

³⁵¹ Ivi

³⁵² Ventura S., La gestione della crisi e il meaning-making. Narrazione e manipolazione nelle conferenze stampa di Giuseppe Conte durante la pandemia del coronavirus. *Comunicazione politica*, 22(1), pp. 19-46, 2021

³⁵³ Ventura S., The italian government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi, between leadership building and crisis resolution, 2022

³⁵⁴ S. Ventura, *I leader e le loro storie. Narrazione, comunicazione politica e crisi della democrazia*, Bologna: Il Mulino, 2019

6.4 Domanda di Ricerca 1 - Quali strumenti sono stati privilegiati nella comunicazione del PNRR e come è stata calibrata la comunicazione in funzione del pubblico di riferimento?

La domanda di ricerca DR1 si sofferma sugli strumenti privilegiati nella comunicazione del PNRR e sulle modalità con le quali è stata calibrata in funzione del pubblico di riferimento. Dal mese di giugno 2020 fino al mese di gennaio 2021, la strategia di comunicazione realizzata dal Governo Conte II sul Piano di Rilancio, prima, e sul PNRR, dopo, si caratterizza secondo un modello stratificato che mette insieme *owned media*, *shared/social media* ed *earned media*.

Nell'ambito *owned*³⁵⁵ l'elemento principale è il sito istituzionale del governo (www.governo.it) dove sono presenti comunicati stampa, dossier, documenti esplicativi, live streaming delle conferenze stampa. Si tratta di strumenti operativi che consentono di tenere traccia documentale delle pubblicazioni e di impostare la comunicazione secondo la logica della responsabilità istituzionale (*accountability*). Il linguaggio utilizzato in questo caso appare tecnico, in alcuni passaggi, in quanto ci si rivolge direttamente agli stakeholder istituzionali, agli organi politici e amministrativi, e agli interlocutori europei.

In ambito *shared*³⁵⁶, la comunicazione si struttura attraverso i canali social della Presidenza del Consiglio dei ministri e, in particolar modo, attraverso la pagina Facebook personale di Giuseppe Conte (dove compaiono le dirette streaming dei suoi interventi e i post con un taglio divulgativo) e il profilo Instagram (in cui predominano le componenti visual e alcuni micro-video). La narrazione social ricorre ad una maggiore semplificazione del linguaggio con l'obiettivo di spiegare con chiarezza concetti complessi e intende divulgare i frame valoriali su cui l'esecutivo incentra la comunicazione strategica: "occasione storica", "piano per i nostri figli".

Il livello *earned*³⁵⁷, infine, comprende i telegiornali, i talk e l'ecosistema dei media. Questo ambito identifica l'occasione per divulgare capillarmente ad un pubblico generalista i frame impostati nei due ambiti precedenti.

Attraverso la combinazione di questi tre livelli è possibile definire un'impostazione strategica lungo la direttrice canale-messaggio-pubblico, attraverso il ricorso ai modelli di comunicazione pubblica indirizzati alla creazione di valore pubblico. Tale strategia ha un punto focale che resta nelle competenze della Presidenza del Consiglio e dei canali istituzionali, ma che poi si sviluppa con una forte personalizzazione del messaggio sui profili personali di Giuseppe Conte, come avviene tipicamente nelle situazioni di campagna elettorale permanente³⁵⁸.

Sono quattro, invece, gli assi di interazione con i diversi pubblici di riferimento:

1. istituzioni, amministrazioni e policy community. Si tratta in questo caso delle comunicazioni rivolte alla Commissione europea, ai ministeri e a tutte le amministrazioni dotate di un ruolo nell'implementazione del Piano. Il linguaggio

³⁵⁵ I canali di cui l'ente ha piena titolarità e controllo editoriale/tecnico

³⁵⁶ Gli spazi condivisi dove il messaggio circola su piattaforme terze e l'ente ha un controllo parziale

³⁵⁷ La visibilità guadagnata presso media e attori terzi senza acquisto di spazi

³⁵⁸ Di Gregorio, L. (2024). *War Room. Attori, strutture e processi della politica in campagna permanente*. Rubbettino

utilizzato è tecnico-giuridico e sono numerosi i riferimenti alle scadenze, alle milestones e alle riforme. In questo ambito prevalgono i comunicati stampa, i dossier di approfondimento pubblicati sul sito di Palazzo Chigi e gli interventi in Parlamento, in un'ottica di legittimazione e "compliance framing" (la cornice narrativa - frame che indirizza i destinatari di un'azione di comunicazione verso l'adesione a norme, regole o comportamenti prescritti, argomentando tale adesione con la necessità di conformarsi – *to comply*).

2. Pubblico generalista. Tra gli strumenti per parlare a tutti indistintamente si segnalano le conferenze stampa televisive caratterizzate da un linguaggio semplice e da un tone of voice rassicurante e rivolto al futuro. In queste occasioni, la strategia comunicativa è impostata sullo schema delle dirette realizzate nei mesi del lockdown.
3. Cittadini digitali. Facebook diventa uno dei canali primari per raccontare il Piano, garantendo enfasi ai benefici previsti per i cittadini e le imprese e ai concetti più semplici e basilari.
4. Giovani. Per interloquire direttamente con le giovani generazioni Giuseppe Conte ricorre ad uno storytelling visuale divulgato attraverso Facebook e Instagram, con l'obiettivo di raccontare una politica di prossimità dall'alto valore reputazionale.

Pur con risultati differenti, gli strumenti tipicamente utilizzati nei mesi del lockdown, le conferenze stampa e le dirette social, vengono riproposti anche per la narrazione del PNRR, con l'obiettivo di potenziare un rapporto di fiducia ed empatia tra le istituzioni e i diversi pubblici destinatari.

Considerata questa segmentazione strutturata dei pubblici di riferimento, sono tre gli indicatori che permettono di spiegare la ragione che sta alla base della scelta degli strumenti di comunicazione effettivamente utilizzati.

Il primo indicatore riguarda il consumo informativo nel corso del 2020, un anno particolare in cui, anche per via dei lockdown, è cresciuto a dismisura il ricorso alla rete e ai canali social come fonti di notizie. Il Digital News Report 2021 del Reuters Institute conferma che in Italia una quota molto ampia di utenti si informa costantemente attraverso le piattaforme social (in particolare Facebook, Youtube, Instagram e Whatsapp) per le esigenze di informazione e nei casi in cui è avvertita la necessità di una mobilitazione soft³⁵⁹.

Il secondo carnet di indicatori concerne le proprietà relazionali delle piattaforme social che riguardano il nesso tra architettura tecnica, modalità d'uso e cornice in cui agiscono. Tali proprietà sono relative alle caratteristiche basilari delle azioni comunicative e risiedono sia nell'oggetto tecnico che nel legame tecnologia-utenti-istituzioni³⁶⁰. Questi indicatori permettono di confrontare piattaforme social diverse e comprendere chiaramente le ragioni che stanno alla base di esiti comunicativi differenti³⁶¹. Nel caso della comunicazione del PNRR, Facebook consente formati e contenuti lunghi (post

³⁵⁹ Newman, N., et al. (2021). *Digital News Report 2021* – Italy chapter. Reuters Institute

³⁶⁰ Sandra K. Evans, Katy E. Pearce, Jessica Vitak e Jeffrey W. Treem, "Explicating Affordances: A Conceptual Framework for Understanding Affordances in Communication Research," *Journal of Computer-Mediated Communication* 22, n. 1 (2017): pagg. 35–52

³⁶¹ Taina Bucher e Anne Helmond, "The Affordances of Social Media Platforms," in *The SAGE Handbook of Social Media*, a cura di Jean Burgess, Thomas Poell e Alice Marwick (London: SAGE, 2018), pagg. 233–253

articolati e ricchi di dettagli, dirette, trasmissione di conferenze stampa...) e una copertura sufficientemente ampia e ben distribuita tra i diversi segmenti di pubblici. Instagram, invece, ottiene le performance migliori con il racconto delle componenti identitarie e visuali, ma consente un approfondimento argomentativo superficiale. In ultimo, i comunicati pubblicati sul sito del Governo garantiscono stabilità e citabilità al testo (utile per i media e per l'intera policy community).

Il terzo gruppo di indicatori è relativo al contesto istituzionale, nazionale e sovranazionale. Le fasi di negoziazione con la Commissione e il dibattito interno sulla governance del Piano hanno causato una vera e propria bimodalità retorica – tecnica (incentrata nei documenti ufficiali) verso Bruxelles e verso l'ecosistema degli stakeholder. A questo è necessario aggiungere i frame valoriali che caratterizzano la narrativa offerta all'opinione pubblica interna³⁶².

Nei mesi del governo Conte II, i messaggi sono stati calibrati attraverso una strategia che è possibile ricostruire attraverso vari cardini di osservazione. Il primo è caratterizzato dal registro linguistico (densità terminologica, lessico di policy vs. lessico motivazionale). Il secondo elemento è costituito dal timing e dalla frequenza dei contenuti (la periodizzazione più frequente in vista degli appuntamenti clou, come ad esempio i Consigli europei, le presentazioni in Parlamento, la discussione sulle bozze). Il terzo elemento riguarda i formati dei contenuti, se è stato preferito un testo lungo o breve, un'infografica, un video o una diretta streaming. Il quarto punto di analisi è rappresentato dalla focalizzazione, e cioè se la narrazione si concentra sui benefici degli interventi previsti dal Piano oppure sulla governance e sulle riforme. Il quinto e ultimo elemento concerne il grado di personalizzazione del racconto, e riguarda la presenza dell'ego del premier o in alternativa una postura istituzionale.

Questi punti vengono analizzati attraverso un percorso diffuso di *content analysis* sui testi e sugli elementi grafici di contorno, secondo le strategie³⁶³ e i protocolli abituali³⁶⁴, e attraverso una lettura ragionata che analizzi dove arriva la comunicazione di servizio e dove, invece, la comunicazione politica è indirizzata alla costruzione del consenso³⁶⁵.

Secondo la nostra analisi, i social media hanno rappresentato il canale di comunicazione più rilevante utilizzato dal Presidente del Consiglio durante il 2020. Appare particolarmente rilevante la strategia di ricorrere ai messaggi live e alle dirette streaming trasmesse su Facebook per raccontare le decisioni e le iniziative più importanti relative alla gestione della crisi pandemica. E se in passato le comunicazioni importanti erano veicolate soltanto attraverso la tv, per la prima volta siamo di fronte ad un'ibridazione dei media³⁶⁶ anche nell'esperienza italiana. È un processo di integrazione tra le logiche e gli strumenti dei media tradizionali e i nuovi media, in particolare i social network, ed è a tutti gli effetti un processo inarrestabile, che mette insieme divulgazione ma anche dialogo e interazione con i diversi pubblici di destinatari.

Le chiusure e il lockdown hanno potenziato il protagonismo dei cittadini nella rete, un luogo virtuale dove informarsi, fare rete, studiare, lavorare e costruire (o mantenere) relazioni sociali. Come

³⁶² Lupo, N., & Fasone, C. (2021). *The Italian Recovery and Resilience Plan.... European Journal of Law Reform*, 23(4), 385-404.

³⁶³ Krippendorff, K. (2018). *Content Analysis* (4^a ed.). Sage.

³⁶⁴ Neuendorf, K. (2017). *The Content Analysis Guidebook* (2^a ed.). Sage.

³⁶⁵ Canel, M.J., & Luoma-aho, V. (2019). *Public Sector Communication*. Wiley.

³⁶⁶ Chadwick A., *The Hybrid Media System: Politics and power*, II ed., Oxford, Oxford University Press, 2017

spiegano chiaramente Barile e Vagni³⁶⁷, la strategia realizzata da Conte non rappresenta una novità assoluta nell'ecosistema della comunicazione politica italiana. Altri leader politici, infatti, anche prima di Conte hanno fatto ricorso più o meno regolare alle interazioni social per dialogare con i propri elettori; la vera novità del governo Conte è che tale strategia narrativa è stata utilizzata in una situazione emergenziale per rendere conto ai cittadini delle politiche pubbliche messe in campo a livello nazionale ed europeo.

Nelle prime fasi della pandemia, la pagina Facebook del Presidente del Consiglio è stata identificata come uno dei simboli narrativi di tutta l'azione di Governo, grazie anche ai continui rilanci dei contenuti che venivano fatti dai media tradizionali e mainstream. Siamo in presenza di una caratteristica usuale nei sistemi mediali ibridi³⁶⁸, ma anche di un sistema che ha garantito la crescita esponenziale dei follower e delle interazioni dirette alla pagina stessa. È sufficiente riportare un dato paradigmatico: al 1° febbraio 2020 la pagina Facebook personale del Presidente del Consiglio aveva 1.062.294 follower, all'inizio di ottobre i follower erano diventati 3.231.079. La scelta di utilizzare la pagina personale e non quella istituzionale di Palazzo Chigi è stata una decisione ponderata e che ha permesso a Giuseppe Conte di capitalizzare al massimo in termini di visibilità personale e popolarità in un momento particolare di crisi e di emergenza sociale. Stabilendo un rapporto diretto e personale con i follower e con i cittadini, Conte ha impostato una narrazione basata sulla propria figura e sulla propria autobiografia. Questa strategia è stata poco istituzionale e ha fatto sì che la massima attenzione di media e opinione pubblica si concentrasse direttamente sulla figura del Presidente del Consiglio. È un'impostazione che rientra nella normalità della personalizzazione della politica comune a tutte le democrazie occidentali e ampiamente accentuata dalla diffusione incontrollata dei social media.

Tali riflessioni possono essere arricchite da due considerazioni avanzate da Ceccobelli e Vaccari³⁶⁹:

- posti dinnanzi alle pagine delle amministrazioni pubbliche o dei partiti e le pagine personali dei leader politici, i cittadini preferiscono seguire e interagire con queste ultime. Questa scelta risulta amplificata nei periodi di crisi e di emergenza sociale, momenti storici particolari in cui i leader possono decidere di massimizzare l'efficacia di una comunicazione basata sulla propria persona³⁷⁰;
- le pagine personali dei leader rappresentano il giusto terreno di coltura per reperire nuovi follower che possono essere utilizzati anche in termini di consenso. Le pagine istituzionali sono sempre presenti e sono "uno strumento di passaggio", c'erano prima e saranno ceduti al prossimo Presidente al termine del mandato.

Nei mesi oggetto di analisi, la pagina Facebook di Giuseppe Conte raggiunge elevati livelli di interazione e i contenuti pubblicati dal Presidente del Consiglio sono stati ampiamente condivisi dagli

³⁶⁷ Barile N., Vagni T., "Lo-fi politics. Il brand del politico e lo stile amatoriale in bassa fedeltà", in *Comunicazione politica*, vol. 20, n. 1, pp. 63-84, 2019

³⁶⁸ Chadwick A., *The Hybrid Media System: Politics and power*, II ed., Oxford, Oxford University Press, 2017

³⁶⁹ Ceccobelli D. & Vaccari C., *A virus in the hybrid media system: how the Conte government communicated the coronavirus crisis*, in *Contemporary Italian Politics*, 1-16, 2021

³⁷⁰ Ceccobelli D., *Facebook al potere. Lo stile della leadership al tempo dei social media*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2017

utenti. Queste condivisioni hanno permesso di far arrivare i messaggi di Conte anche a chi non era presente tra i follower.

Zhang e altri ritengono che la capacità di coinvolgere gli utenti grazie alla condivisione di contenuti efficaci sui social network rappresenti uno degli aspetti fondamentali nella competizione per conquistare l'attenzione dei diversi pubblici target. La pagina Facebook di Conte conferma questa tipologia di impegno nella produzione di contenuti efficaci da un punto di vista narrativo, in un periodo in cui raccontare la crisi emergenziale e le misure per fronteggiarla era indispensabile³⁷¹.

Nelle fasi successive al primo lockdown, si nota un calo delle interazioni della pagina Facebook di Giuseppe Conte anche se continuano ad aumentare i follower. Alcuni studi dimostrano, infatti, che è la tipologia dei contenuti dei leader politici a causare le interazioni e le condivisioni, e non il numero dei follower³⁷².

Dalla ricerca di Ceccobelli e Vaccari³⁷³ è possibile desumere che i post pubblicati su Facebook e che sono risultati più condivisi dall'utenza sono stati i videomessaggi diretti in cui Giuseppe Conte raccontava le diverse misure assunte per fronteggiare la pandemia. L'efficacia del messaggio è stata garantita anche dal ricorso a immagini, infografiche e testi semplici e immediati. Molto raramente è stato dato spazio a questioni non legate alla pandemia, anche se di rilevanza pubblica. È certo, quindi, che la maggiore attenzione pubblica, e quindi la disponibilità degli utenti social a condividere i contenuti postati da Giuseppe Conte, è stata catalizzata dal Covid e dalle politiche di gestione pandemica.

La narrazione è stata anche potenziata dal ricorso a strumenti social utilizzati in particolare dalle giovani generazioni, come ad esempio Tik Tok e Instagram, due utili strumenti per favorire la popolarizzazione dei leader politici.

Ceccobelli e Vaccari hanno ricostruito che in alcuni casi, Giuseppe Conte “è stato elevato a idolo pop, non sempre con ironia, ma molto spesso attraverso una totale adesione alle politiche pubbliche messe in campo e, quindi, alle misure di contenimento della pandemia³⁷⁴”.

La circolazione dei contenuti sui social ha avuto due meriti: il primo è quello di aver permesso una forte divulgazione delle politiche pubbliche implementate per fronteggiare l'emergenza pandemica e il secondo è relativo alla costruzione di un clima generalmente favorevole dell'opinione pubblica nei confronti del Presidente del Consiglio fino al mese di settembre 2020.

In autunno l'introduzione di nuove misure restrittive e l'avvio delle prime schermaglie politiche tra i partiti della maggioranza hanno causato la fine anticipata della luna di miele tra Conte e gli italiani, confermato anche dal calo delle interazioni sui profili social del premier.

La strategia narrativa di Giuseppe Conte comprende anche il ricorso ai media tradizionali. Vivendo in un sistema mediatico ibrido, del resto, i videomessaggi del Presidente del Consiglio trasmessi sui

³⁷¹ Zhang Y., Wells C., Wang S., Rohe K., "Attention and amplification in the hybrid media system: the composition and activity of Donald Trump's Twitter following during the 2016 Presidential election". *New Media & Society*, vol. 20, n. 9, pp. 3161-3182, 2018

³⁷² Ceccobelli D., Quaranta M., Valeriani A., *Citizens*

³⁷³ Ceccobelli D. & Vaccari C., A virus in the hybrid media system: how the Conte government communicated the coronavirus crisi, in *Contemporary Italian Politics*, 1-16, 2021

³⁷⁴ Ceccobelli D. & Vaccari C., A virus in the hybrid media system: how the Conte government communicated the coronavirus crisi, in *Contemporary Italian Politics*, 1-16, 2021

propri canali social erano ripresi e condivisi dalle TV, dalle radio e dai siti web delle principali testate giornalistiche italiane. È stata attuata dallo staff di Conte una attenta strategia di differenziazione mediatica che gli ha permesso di essere presente su tutte le principali testate giornalistiche, e non soltanto sul Fatto Quotidiano che è la testata più prossima politicamente al partito del premier. Da una ricerca manuale effettuata sul sito della Presidenza del Consiglio è emerso che nel periodo tra il 22 febbraio 2020 e il 6 ottobre 2020 Conte ha rilasciato 34 interviste e pubblicato 5 lettere sui diversi quotidiani a maggiore diffusione nazionale.

Non è stata trascurata nemmeno la stampa locale e internazionale, la prima per riuscire a parlare anche ai cittadini che vivono in contesti locali e territorializzati e la seconda per influenzare il dibattito pubblico nei paesi europei, in particolare a ridosso dei vertici comunitari e dei consigli europei. L'obiettivo di Conte era quello di influenzare direttamente l'opinione pubblica di altri paesi, come Germania o Spagna, per aumentare l'empatia nei confronti delle esigenze e delle richieste dell'Italia.

L'unico ambiente mediale usato con parsimonia da Conte è stato la televisione, sia in termini di partecipazione ai talk show che di concessione di interviste esclusive. La causa è stata spiegata a Ceccobelli e Vaccari³⁷⁵ dal portavoce di Conte ed era relativa alla sua personale ritrosia verso questo mezzo di comunicazione, un medium dove il Presidente del Consiglio non si trovava particolarmente a suo agio.

6.5 Domanda di ricerca 2 - In che modo la narrazione digitale ha contribuito alla divulgazione del PNRR e degli interventi?

Come abbiamo accennato, la comunicazione pubblica dei nostri tempi è inserita in un sistema ibrido³⁷⁶ che non consente più una netta distinzione tra media tradizionali, siti istituzionali, canali social e strumenti digitali. Nell'esperienza dell'esecutivo Conte II, il racconto digitale del PNRR si è strutturato in un contesto in cui si sono sovrapposti i canali ufficiali (web, social e tradizionali) di Palazzo Chigi a quelli personali del Presidente del Consiglio e più propriamente politici. Tutti questi canali hanno agito in complementarità secondo le logiche di piattaforma che intervengono ampiamente sui formati, sulla visibilità, sul linguaggio e sulle metriche³⁷⁷.

Quando le amministrazioni pubbliche iniziano ad utilizzare i social media, si realizzano tre possibili situazioni: sperimentazione, diffusione e istituzionalizzazione³⁷⁸. L'esecutivo Conte II può essere inserito ad un livello intermedio, nel quale i social media, in particolare Facebook e Instagram, erano riconosciuti come strumenti consolidati di comunicazione istituzionale, ma non erano ancora sostenuti da una strategia strutturata. Nei primi mesi della pandemia, inoltre, la popolarizzazione della

³⁷⁵ Ibidem

³⁷⁶ Chadwick, A. 2017. *The Hybrid Media System: Politics and Power*. Oxford: Oxford University Press.

³⁷⁷ Lovari, A., e A. Valentini. 2020. "Public Sector Communication and Social Media." In *The Handbook of Public Sector Communication*, edited by V. Luoma-aho and M. J. Canel, 315–329. Hoboken: Wiley.

³⁷⁸ Mergel, I. 2013. *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass.

figura del Presidente del Consiglio come storyteller principale, ha contribuito a rafforzare un percorso di disintermediazione³⁷⁹.

Il racconto digitale del PNRR, pertanto, non deve essere inteso soltanto come una trasmigrazione sul web di testi e documenti inerenti alle politiche pubbliche attuate, ma come una strategia complessiva narrativa e multimediale che intende semplificare i contenuti ad alta complessità tecnica e renderli accessibili ad un pubblico vasto.

In merito a questa specifica domanda di ricerca è opportuno approfondire le impostazioni metodologiche qualitative e quantitative. Sono stati analizzati i comunicati stampa e le news pubblicati sul sito www.governo.it ed è stata condotta una *content e social media analysis* sui profili Facebook e Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Presidente Conte. Accanto ai parametri di osservazioni indicati per la DR1, l'obiettivo della ricerca è quello di costruire una cornice relativa alle tipologie dei contenuti prodotti, alla frequenza, ai formati utilizzati (testo, video, card, infografiche) e le risultanze in termini di interazioni e visibilità.

Le metriche utilizzate per la ricerca comprendono anche l'engagement e la portata stimata (le visualizzazioni dei video sui social, le condivisioni e le *impressions*). Questi indicatori ci permettono di osservare empiricamente se le strategie di disintermediazione comunicativa, riconosciute come tratti caratteristici della comunicazione del governo durante la pandemia, hanno trovato riscontro anche nel racconto del PNRR. L'arco temporale di riferimento è ricompreso tra il 12 giugno 2020 (il giorno che anticipò l'inaugurazione degli Stati generali dell'economia di Villa Pamphili) e il 13 gennaio 2021 (la data del Consiglio dei ministri che segna le dimissioni delle ministre di Italia Viva e l'avvio della crisi di governo).

La divulgazione digitale del PNRR con il governo Conte II ha seguito tre distinti hub di comunicazione: il sito di Palazzo Chigi www.governo.it, le conferenze stampa in live streaming e i canali social istituzionali e personali.

Sul sito del governo è stata garantita una costante pubblicazione di documenti, focus, approfondimenti, comunicati stampa, notizie relativi al PNRR.

Il secondo livello è rappresentato dalle conferenze stampa in live streaming, trasmesse in diretta su Facebook e Youtube e rilanciate dagli account social ufficiali della Presidenza del Consiglio dei ministri⁴. Si tratta di uno strumento di comunicazione che ha garantito tempestività e accessibilità (le dirette streaming di Conte erano diventate uno degli appuntamenti fissi nei mesi di lockdown), e che attraverso la condivisione successiva anche sui media tradizionali ha permesso di amplificare la reach del messaggio.

Il terzo livello riguarda i social media istituzionali e personali. Durante i mesi della pandemia e poi della negoziazione con la Commissione europea in merito agli strumenti del Next Generation EU, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha fatto ricorso con stabilità ai propri canali social personali, attraverso la pubblicazione di contenuti, testi, video, card e infografiche che hanno enfatizzato il ruolo dell'Italia al tavolo europeo e i benefici attesi con le misure del PNRR. Si è trattato chiaramente di

³⁷⁹ Ventura, S. 2022. "Italian Government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi: Between 'Leadership Building' and 'Crisis Resolution'." *Journal of Public Affairs* 22(2): e2597.

una strategia ibrida che ha sovrapposto la comunicazione istituzionale e di servizio con la comunicazione politica³⁸⁰.

La ricerca si sofferma sul primo e sul terzo livello e l'analisi dei dati permette di osservare tre distinte strategie narrative. La prima è il document storytelling: la bozza del PNRR approvata il 12 gennaio 2021 ad un passo dalla crisi di governo diventa l'oggetto-narrazione dove sono presenti tutti i contenuti da comunicare attraverso i social, i siti web, i talk show... La seconda strategia è relativa alla disintermediazione audiovisiva: le conferenze stampa trasmesse in live streaming sui canali social permettono a Conte e ai suoi ministri di presentare i contenuti del PNRR senza i filtri tipici dell'ecosistema dei media e del giornalismo. Il video e i reel potenziano la personalizzazione del racconto³⁸¹. La terza strategia concerne la serializzazione per capitoli. Le sei missioni rappresentano infatti uno schema narrativo ricorrente sin dai primi documenti relativi al Piano di rilancio (giugno 2020), un'impostazione che era possibile tradurre facilmente in card, reel e infografiche, e da cui desumere dei titoli giornalistici efficaci.

Per provare a definire se il racconto digitale del governo Conte II sul PNRR è stato efficace lo possiamo valutare secondo tre dimensioni.

La prima dimensione riguarda l'accesso e la citabilità dei contenuti. La divulgazione sui siti web e sui canali social dei testi ufficiali e delle bozze ha garantito un accesso diretto al Piano da parte dei cittadini e non soltanto degli addetti ai lavori. Questo ha consentito ai media di riferirsi con precisione ai diversi passaggi e alle tabelle dei documenti ufficiali e ai cittadini di informarsi direttamente alla fonte riducendo così le asimmetrie informative.

La seconda dimensione è relativa all'ampiezza della portata. I contenuti social, i live streaming e i rilanci hanno assicurata una reach notevole, diffondendo i messaggi ad un pubblico ampio ed eterogeneo. Questo risultato, seppur importante, non è sufficiente in quanto l'engagement e le interazioni prodotte da queste operazioni rimangono strettamente collegate alle logiche degli algoritmi delle diverse piattaforme³⁸².

La terza dimensione, infine, concerne i limiti sostanziali dei documenti prodotti. La bozza del PNRR presentata nel mese di gennaio 2021 era incompleta e mancava di dettagli fondamentali sulla governance, sui progetti e sul cronoprogramma⁶. Il fatto che si trattasse soltanto di una bozza ha limitato l'efficacia della divulgazione istituzionale e social, in quanto l'ampia diffusione digitale dei documenti non ha permesso tuttavia di colmare l'assenza di contenuti strutturati.

Il nostro percorso di ricerca sulla narrazione digitale del governo Conte II sul PNRR ci permette, inoltre, di ricostruire tre criticità strutturali. La prima criticità è la forte ibridazione istituzionale – politica che si trova nel racconto di Giuseppe Conte lungo i mesi della pandemia. La sua centralità come narratore principale ha accresciuto a dismisura la personalizzazione della comunicazione

³⁸⁰ Canel, M. J., e K. Sanders. 2013. *Government Communication: Cases and Challenges*. London: Bloomsbury

³⁸¹ Ventura, S. 2022. "Italian Government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi: Between 'Leadership Building' and 'Crisis Resolution'." *Journal of Public Affairs* 22(2): e2597

³⁸² Mergel, I. 2013. *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass.

pubblica, con la conseguenza che in tante situazioni il livello istituzionale è risultato sovrapposto a quello politico³⁸³.

La seconda criticità riguarda l'infodemia e la frammentazione dei contenuti. La circolazione di bozze parziali, rilanciati dal web, dalle agenzie di stampa e dalle testate giornalistiche, ha provocato una netta frammentazione del racconto sul PNRR, acuito, tra l'altro, dalla crisi di governo e dalle schermaglie tra le forze politiche della maggioranza di governo. Sono note a tutti, infatti, le polemiche e le discussioni pubbliche sulle versioni intermedie del Piano. Questo dimostra quanto sia difficile gestire l'informazione e la comunicazione in contesti e situazioni ad alta complessità³⁸⁴.

La terza criticità è relativa alla dipendenza dalle piattaforme. La circolazione, la visibilità e l'engagement di post e dirette streaming è stata condizionata dagli algoritmi delle piattaforme social, con il rischio che la comunicazione istituzionale sia soggetta alla volatilità di logiche esogene.

Per semplificare la comprensione e la lettura dell'analisi empirica si riportano di seguito gli indicatori che sono stati utilizzati nelle diverse fasi di studio dei contenuti pubblicati sul sito del Governo e sui canali social:

- registro linguistico
- timing e frequenza dei contenuti (eventuale periodicizzazione)
- formati e tipologia dei contenuti
- focalizzazione degli argomenti
- grado di personalizzazione del racconto
- engagement, impressions e portata.

6.5.1 Le notizie e i comunicati stampa pubblicati sul sito www.governo.it

Dal 12 giugno 2020 al 13 gennaio 2021 sono state pubblicate sul sito del Governo 234 notizie, di cui 54 (pari al 23,08% del totale) sono dedicate al PNRR e alle politiche pubbliche connesse allo strumento Next Generation EU. Si tratta di una percentuale contenuta che conferma quanto sia stata difficoltosa e stentata la comunicazione del PNRR, in particolare a partire dal mese di settembre.

Nella settimana in cui si sono svolti gli Stati generali di Villa Pamphilj, le notizie sono interamente dedicate ai lavori e al confronto istituzionale per definire i contenuti del Piano di rilancio (il futuro PNRR). Viene pubblicata almeno una notizia al giorno con un registro linguistico semplice, immediato e accessibile ad un grande pubblico. Le notizie sono brevi e strutturate, molto spesso, per punti elenco, al fine di dare immediata contezza del numero consistente di soggetti istituzionali coinvolti nei lavori. Le notizie sono accompagnate da foto, video e resoconti stampa, in cui compare con una certa frequenza il Presidente del Consiglio, seguito dagli altri partecipanti ai lavori. Le parole chiave sul Piano di rilancio non emergono dalle news pubblicate sul sito del Governo ma dagli interventi del Presidente del Consiglio, costruiti intorno ad alcuni concetti strategici: "occasione storica", "futuro dei nostri figli", "responsabilità delle istituzioni", "gioco di squadra", "costruzione di una nuova Italia". Non vengono ancora affrontate tematiche specifiche come l'impatto del PNRR sulla vita dei cittadini o la governance futura del Piano. La lettura delle notizie conferma quanto

³⁸³ Canel, M. J., e K. Sanders. 2013. *Government Communication: Cases and Challenges*. London: Bloomsbury

³⁸⁴ Lovari, A., e S. Ducci. 2023. *La comunicazione pubblica digitale*. Milano: FrancoAngeli

anticipato sul forte grado di personalizzazione intorno alla figura del premier, una figura che caratterizza e monopolizza la strategia di comunicazione di Palazzo Chigi.

Le notizie della prima metà di luglio riguardano in particolare le visite e le interlocuzioni istituzionali con i leader politici degli altri Stati membri in vista del Consiglio europeo dedicato al Next Generation EU. La strategia narrativa di Palazzo Chigi punta a ribadire ulteriormente l'importanza del progetto europeo in costruzione e dei negoziati in corso. A tal proposito si evince una certa enfasi sulla comunanza di intenti con gli altri Stati mediterranei. Il racconto di quelle giornate è arricchito da un ricco carnet di foto e video con le conferenze stampa congiunte (in particolare per quanto riguarda le visite in Spagna, Portogallo e Francia), mentre l'incontro con il premier olandese Mark Rutte si conclude con una conferenza stampa in solitaria del Presidente del Consiglio a conferma delle tensioni negoziali che circolavano tra paesi mediterranei e paesi frugali.

La notizia del 15 luglio offre il resoconto delle comunicazioni di Conte in Parlamento in vista del vertice europeo che si terrà nei giorni successivi. Il linguaggio utilizzato è massimamente retorico e riguarda la necessità per il nostro Paese e per gli altri Stati membri di “essere all'altezza della propria storia europea”. È il momento di “disegnare il nostro futuro” attraverso “un'iniziativa di portata epocale”, e soltanto un effettivo gioco di squadra può garantire il successo del Piano. Conte parla di “protagonismo” per l'Italia e richiama il valore dei “pilastri su cui è costruita l'Europa”. Per raggiungere gli obiettivi è indispensabile “agire con coraggio e assicurare una risposta comune alla pandemia”.

Le notizie pubblicate subito dopo la chiusura dei negoziati, invece, hanno il merito di definire il framing e i concetti principali che il governo Conte considera rilevanti in merito allo strumento Next generation EU e ai piani di ripresa dei singoli Stati membri. Come anticipato, è questo il momento del massimo consenso di Giuseppe Conte nell'opinione pubblica, che nella strategia di comunicazione attuata si declina con una forte personalizzazione dei contenuti nella figura del leader politico.

Nei mesi di agosto e settembre il racconto del Piano di ripresa ritorna nelle seconde file, superato in termini di priorità narrativa dalle misure per fronteggiare la recrudescenza della pandemia. Si ravvisano delle sporadiche citazioni sul documento in fase di redazione ma non si entra nel vivo dei contenuti, delle riforme né tantomeno della governance che diventerà, nei mesi successivi, il nodo del contendere che porterà alla crisi di governo.

Il 6 ottobre Conte interviene all'Assemblea nazionale di Confcooperative e ribadisce i concetti basilari del framing del governo sul PNRR: “Scrivere il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza significa scrivere una nuova pagina di storia della nostra programmazione pubblica (...) Il Piano è un bene comune, appartiene alla nazione, è lo strumento, la ricchezza che noi offriamo per un futuro migliore dei nostri figli, dei nostri nipoti. Quindi è giusto che possiate partecipare, possiate confrontarvi con noi integralmente³⁸⁵”.

Due giorni dopo, Conte interviene in videoconferenza al Festival dello sviluppo sostenibile 2020: “Next Generation EU rappresenta la volontà dell'UE di cambiare pagina, di imprimere un deciso passo avanti, rispetto a quella che è una reazione coordinata, realmente europea, nel segno di una

³⁸⁵ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/conte-all-assemblea-nazionale-di-confcooperative/15331.html>

solidarietà rispetto ad uno shock simmetrico che rischia di emarginare ancora di più, di creare ulteriori differenziazioni all'interno dello stesso mercato unico³⁸⁶”.

L'attuazione e la governance del Piano appaiono nelle comunicazioni del Presidente del Consiglio in Parlamento in vista del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre: “E' necessario fare presto con le previsioni regolamentari attuative del Next Generation EU. Il Governo è al lavoro sulle missioni e sui contenuti del Piano e l'obiettivo dell'esecutivo è che tutti i soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione del Piano – ma anche le forze politiche, i sindacati, le imprese, la società civile nel suo complesso – possano condividere la strategia di politica economica che è prefigurata nel Piano stesso”³⁸⁷.

La partecipazione di tutti gli attori istituzionali alla redazione del PNRR è confermata nell'interno di Conte all'Assemblea annuale di ANIA il 19 ottobre 2020: “Stiamo mettendo a punto questo ambizioso piano, che non sarebbe possibile articolare e attuare senza i contributi di tutti i settori produttivi del Paese, a maggior ragione di voi, imprenditori che operate nel segmento assicurativo”³⁸⁸.

Il registro linguistico e stilistico sul PNRR ritorna durante l'intervento di Conte al convegno “Futura: lavoro, ambiente, innovazione” il 13 novembre: “Useremo tutti i fondi a disposizione. Per modernizzare il Paese. Visione strategica, grandi direttrici, grandi progetti, no distribuzione a pioggia. Impatti precisi sui territori, ma direttrici fondamentali e grandi aggregazioni. Disegno complessivo, unico modo per modernizzare il Paese”³⁸⁹.

Di misure concrete si inizia a parlare il 24 novembre durante la presentazione del Rapporto Svimez 2020, chiaro sintomo di quanto la redazione del PNRR sia entrata nel vivo seppure in una cornice di duro scontro politico tra le forze di maggioranza: “Il Recovery Plan ha un duplice sguardo: uno rivolto al passato per colmare lacune e divari sociali, l'altro proiettato invece nel futuro, nell'ottica di rilancio dell'intero Paese”³⁹⁰.

Sono le settimane più difficili per l'esecutivo. Le forze di maggioranza contestano al premier un eccessivo accentramento in merito alla governance e alla redazione del PNRR e la prova della tensione all'interno del Governo è offerta dai toni accesi di Giuseppe Conte durante la conferenza stampa del 3 dicembre, di cui si dà resoconto anche tra le news pubblicate sul sito di Palazzo Chigi. Parlando con i giornalisti, il Presidente del Consiglio afferma: “Pensate che sia semplice? Non siamo in ritardo sul Recovery Fund e stiamo correndo su tutti i dossier. Approveremo la struttura di governance e aggiorneremo a stretto giro il Parlamento. I progetti, invece, li stiamo man mano approvando, mentre li elaboriamo”³⁹¹. Conte è costretto ad ammettere la diversità di vedute all'interno della maggioranza: “Ma voi cosa pensate? Che le differenze di vedute siano per chi debba comandare?

³⁸⁶ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/conte-videoconferenza-al-festival-dello-sviluppo-sostenibile-2020/15353.html>

³⁸⁷ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/consiglio-europeo-comunicazioni-del-presidente-conte-al-senato/15387.html>

³⁸⁸ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/il-presidente-conte-allassemblea-annuale-dell-ania/15450.html>

³⁸⁹ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/il-presidente-conte-partecipa-futura-lavoro-ambiente-innovazione/15680.html>

³⁹⁰ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/conte-interviene-videocollegamento-alla-presentazione-del-rapporto-svimez-2020-l-economia-e.html>

³⁹¹ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/conferenza-stampa-del-presidente-conte/15839.html>

Le diversità di vedute riguardano la struttura più efficiente di governance per il bene del Paese, per avere capacità amministrativa”³⁹². In questa occasione si segnala una netta inversione di rotta nel linguaggio utilizzato dal Presidente del Consiglio. I toni retorici degli interventi dei mesi precedenti lasciano il posto al nervosismo che caratterizza l’azione dell’esecutivo in questo scorcio di anno. E se in passato, le interlocuzioni con i giornalisti erano sempre state pacate e sobrie, i toni del premier confermano adesso le tensioni presenti nella compagine di governo.

Un ulteriore passaggio importante è il Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre in cui si chiude l’accordo sul Next Generation EU³⁹³ e si confermano gli elementi fondanti del Regolamento. È un passo in avanti per garantire concretezza agli investimenti e alle riforme da inserire nel PNRR. Durante la conferenza stampa con i giornalisti, Conte conferma le fibrillazioni all’interno della maggioranza ma aggiunge che “il Paese merita chiarezza, anche dalle forze che sono al governo”³⁹⁴. L’orizzonte temporale dell’approvazione dei regolamenti giunge fino al mese di febbraio del nuovo anno, ma la dialettica tra i partiti che sostengono il governo sembra essere arrivata ad un passo dalla rottura. Conte prova debolmente a confermare la retorica che ha sostenuto i primi passi del Piano nella scorsa estate: “E’ un’occasione storica che ci impone di agire con responsabilità. Tutti saranno protagonisti di questo piano nazionale e ci confronteremo anche sulla governance. Una task force piramidale appare necessaria per garantire agibilità ad un organismo che consenta di monitorare i cantieri che nasceranno in Italia. Gli obiettivi di spesa sono molto sfidanti, complessi e complicati. Ben vengano tutte le proposte che concernono soluzioni costruttive. La task force non esautora le responsabilità dei soggetti attuatori, centrali e periferici, ma permette, tra l’altro, di prevedere una cabina di regia che possa intervenire in caso di inerzia o mancata spesa”³⁹⁵.

Conte cerca di tranquillizzare le forze di maggioranza (Italia Viva ma anche il Partito Democratico) nei suoi interventi pubblici, ricorrendo ad una mappa stilistica che comprende i concetti di “collegialità”, “gioco di squadra”, “partecipazione istituzionale”, mantenendo l’uso della prima persona singolare e plurale.

Il Presidente del Consiglio è consapevole della fragilità del suo esecutivo ma nelle occasioni pubbliche predica ottimismo e stabilità istituzionale: “Dobbiamo porci già da adesso un orizzonte temporale più ampio – dichiara Conte il 18 dicembre intervenendo all’evento “Nuovo bilancio e Next Generation EU: un piano per far ripartire l’Italia”. Il PNRR avvia un nuovo corso nel processo di evoluzione dell’Unione Europea e non abbiamo alcuna intenzione di limitarci a considerarlo un passaggio isolato. Il nostro Piano sarà quanto più efficace possibile nell’interesse dell’Italia e dell’intera Europa perché non solo miglioreremo e modernizzeremo il Paese ma interverremo a raccogliere anche quelle che sono le indicazioni dell’UE sulle carenze strutturali del nostro Paese”³⁹⁶.

Questo è il panorama in termini di registro stilistico, linguaggi e concetti che rientra nella narrazione del PNRR all’interno delle notizie pubblicate sul sito del Governo. La percentuale di incidenza dei contenuti relativi al PNRR rispetto al numero complessive delle notizie, si abbassa nettamente se

³⁹² Ivi

³⁹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>

³⁹⁴ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/contе-al-consiglio-europeo-ed-eurosummit-del-10-e-11-dicembre/15872.html>

³⁹⁵ Ivi

³⁹⁶ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/contе-al-levento-nuovo-bilancio-e-next-generation-eu-un-piano-europeo-far-ripartire-l-italia.html>

analizziamo i Comunicati Stampa dell'esecutivo. Dal 12 giugno 2020 al 13 gennaio 2021 sul sito di Palazzo Chigi sono presenti 126 comunicati stampa totali, di cui soltanto 8 appaiono dedicati al PNRR, con una percentuale risicata del 6,35%.

Il Piano compare con un linguaggio tecnico e istituzionale nelle comunicazioni relative al Programma nazionale di riforma presentato in Consiglio dei ministri il 7 luglio e alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) approvata dal Consiglio il 6 ottobre successivo. I due documenti rappresentano la cornice entro la quale si iscriverà il PNRR e in cui troveranno attuazione concreta le riforme e gli investimenti.

Il registro stilistico dei comunicati di Palazzo Chigi è caratterizzato da una terminologia tipicamente burocratica e scarsamente efficace da un punto di vista narrativo. La mappa concettuale è identica a quella delle notizie ma è declinata con un eccessivo ricorso ai tecnicismi. Non si ravvisa l'intenzione di semplificare il linguaggio e renderlo accessibile ad un pubblico vasto.

Nella nota del Presidente del Consiglio redatta a margine della riunione di maggioranza che si è tenuta il 5 novembre 2020 si mette nero su bianco la situazione critica del governo: "È emersa la comune determinazione ad affrontare il momento di difficoltà che sta attraversando il Paese con grande senso di responsabilità, rimanendo uniti e scacciando via qualsiasi possibile motivo di polemica o contrapposizione. È emersa, infine, la comune determinazione a lavorare tutti insieme avendo come orizzonte dell'azione di governo la fine della legislatura nel 2023".

Il 7 dicembre si compie un ulteriore passo in avanti: il Consiglio dei ministri ha avviato l'esame del PNRR e delle disposizioni volte ad assicurarne l'attuazione³⁹⁷, ma l'azione dell'esecutivo ha le ore contate. Gli ultimi comunicati stampa della nostra analisi sono quelli dell'11 gennaio 2021 sulla trasmissione ai ministri della "bozza di PNRR rielaborata all'esito del confronto con le forze di maggioranza sulla base delle varie osservazioni critiche da queste formulate"³⁹⁸ e del 12 gennaio dedicato all'approvazione del PNRR in Consiglio dei ministri³⁹⁹. In quest'ultimo documento compaiono la struttura del Piano, un accenno ai contenuti e alle prossime fasi di attuazione, ma ormai i tempi della crisi di governo sono maturi come confermato dalle dimissioni delle 3 ministre di Italia Viva.

6.5.2 La comunicazione social del PNRR: gli account Facebook e Instagram di Giuseppe Conte e di Palazzo Chigi

La comunicazione social del PNRR si sviluppa parallelamente attraverso i canali istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri (le pagine Facebook e Instagram di Palazzo Chigi) e quelli personali del Presidente del Consiglio. Si delinea in questo modo un ecosistema ibrido che convoglia nello stesso ambito narrativo i registri istituzionali e narrativi personali. Questo approccio conferma

³⁹⁷ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-83/15861.html>

³⁹⁸ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/recovery-plan-nota-della-presidenza-del-consiglio/16012.html>

³⁹⁹ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/articolo/comunicato-del-consiglio-dei-ministri-n-89/16017.html>

una tendenza già verificata nella comunicazione istituzionale in cui i leader ricorrono ai propri profili social non solo per diffondere messaggi di natura politica ma anche per dare vita ad una relazione diretta e disintermediata con i cittadini-elettori⁴⁰⁰.

Nel racconto del PNRR, questa impostazione si traduce in una costante commistione di contenuti e rilanci: non sono pochi, infatti, i casi in cui la strategia comunicativa venga amplificata attraverso gli account personali di Conte e successivamente rilanciata, con una veste più istituzionale ma senza alcuna modifica ai contenuti, dagli account ufficiali di Palazzo Chigi. Si realizza così una circolarità comunicativa che enfatizza il messaggio ricorrendo alle opportunità connesse da un lato all'autorevolezza e alla cornice istituzionale dei canali governativi e, dall'altro, all'engagement e alla prossimità emotivi degli account personali.

La narrazione del PNRR tende così a configurarlo non soltanto come una politica pubblica ma anche come un racconto identitario in cui Conte si presenta come imprenditore di policy e quindi la prima personalità impegnata nella promozione del Piano.

L'analisi empirica condotta sui canali social permette di definire chiaramente l'intreccio tra i due registri comunicativi (istituzionale e personale) in una strategia che tende a soddisfare sia l'esigenza di accountability verso l'UE e l'opinione pubblica, sia le necessità in termini di costruzione di consenso politico in un contesto emergenziale per la figura del premier.

Iniziamo la nostra indagine con la pagina Facebook di Giuseppe Conte. Dal 12 giugno 2020 al 13 gennaio 2021 sul canale personale del Presidente del Consiglio sono pubblicati 230 post totali e tra questi soltanto 20 sono dedicati al PNRR e al programma Next Generation EU con una percentuale pari all'8,70%.

Si tratta di contenuti che mantengono elevati livelli di engagement. I post oggetto di analisi raccolgono complessivamente: 782.625 like, 233.422 commenti e 121.293 condivisioni, per una sommatoria totale di interazioni pari a 1.137.340.

I dati confermano come la narrazione social del PNRR e del Next Generation EU abbia provocato un livello di coinvolgimento molto elevato. Il totale di like, commenti e condivisioni definisce la capacità dei contenuti di causare una risposta attiva da parte dell'ampia platea raggiunta.

L'engagement particolarmente sostenuto può essere analizzato come indice di consenso ma anche come un indicatore di centralità del tema PNRR: il Piano è diventato sui canali social un oggetto di conversazione e di posizionamento identitario, catturando l'attenzione dei cittadini in una situazione di emergenza politica e sociale.

Analizziamo adesso i due post che hanno ottenuto le performance migliori. Il primo in assoluto è il post trionfale al termine dei lavori del Consiglio europeo del luglio 2020 che sblocca le risorse del Next Generation. Il post ottiene 207.058 like, 27.790 commenti e 17.647 condivisioni.

⁴⁰⁰ Daniel Kreiss, Regina G. Lawrence e Shannon C. McGregor, "In Their Own Words: Political Practitioner Accounts of Candidates, Audiences, Affordances, Genres, and Timing in Strategic Social Media Use," *Political Communication* 35, n. 1 (2018): pagg. 8–31



Con oltre 250.000 interazioni totali è il contenuto più performante dell'intero ciclo oggetto di indagine. L'efficacia del post è dovuta da un lato al carattere trionfale del messaggio, che rivendica un ruolo di primo piano nel negoziato europeo per il Presidente del Consiglio, e dall'altro ad un contesto sociale caratterizzata dal massimo consenso pubblico di cui godeva Conte in quel passaggio storico. A luglio 2020, del resto, la curva dei contagi era in una fase di rallentamento e le riaperture progressive davano l'impressione di un graduale ritorno alla normalità, causando un clima favorevole alla ricezione positiva del messaggio.

Il contenuto proposto da Conte ha due finalità: la prima è quella di celebrare un risultato politico-istituzionale di valenza eccezionale, la seconda appare a tutti gli effetti come uno strumento di legittimazione personale, in cui il premier si identifica nell'unico artefice del successo negoziale. La quantità notevole non solo di like ma anche di commenti e condivisioni, dimostra che non siamo in presenza soltanto di una tipologia simbolica di consenso (il like) ma significa anche che la notizia è stata discussa, rilanciata e usata dagli utenti come strumento di identità politico-sociale nelle diverse sfumature della conversazione digitale.

Il secondo post in termini di interazioni è quello del 9 gennaio 2021 che ha ottenuto 165.257 like, 50.647 commenti e 15.520 condivisioni, per un totale di interazioni complessive che superano le 230.000. Rispetto al precedente, questo post ha un tono e un contesto completamente diverso; tale differenza è confermata dalla scelta di una foto che connota stati d'animo diametralmente opposti. Lanciato nel pieno delle tensioni che stavano lacerando la maggioranza di governo, identifica uno dei momenti di massima esposizione social del premier in un passaggio di crisi politica profonda che anticipava ormai di poche settimane le dimissioni.



Giuseppe Conte ✓

9 gennaio 2021 · 🌐

...

Il Paese sta attraversando un periodo difficilissimo. L'intera comunità nazionale appare sfibrata da questo lungo periodo (ormai quasi un anno) di pandemia, che sta mettendo a dura prova la nostra economia, la nostra tenuta sociale, persino la nostra tenuta psicologica.

Mai come in questo momento abbiamo bisogno di concentrarci, con la massima attenzione, alla realizzazione del piano di vaccinazione. A proposito, oggi - con circa 550.000 vaccinazioni effettuate - siamo il primo Paese dell'Unione europea per numero di persone vaccinate (la Germania ci segue con circa 500.000 persone vaccinate). È un ottimo risultato che in questa fase iniziale ci conforta e ci deve spingere a continuare su questa strada per essere all'altezza di una sfida che anche nei prossimi mesi si annuncia complessa.

Mai come adesso dobbiamo lavorare per introdurre nuove misure di sostegno alle famiglie, ai lavoratori, alle imprese. A questo riguardo già la settimana prossima porteremo al Consiglio dei Ministri la richiesta di scostamento su cui poi il Parlamento sarà chiamato a esprimersi, così da poter varare un nuovo decreto-ristori per alleviare le difficoltà in particolare degli operatori economici. Mai come adesso serve un

grande sforzo collettivo per realizzare al più presto un Recovery Plan che garantisca al nostro Paese una pronta ripartenza e una più elevata resilienza. Parliamo di un piano che non appartiene a questo governo o alle forze di maggioranza che lo compongono, ma all'Italia intera. A questo riguardo, nella riunione di ieri sera, con tutte le forze di maggioranza abbiamo convenuto di portare al prossimo Consiglio dei Ministri la nuova bozza aggiornata del Piano, in modo da poter proseguire le interlocuzioni con il Parlamento e le parti sociali e poi passare alla stesura dello schema definitivo.

È per questa ragione che sto lavorando anche a rafforzare la coesione delle forze di maggioranza e la solidità della squadra di governo. Senza queste premesse diventa arduo perseguire obiettivi che richiedono piena dedizione e acuta lungimiranza. E non consentono distrazioni, per rispetto dei cittadini e del momento che stiamo vivendo.

In questi giorni sto ricevendo molti inviti, anche autorevoli, ad essere "paziente". Ma io non sono affatto paziente. Al contrario. Sono impaziente. Perché il Paese sta soffrendo e abbiamo una chance storica di poterlo rilanciare e ricostruire ancora migliore di prima. Abbiamo così tanti problemi da risolvere e così tante soluzioni da offrire, soluzioni a cui hanno contribuito tutte le forze di maggioranza e che ritengo valide ed efficaci, che non vedo l'ora di poter superare le fibrillazioni in corso.

In questi giorni sto preparando una lista di priorità che valgano a indirizzare e a rafforzare l'azione del governo sino alla fine della legislatura. Un programma da poter discutere e condividere con tutte le forze di maggioranza.

Sin dall'inizio del mio mandato ho preso un impegno con tutti i cittadini: lavorerò sempre per il bene vostro, il bene comune, e non per il mio utile personale. Fino alla fine farò ogni sforzo possibile per assolvere questo delicato incarico con "disciplina e onore", come richiede la nostra Costituzione.



Il testo appare come una dichiarazione pubblica di intenti con un tono fortemente retorico. Conte è consapevole che il governo che guida è compromesso ma ad ogni modo ripete l'urgenza di definire il PNRR e si rivolge direttamente alla responsabilità collettiva attraverso una formula utilizzata in altre occasioni: "Il Piano non appartiene a questo governo [...] ma all'Italia intera". Il premier intende anche presentarsi come il massimo garante della tenuta del governo ma è chiaramente l'ultimo tentativo di legittimare la propria leadership in un momento di massima fragilità istituzionale.

Mentre il post di luglio 2020 celebrava un traguardo storico a livello nazionale ed europeo e consolidava l'immagine di Conte come leader nazionale e negoziatore internazionale, questo post rappresenta un ultimo tentativo di reazione alla crisi politica interna, ricorrendo ancora una volta ai canali social come strumento di mobilitazione diretta del consenso elettorale e di legittimazione.

L'analisi del registro e delle performance dei due post evidenzia come il massimo livello di interazione social si polarizzi in corrispondenza dei due estremi della parabola politica di Giuseppe Conte: il periodo di massimo consenso (luglio 2020) e quello di massima fragilità (gennaio 2021). Tale aspetto rappresenta un'ulteriore conferma di quanto la comunicazione politica sui canali social sia fortemente legata a fattori emotivi e polarizzanti. Le narrazioni che riguardano un trionfo e quelle che riguardano una fase di conflitto e difficoltà sono quelle che provocano le reazioni con maggiori intensità dei cittadini. Come già anticipato, in entrambi i post i dati quantitativi dell'engagement sono il sintomo della centralità tematica dell'argomento PNRR e della capacità di questi contenuti di intercettare l'attenzione dei cittadini. I social network sono per l'ennesima volta un luogo virtuale in cui la leadership di Giuseppe Conte viene discussa, sostenuta o criticata, nella cornice di un dibattito politico fortemente polarizzato e caratterizzato da una rilevante ibridazione tra comunicazione istituzionale, da un lato, e narrazione personale e politica, dall'altro.

Al netto del focus sui due post maggiormente performanti del periodo di indagine, la ricerca sui venti post complessivi dedicati al PNRR e al Next Generation EU mostra chiaramente una strategia narrativa che tiene insieme il linguaggio istituzionale e la retorica basata sulla personalizzazione.

Il lessico usato è alto e istituzionale ma allo stesso semplice e immediato, accessibile ad un pubblico particolarmente vasto. È un lessico ricco di vocaboli quali "resilienza, coesione, responsabilità, disciplina, onore, futuro", concetti che richiamano valori costituzionali e di alto senso civico.

Nel suo discorso pubblico, Conte inserisce anche dei passaggi dal tono colloquiale ed emotivo. Sono dei momenti narrativi in cui il premier parla direttamente agli italiani, senza intermediari, per presentare una leadership solida e acquisire, o confermare, fette di consenso. Siamo in presenza di una ibridazione narrativa e retorica, fondata su due pilastri: l'autorevolezza tecnica e semantica necessaria per raccontare il Piano e la prossimità empatica che rende il Presidente del Consiglio un difensore delle speranze dei cittadini.

Il format dei contenuti è abbastanza variegato. Ci sono post dichiarativi e testuali caratterizzati da un linguaggio tecnico e programmatico e post celebrativi che ricorrono alle formule brevi e agli slogan per creare emozione ed essere facilmente condivisibili (ad esempio il post del 21 luglio 2020 da Bruxelles). E, infine, ci sono post di dialogo e testimonianza, come nel caso delle giornate di Villa Pamphilj, in cui le foto e i video pubblicati potenziano l'idea di ascolto e apertura all'ecosistema dei cittadini e delle parti sociali.

Da un lato, prevale l'uso di foto e video per accompagnare il racconto social, dall'altro sono presenti numerosi post caratterizzati da un formato testuale lungo che spinge ad affermare come Conte utilizzi Facebook come un diario politico.

L'ultimo aspetto della nostra indagine sulla pagina Facebook personale del Presidente del Consiglio riguarda l'eventuale personalizzazione del racconto. Al termine dell'analisi è possibile affermare che la narrazione del PNRR è fortemente personalizzata. Conte assume direttamente sulla propria persona il compito di guidare il processo di stesura e attuazione del Piano, ricorrendo alla prima persona singolare e plurale e rivolgendosi direttamente agli italiani ("lavorerò per il bene vostro"). Il premier intende apparire come il vero garante della buona riuscita del PNRR e con l'utilizzo di concetti quali disciplina, orgoglio, responsabilità e fiducia riesce a spostare l'attenzione dal documento tecnico in sé alla centralità del leader politico. Questa impostazione comunicativa agevola gli effetti tipici della polarizzazione emotiva che si manifesta nelle interazioni consistenti verificate nei due momenti di più alto consenso e di massima crisi politica. In entrambi i casi, l'engagement è alimentato dal contesto politico e dalle emozioni con cui i post vengono letti, e non soltanto dalla portata testuale e contenutistica.

Passiamo adesso ad analizzare la pagina Facebook istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri nel periodo dal 12 giugno 2020 al 13 gennaio 2021. Su 264 post totali nel periodo, 22 sono dedicati al PNRR, al Next Generation EU e al Recovery Fund, con una percentuale dell'8.33%, in linea con l'incidenza del Piano nella strategia social della pagina personale del premier.

Nel periodo considerato, la pagina Facebook di Palazzo Chigi è usata in prevalenza come un canale di informazione di servizio, con una preponderanza dei post riferiti alla gestione della pandemia e alle comunicazioni utili per i cittadini: aggiornamenti su norme e decreti, chiusure e riaperture, misure di contenimento, campagne di sensibilizzazione.

A questa finalità istituzionale, è necessario segnalare un'attività costante e ripetuta di rilancio dei contenuti pubblicati sulla pagina personale del Presidente del Consiglio. La pagina di Palazzo Chigi diventa, in questo modo, uno spazio ibrido in cui convivono la comunicazione ufficiale della Presidenza del Consiglio e l'amplificazione della leadership di Conte. Ha costruito, pertanto, una strategia narrativa scarsamente efficace in quanto non è rinvenibile un registro comunicativo indipendente, ma appare piuttosto come una cassa di risonanza della personalizzazione di Giuseppe Conte, potenziando la sovrapposizione tra racconto istituzionale e narrazione politica.

Per quanto riguarda le interazioni sulla pagina Facebook di Palazzo Chigi relative al PNRR si segnala una performance complessiva più modesta rispetto ai numeri del profilo personale di Giuseppe Conte: 60.753 like, 18.020 commenti e 7.931 condivisioni. Questa differenza dimostra una minore capacità attrattiva dei canali istituzionali, che sono percepiti dall'utenza come canali di informazione ufficiale e di servizio e, di conseguenza, hanno una capacità limitata di stimolare la partecipazione emotiva.

Ad ogni modo, appaiono significati i due post che ottengono i risultati migliori. Il primo è quello del 13 giugno 2020 che annuncia l'avvio degli Stati Generali di Villa Pamphilj. È un post dal forte impatto visivo e iconografico corredato da fotografie che testimoniano gli incontri e i tavoli di lavori di #ProgettiamoIlRilancio. Il contenuto offre un racconto del backstage che aumenta l'interesse del pubblico. Il secondo post è il rilancio del post personale di Giuseppe Conte del 9 gennaio 2021, in piena crisi di governo. La condivisione di un contenuto connotato da una forte personalizzazione ed

emotività conferma quanto la pagina istituzionale di Palazzo Chigi venga utilizzata come cassa di risonanza della leadership e della personalità del premier.



Il registro linguistico della Pagina è ampiamente orientato alla chiarezza e alla divulgazione di aggiornamenti ufficiali. I testi sono più sobri e descrittivi e nei post autoctoni di Palazzo Chigi sono ridotti al minimo i riferimenti emotivi e i personalismi che caratterizzano invece i post di Giuseppe Conte. E anche se prevalgono le espressioni tecniche e burocratiche con riferimenti frequenti a provvedimenti normativi e procedure sulla gestione dell'emergenza pandemica o sull'avvio della campagna vaccinale, i testi si distinguono per il tentativo di semplificazione del linguaggio.

In merito al format dei contenuti, la pagina di Palazzo Chigi alterna post testuali, post con foto ufficiali degli incontri a cui partecipa il premier e infografiche sui Decreti o sulle misure adottate per la gestione della pandemia. Sono presenti anche i video con le conferenze stampa o di resoconto delle occasioni che l'esecutivo ritiene rilevanti, come ad esempio gli Stati generali di Villa Pamphilj o il Consiglio europeo del luglio 2020.

In questa pagina il livello di personalizzazione del racconto è ampiamente ridotto rispetto alla pagina personale di Conte, che appare come personalità centrale soltanto nei post di rilancio della pagina personale o nei post che hanno a corredo le fotografie delle riunioni da lui coordinate. La narrazione del PNRR, quindi, appare meno centrata sulla personalità del leader e più sulla Presidenza del Consiglio dei ministri come istituzione e soggetto collettivo. Anche se è opportuno sottolineare che la pagina ha i picchi di interazioni quando amplifica i messaggi del premier (ad esempio il post del 9 gennaio 2021), dimostrando così che l'engagement più elevato è collegato alla dimensione leaderistica della narrazione.

Ricapitolando, l'account Facebook di Palazzo Chigi identifica l'ambito istituzionale e informativo della comunicazione sul PNRR, caratterizzato da un linguaggio sobrio, tecnico e una minima connotazione personalistica. Il ricorso piuttosto frequente ai rilanci dei post personali di Conte, dimostra tuttavia come la comunicazione istituzionale e di servizio sia progressivamente inglobata all'interno di una forte ibridazione tra istituzione e leadership, in cui l'enfasi sulla persona di Giuseppe Conte si conferma l'elemento principale per generare interazioni ed engagement.

Se confrontiamo le due pagine, è possibile affermare che siamo in presenza di una complementarità asimmetrica: la pagina della Presidenza del Consiglio mantiene una funzione di divulgazione istituzionale, ma l'engagement più alto è legato all'aspetto politico e alla dimensione narrativa del leader. Il racconto social del PNRR, di conseguenza, anche se è veicolato da un canale Facebook ufficiale, conferma l'intreccio strutturale tra comunicazione istituzionale e personalizzazione della politica, che rimane una cifra costante della strategia narrativa del governo Conte II.

Se Facebook si configura come la piattaforma privilegiata per l'approfondimento testuale e l'interazione politica, Instagram assicura una prospettiva diversa, in cui il racconto del PNRR si sviluppa attraverso la potenzialità delle immagini e dei formati visuali. L'analisi adesso si sposta su Instagram, sul profilo personale di Giuseppe Conte e sulla pagina istituzionale della Presidenza del Consiglio. È necessario sottolineare, tuttavia, che, pur nella forte crescita di Instagram, la narrazione social del premier e del governo rimane legata a Facebook, considerato il canale principale per volume di contenuti, interazioni, engagement e rilevanza nel dibattito politico-digitale.

L'account Instagram personale di Giuseppe Conte nel periodo che va dal 12 giugno 2020 al 13 gennaio 2021 ospita 232 post totali, di cui 38 dedicati al PNRR, al Next Generation EU e al Recovery Fund, con una percentuale di incidenza pari al 16,38%, più alta rispetto alla preponderanza dei post di Facebook.

I like complessivi superano il milione (1.020.908) e i commenti si attestano a quota 48.888, con una media per ogni post dedicato al PNRR pari a poco meno di 27 mila like e 1300 commenti.

L'analisi dei post che raggiungono le performance migliori in termini di interazione ed engagement dimostra che anche su Instagram vale la regola della centralità dei momenti storici di massimo consenso e massima crisi politica come catalizzatore dell'empatia e dell'engagement.

Il post del 9 gennaio 2021 riprende il testo pubblicato sulla pagina Facebook personale di Giuseppe Conte (rilanciato anche sull'account Facebook istituzionale di Palazzo Chigi). Con oltre 80 mila like e quasi 8 mila commenti rappresenta il picco di engagement nella fase più acuta della crisi dell'esecutivo e conferma che su Instagram, come su Facebook, la compartecipazione emotiva e il pathos politico agiscono da moltiplicatori dell'attenzione. Tra le performance migliori ci sono anche i due post del 21 luglio 2020, il primo con la foto pubblicata anche su Facebook e l'altro con un video che celebra il successo del Consiglio europeo. Questi contenuti dimostrano come il linguaggio visuale di Instagram rappresenti un utile strumento per divulgare la narrazione trionfale dell'Italia protagonista in Europa.

Analizzando i post è possibile enucleare un tratto ricorrente: i contenuti più efficaci sono quelli in cui è presente un forte legame tra il livello istituzionale (il PNRR, il negoziato europeo, le misure per la gestione dell'emergenza pandemica, la campagna vaccinale) e un frame personalizzato e simbolico del Presidente del Consiglio. La foto di Conte esultante, il concetto dell'orgoglio nazionale e i

riferimenti continui alla resilienza dei cittadini nei mesi di lockdown danno vita ad una struttura narrativa che tiene insieme l'identificazione emotiva con la legittimazione politica in termini di consenso. Con Instagram si rafforza la dimensione visuale ed empatica della narrazione e si conferma che i risultati migliori si registrano quando il leader si trasforma in volto e corpo della policy, trasmigando il PNRR in un processo visibile, accessibile e personalistico.

Anche su Instagram, quindi, la forza della leadership è lo strumento principale per tradurre in un linguaggio social e immediato una policy che al livello politico-istituzionale risulta complessa da comunicare. E, in tal senso, le interazioni e l'engagement testimoniano come la comunicazione istituzionale e quella politica incentrata sulla personalità del leader non siano distinte e separate, ma complementari e fortemente collegate tra loro.

L'indagine sui post pubblicati da Giuseppe Conte sul profilo Instagram tra giugno 2020 e gennaio 2021 dimostra come la strategia comunicativa ripercorra la struttura di quella già osservata su Facebook, ma sfrutta in maniera più forte le potenzialità dell'immagine come principale veicolo comunicativo tipiche di Instagram.

Il linguaggio è ancora caratterizzato da un registro linguistico istituzionale, con continui riferimenti alla coesione nazionale, alla resilienza e alla responsabilità. Instagram, tuttavia, permette di definire una retorica più sintetica, immediata ed emotiva.

Per quanto riguarda il format dei contenuti, il profilo alterna foto ufficiali, card, infografiche e video di resoconto, aggiornamento e backstage dei negoziati europei o dei lavori di Villa Pamphilj. Se ci soffermiamo sui post di luglio 2020, è possibile vedere come i contenuti documentano in tempo reale i negoziati in corso a Bruxelles, con video, immagini dei lavori e anche momenti di esultanza. È una tipologia narrativa che tende ad avvicinare Conte al pubblico e trasforma la trattativa europea in un processo percepibile con immediatezza. L'aspetto visivo, dunque, è predominante e posiziona la comunicazione su Instagram sulla dimensione di diario politico visivo.

L'account Instagram di Giuseppe Conte potenzia ulteriormente la centralità del leader. Il premier identifica il volto e il corpo, e quindi l'oggetto principale, della strategia di comunicazione, ricorrendo alle fotografie degli incontri ufficiali e ai momenti più spontanei e quotidiani (l'esultanza dopo il vertice europeo di luglio 2020 o l'incontro con i cittadini nelle strade di Roma).

Si delinea, in questo modo, una forma di comunicazione diretta che rende il premier il protagonista principale della narrazione politica e alterna registri solenni e tono confidenziale.

Ricapitolando, è possibile affermare che l'account Instagram di Giuseppe Conte rappresenta il palco principale (il *main stage*) della leadership e della personalizzazione del premier, dove il PNRR è ancora una policy complessa ma diventa anche una narrazione per immagini che mette insieme la coesione, l'orgoglio nazionale, le emozioni personali e i momenti di crisi, confermando ancora una volta la forte ibridazione tra comunicazione istituzionale e narrazione politica individuale.

Dopo l'account personale di Giuseppe Conte, è necessario soffermarsi anche sul profilo Instagram di Palazzo Chigi, che identifica l'ultimo tassello di questo percorso comparativo. Dal 13 giugno 2020 al 13 gennaio 2021 sono stati pubblicati 126 post complessivi, tra i quali 13 sono dedicati al PNRR, al Next Generation EU e al Recovery Fund, con una percentuale pari al 10.32%.

L'account si identifica come un canale istituzionale e di servizio, usato soprattutto per le informazioni e le comunicazioni legate alla pandemia e alla gestione dell'emergenza. Per i contenuti si prediligono le card grafiche, i video brevi e le infografiche usate per illustrare i DPCM e i provvedimenti del Governo, come ad esempio il decreto Ristori. Questo account di Palazzo Chigi rimane, tuttavia, un canale secondario nella strategia di comunicazione istituzionale del governo Conte II. La priorità continua ad essere garantita alla pagina Facebook che si conferma il principale strumento di interazione e diffusione per il racconto del PNRR e dello strumento Next Generation EU.

Complessivamente, i contenuti relativi al PNRR pubblicati sull'account Instagram di Palazzo Chigi hanno ottenuto 10.532 like e 1.446 commenti, con una media di circa 810 like e 111 commenti per post. Si tratta di numeri ampiamente inferiori rispetto a quelli che abbiamo analizzato sul profilo personale di Giuseppe Conte, a conferma del ruolo secondario riservato al canale.

I risultati più performanti in termini di interazioni e engagement si registrano con due post, quello del 13 giugno che offre un insieme di immagini sulla prima giornata di lavori a Villa Pamphili, che ha raggiunto 5.479 like e 292 commenti, e quello del 23 luglio 2020 dedicato alle comunicazioni di Conte in Parlamento dopo il Consiglio europeo, con 5.790 like e 167 commenti. Da questi dati, è possibile desumere che anche nei momenti di picco maggiore, l'engagement e le interazioni rimangono contenuti, dimostrando che l'account Instagram di Palazzo Chigi è utilizzato poco come spazio di interazione o narrazione politica incentrata sulla personalità del premier, ma piuttosto come uno strumento di estensione visiva dell'istituzione, in cui la figura di Conte è quella di un rappresentante ufficiale di Palazzo Chigi e non il protagonista centrale del racconto social.

Per quanto riguarda il registro linguistico, il linguaggio utilizzato è sobrio e descrittivo, in alcuni casi tecnico. Siamo in presenza di un racconto formale e didascalico, e anche se l'immagine di Giuseppe Conte è ricorrente non si ravvisano tutti gli elementi retorici ed emotivi che abbiamo incontrato nell'account personale del premier. Il grado di personalizzazione della narrazione social, quindi, appare molto basso e non sembra poter avere un ruolo efficace nella costruzione, o nel potenziamento della leadership.

L'ultimo elemento rilevante è rappresentato dalle date: l'ultimo post dedicato al PNRR risale al 23 luglio 2020. Dopo questa data, il Piano non è più presente tra i contenuti dell'account Instagram di Palazzo Chigi. Questa impostazione strategica indica una precisa scelta narrativa: il profilo Instagram in analisi si sofferma principalmente sulla gestione dell'emergenza pandemica e sui decreti dell'esecutivo, lasciando da parte il racconto del PNRR.

In conclusione, la narrazione digitale realizzata dal governo Conte II sul PNRR nel periodo tra giugno 2020 e gennaio 2021 ha contribuito alla divulgazione e alla circolazione dei contenuti del PNRR, garantendo in particolare la citabilità da parte dei media e l'accessibilità ai documenti pubblicati online. La spinta narrativa maggiore la ritroviamo sui canali social personali del premier, dove la strategia ibrida caratterizzata dal registro istituzionale e dalla narrazione politica del leader, provoca le migliori performance di engagement lungo i due estremi della parabola politica di Conte (luglio 2020 con il massimo consenso, gennaio 2020 con il periodo di massima crisi politica) attraverso le dinamiche tipiche della polarizzazione emotiva.

I canali istituzionali di Palazzo Chigi svolgono, invece, una funzione informativa e di servizio. In alcuni casi, essi appaiono come la cassa di risonanza dei contenuti pubblicati dal premier sui propri account personali, e si caratterizzano per un engagement limitato e una personalizzazione contenuta. Come anticipato, si evince una complementarità asimmetrica nella strategia narrativa: la Presidenza del Consiglio dei ministri assicura la cornice e la legittimazione, Giuseppe Conte, invece, è lo strumento politico per attivare attenzione e partecipazione. Il PNRR, pertanto, in alcuni casi appare come una politica pubblica raccontata chiaramente ai cittadini, in particolare nei momenti che precedono la crisi di governo, e in altri casi risulta essere sempre un elemento che rientra nella narrazione identitaria della leadership di Giuseppe Conte.

6.6 Domanda di Ricerca DR3 – Il governo Conte II ha realizzato una strategia di branding e marketing istituzionale?

La terza domanda di ricerca riguarda la presenza o meno di una strategia di branding e marketing istituzionale intorno al PNRR. I mesi in cui è stato in carica il governo Conte II rappresentano un periodo realmente complesso, tra le diverse urgenze dovute all'emergenza pandemica e al negoziato europeo. Nel periodo tra il giugno 2020 e il gennaio 2021 sul Next Generation EU il PNRR non è stato oggetto di una strategia di branding strutturata ed è assente anche una visual identity indipendente. Mancano, infatti, gli elementi che stanno alla base di qualsivoglia strategia di marketing pubblico (logo, claim, campagne, formule standardizzate...).

Soffermiamoci singolarmente sui diversi aspetti di analisi.

Con il governo Conte II era del tutto assente la dimensione di branding istituzionale: non fu adottato un logo ufficiale, o una linea grafica semplice e coerente, facilmente ripetibile sulle varie piattaforme digitali. E i documenti, inoltre, vennero pubblicati sui siti istituzionali esistenti, da quello di Palazzo Chigi a quelli dei ministeri e degli altri enti coinvolti, senza l'ideazione di un hub digitale dedicato.

Se volessimo definire a tutti i costi un tentativo, seppur embrionale, di brand narrativo possiamo annoverare la denominazione "Next Generation Italia" presente sul documento approvato in Consiglio dei ministri il 12 gennaio 2021, una formula che tuttavia si limita a ricalcare il claim europeo Next Generation EU al fine di sottolineare l'allineamento alla cornice complessiva⁴⁰¹. Nell'ambito della nostra ricerca tale scelta linguistica può essere identificata come una strategia di policy branding minimale⁴⁰², indirizzata a porre l'Italia in continuità semantica con la cornice comunitaria⁴⁰³.

La nostra seconda riflessione nell'ambito di questa domanda di ricerca concerne la forte personalizzazione del branding attraverso la figura di Giuseppe Conte e la sua popolarizzazione. Conte utilizzò i propri profili social personali, in particolare Facebook e Instagram, come strumenti

⁴⁰¹ Presidenza del Consiglio dei ministri, *Comunicato stampa n. 89*, 12 gennaio 2021

⁴⁰² Anholt, Simon. 2007. *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. London: Palgrave

⁴⁰³ Kaneva, Nadia. 2011. "Nation Branding: Toward an Agenda for Critical Research." *International Journal of Communication* 5: 117–141

privilegiati per comunicare gli avanzamenti delle politiche sulla pandemia e posizionare l'Italia nel negoziato europeo sul Next Generation EU. Come abbiamo avuto già modo di argomentare, tale strategia corrisponde a quel processo che la letteratura descrive come un'ibridazione tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale⁴⁰⁴. Il leader, nel nostro caso il Presidente del Consiglio, si trasforma nel simbolo narrativo che permette di raccontare il PNRR, cercando di ridurre la distanza tra politiche pubbliche e cittadini, tra documenti istituzionali e percezione pubblica. Da questo punto di vista, il brand PNRR nei mesi del governo Conte II è rappresentato dal brand personale del Presidente, sostanziato nelle diverse azioni di comunicazione realizzate con successo durante l'esperienza della pandemia e del lockdown⁴⁰⁵.

Il terzo aspetto della nostra analisi è relativo ad una strategia di marketing istituzionale in senso stretto. La strategia di comunicazione del governo Conte II non ha incluso tra i propri strumenti operativi la realizzazione di campagne multicanale oppure ulteriori azioni rivolte a targettizzare in maniera strutturata il messaggio da comunicare. È presente un parziale tentativo di definire segmenti e target, ma non sono create formule narrative ricorrenti o elementi e materiali facilmente riutilizzabili dall'opinione pubblica. Va detto, però, che il governo Conte II fu costretto ad operare in un momento di emergenza sociale, caratterizzato anche da tempi molto ristretti nella negoziazione con Bruxelles, che finì per preferire la legittimazione tecnico-istituzionale del PNRR alla sua narrazione pubblica.

Pertanto, è possibile affermare che la strategia di comunicazione digitale realizzata dal governo Conte II sul PNRR fu caratterizzata una dimensione parziale e interlocutoria, che riuscì nell'intento di rendere accessibile e citabile un documento ufficiale, ma che rimase insufficiente nel tentativo di costruire un vero e proprio brand istituzionale durevole e riconoscibile.

Siamo in presenza di una fase embrionale di branding istituzionale, in cui l'opera di brandizzazione riguarda l'associazione di Next Generation Italia al contesto europeo, attraverso i canali digitali esistenti e rafforzato dalla centralità del Presidente Conte inteso come vero e proprio strumento mediatico.

⁴⁰⁴ Canel, María José, and Karen Sanders. 2013. *Government Communication: Cases and Challenges*. London: Bloomsbury

⁴⁰⁵ Ventura, Sofia. 2022. "Italian Government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi: Between 'Leadership Building' and 'Crisis Resolution'." *Journal of Public Affairs* 22(2): e2597

7. La strategia di comunicazione sul PNRR adottata dal Governo Draghi

Il giuramento dell'esecutivo guidato da Mario Draghi avvia un periodo di netta discontinuità politica e narrativa rispetto all'esperienza di Giuseppe Conte. Il governo è rimasto in carica dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022, per un totale di 616 giorni (1 anno, 8 mesi e 9 giorni).

Il governo guidato da Conte aveva gestito le questioni relative alla pandemia e al rilancio dell'economia lungo il crinale tradizionale del conflitto destra-sinistra, definito dalla presenza di una logica competitiva tra una maggioranza (il centro-sinistra allargato al M5S) e un'opposizione di centro-destra). Il sistema risultava polarizzato e i partiti avevano la libertà di posizionarsi secondo le usanze politiche rispetto ad una moltitudine di questioni e problematiche considerate come oggetti di policy. L'insediamento del governo Draghi di unità nazionale ha ridefinito lo spazio politico e gli ambiti della competizione elettorale, e ha anestetizzato lo scontro tra coalizioni tradizionalmente intese. La polarizzazione tra partiti ed elettori ha abbandonato, quindi la diatriba ideologica e si è sistematizzata intorno ad una *issue* connessa all'emergenza sanitaria e alle sue conseguenze economiche⁴⁰⁶.

La bozza di PNRR presentata dall'esecutivo Conte nel mese di gennaio rientra in un ciclo di *policy design* caratterizzato da un contesto fragile da un punto di vista politico che ne ha compromesso la rilevanza. Il governo Draghi ha avviato una fase di *policy redesign* indirizzata all'attuazione concreta: la riorganizzazione delle missioni e delle componenti del Piano, la sistematizzazione delle risorse tra riforme e investimenti, la definizione di un cronoprogramma fondato su milestones e target monitorabili, la prevenzione dei rischi e delle inerzie grazie al ricorso ad un sistema di valutazione e monitoraggio in linea con i Regolamenti comunitari. Allo stesso tempo Draghi ha dato il via ad una serie di incontri tecnici con i ministeri, le Regioni e le parti sociali e ha impostato un sistema di governance con la previsione di una cabina di regia e di un coordinamento stabile MEF – Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sul piano della strategia di comunicazione, si registra una notevole mutazione: dalla preferenza per gli annunci, la retorica e le commistioni continue tra politica e istituzionalità, si passa ad una logica della responsabilità narrativa, fondata sulla misurazione della performance, l'*accountability* e la definizione di tempi e risultati attesi. L'obiettivo è quello di assicurare credibilità e fiducia alle politiche pubbliche finanziate dal Next Generation EU e allineare nuovamente l'attuazione italiana alla governance europea.

La definizione del Piano necessita di procedure rigorose, tempistiche certe, trasparenza, ruoli e responsabilità attribuiti con chiarezza. Nelle intenzioni del governo Draghi, il PNRR deve essere accessibile ad una vasta platea di pubblici, dalle istituzioni europee alle amministrazioni nazionali e territoriali, dalle imprese ai cittadini, alle parti sociali.

La comunicazione appare da subito caratterizzata dall'inversione di tendenza tra personalizzazione e istituzionalizzazione: tanto Conte aveva puntato sulla costruzione della leadership, così Draghi riallinea la strategia sulla preponderanza delle istituzioni e dei risultati concreti delle policies.

⁴⁰⁶ Cfr. L. Russo, M. Valbruzzi, *The impact of the pandemic on the Italian party system. The Draghi government and the new polarisation*, in "Contemporary Italian Politics", vol. 14, n. 2, 2022, pp. 117-132

Si potenzia l'utilizzo dei canali *owned*, con una netta preferenza per il portale di Palazzo Chigi www.governo.it e per le conferenze stampa (con moderazione rispetto al passato). Cambia da subito il tono della narrazione e anche il lessico si sostanzia in una terminologia che fa riferimento alle milestones, ai target, al monitoraggio e alle attività della Cabina di regia.

I canali social (*shared*) si limitano agli account della Presidenza del Consiglio usati come semplice estensione della comunicazione di servizio di Palazzo Chigi e cassa di risonanza delle informazioni più rilevanti per la collettività. Scompare, quasi del tutto, l'approccio emotivo sperimentato dall'esecutivo Conte: il governo Draghi intende parlare ai cittadini e all'opinione pubblica (con un tono istituzionale e *performance-based*) ma punta soprattutto a rassicurare le istituzioni europee sulla tenuta e sulla capacità attuativa dell'esecutivo.

Nei primi mesi di vita del governo è possibile ricostruire una dimensione comunicativa che risponde a tre necessità:

- definire l'architettura e i passaggi temporali del Piano;
- legare la narrazione ai documenti e alle procedure formali (decreti, delibere, atti UE);
- calibrare le responsabilità in merito al successo del PNRR non soltanto sul livello istituzionale e politico ma anche sull'intero sistema-paese.

Un nuovo approccio, dunque, che ha spinto la Presidenza del Consiglio a prevedere gli annunci ufficiali soltanto nelle sedi parlamentari e governative e a dare enfasi ai momenti di verifica democratica. Ne deriva uno scadenziario descritto da tre tappe: la costruzione della struttura del Piano e della cornice valoriale, la condivisione con il Parlamento, i successivi passaggi europei.

Mario Draghi intende l'approvazione e l'implementazione del PNRR come un percorso, che poggia su tre pilastri distinti. Il primo è rappresentato dal consolidamento interno alle istituzioni al fine di dare vita ad un chiaro sistema di governance che possa assicurare l'efficacia dei processi. Il PNRR, del resto, è una policy vincolata a obiettivi, riforme e risultati monitorabili. Il secondo pilastro concerne il riferimento alla cornice regolamentare stabilita dall'UE e agli standard di monitoraggio e valutazione in capo alla Commissione europea. Il PNRR di Draghi non può prescindere da questi elementi. Il terzo pilastro riguarda la narrazione pubblica per trasformare il PNRR in un oggetto comunicativo comprensibile ad un pubblico vasto e guidare le attese e le azioni degli attori coinvolti a vario titolo.

L'apice di questi primi mesi è l'invio del PNRR alle Camere e la discussione in Parlamento il 26 e il 27 aprile 2021. In questa fase di sedimentazione della strategia comunicativa si preferisce un registro istituzionale verificabile e fatto di procedure. Dall'enfasi motivazionale del governo Conte II si passa ad un sistema nel quale la reputazione del Piano e delle istituzioni si concretizza nel rispetto degli impegni.

Mario Draghi appare come il garante del Piano e questa impostazione permette di incardinare il racconto sui numeri, sui progetti e sulle riforme, mentre l'affidabilità e la buona riuscita sono ancorate ai tempi e alle responsabilità dei vari soggetti. L'esecutivo da lui guidato, del resto, è stato definito "governo d'emergenza" o "governo del Presidente", il quale, preso atto dell'incapacità del

Parlamento di indicare un nuovo premier si è rivolto direttamente all'ex Presidente della BCE⁴⁰⁷. Nel corso della conferenza stampa di fine 2021, Draghi farà riferimento, infatti, ad una chiamata “di altissimo profilo” per definire l'invito ricevuto direttamente da Mattarella.

Con l'avvento di Mario Draghi a Palazzo Chigi si verifica un netto distacco rispetto allo stile e alla strategia narrativa di Giuseppe Conte. Il primo elemento degno di nota è la totale assenza di Draghi dai social network; il secondo riguarda il fatto che il nuovo premier non ha concesso una sola intervista alla stampa (anche quella televisiva) nel corso del 2021 né partecipato ai talk show; il terzo elemento identificativo di un cambio di passo consiste nella scelta di Draghi di comunicare attraverso gli interventi pubblici istituzionali in ambito nazionale e internazionale, le conferenze stampa (limitate e non più trasformate in eventi mediatici) e le cerimonie ufficiali⁴⁰⁸.

La ricerca di Sofia Ventura ha il pregio di ricostruire l'elenco delle conferenze stampa tenute da Draghi tra marzo e novembre 2021: il totale ammonta a 10, una cifra molto contenuta se confrontate ai numeri a cui Giuseppe Conte aveva abituato l'opinione pubblica. La prima conferenza stampa del nuovo Governo risale al 2 marzo ma è condotta dal ministro della Salute Roberto Speranza e dalla ministra per gli Affari Regionali Maria Stella Gelmini con un focus sul nuovo DPCM che introduceva parziali riaperture e nuove restrizioni. Draghi era assente. Per arrivare alla prima conferenza stampa presieduta dal premier dobbiamo aspettare il 19 marzo quando viene presentato il decreto-legge contenente le misure economiche a sostegno di lavoratori e imprese danneggiate dalla pandemia⁴⁰⁹.

Le conferenze stampa, quindi, appaiono come gli strumenti principali per divulgare le notizie rilevanti sulla gestione dell'emergenza pandemica. La ritrasmissione sui principali canali televisivi e la condivisione sui canali social di Palazzo Chigi hanno assicurato un effetto moltiplicatore che, tuttavia, non ha permesso di raggiungere i numeri che hanno caratterizzato l'audience delle conferenze stampa di Giuseppe Conte.

Il nuovo approccio stilistico di Draghi non delinea come per il suo predecessore un sistema mediatico ibrido, in quanto la figura istituzionale del premier non viene mai sovrapposta al livello politico attraverso strategie di branding personale indirizzate a potenziare il consenso. La mediatizzazione di Palazzo Chigi è sobria⁴¹⁰, senza mettere mai in dubbio il ruolo e le responsabilità del premier.

Nel corso della prima riunione del Consiglio dei ministri un intervento di Draghi appare paradigmatico del nuovo corso: “Comunichiamo quello che facciamo. Finora non abbiamo fatto nulla, quindi non comunichiamo nulla”. Alcuni osservatori hanno descritto questo nuovo *modus operandi* come la fine anticipata dello *spin doctoring*, “inteso come forma di framing strategico” indirizzato a definire i messaggi in modo che i giornalisti li inserissero nella “categoria” più favorevole⁴¹¹.

Un ulteriore elemento rilevante nella strategia narrativa di Mario Draghi concerne il rapporto tra istituzione e media, strutturato in conferenze stampa sobrie e incentrate sui temi, sulle misure e sugli

⁴⁰⁷ S. Ventura, “La comunicazione pandemica del governo italiano da Giuseppe Conte a Mario Draghi: tra costruzione della leadership e gestione della crisi”, *Rivista Comunicazione Politica*, n.3/2021

⁴⁰⁸ Ivi

⁴⁰⁹ Ivi

⁴¹⁰ Ivi

⁴¹¹ Esser F., *Spin doctor*. In W. Donsbach (Ed), *The International Encyclopedia of Communication*, Blackwell, pp. 4783-4787, 2008

atti ritenuti rilevanti dal governo⁴¹². Queste conferenze erano organizzate dalla portavoce Paola Ansuini ed erano caratterizzate da una maggiore formalità rispetto a quelle del predecessore.

Un excursus su alcuni aspetti procedurali della nuova governance attuata dall'esecutivo Draghi ci permettono di chiarire ulteriormente il netto cambio di passo. Con Draghi è diminuito nettamente il ricorso ai DPCM ma permane, in continuità con il predecessore, la marginalizzazione del Parlamento e la centralizzazione a Palazzo Chigi delle decisioni rilevanti. Con Draghi si preferisce ricorrere ai decreti-legge e si assiste alla creazione di una Cabina di Regia posta sotto il coordinamento di Palazzo Chigi, in raccordo con il Mef e gli altri ministeri competenti per singole materie. Con Draghi la governance dell'emergenza pandemica rappresenta una questione procedurale e non uno strumento di comunicazione come avveniva con Giuseppe Conte.

Nonostante ci sia un'evidente differenza nella costruzione della relazione tra leader e opinione pubblica, Conte e Draghi hanno ricevuto un'attenzione mediatica molto forte. Ma mentre Conte era il protagonista di una personalizzazione ricercata, Draghi è stato il protagonista di una personalizzazione mediatica incontrollata, provocata direttamente dalle impostazioni strategiche seguite dai media⁴¹³. Lo studio di Amoretti, Fittipaldi e Santaniello sull'attività della pagina Facebook istituzionale del governo durante la pandemia dimostra, infatti, che la personalizzazione della comunicazione effettuata da Conte e Draghi si caratterizza per diverse dimensioni: con Conte siamo in presenza di un 30% di post rientrante nella personalizzazione emotiva, mentre per Draghi il dato scende al 2%⁴¹⁴.

Il *meaning-making* di Draghi registra, quindi, un livello inferiore di personalizzazione rispetto al suo predecessore. Negli interventi pubblici dell'ex Presidente della BCE, infatti, sono poco frequenti i verbi alla prima persona singolare o plurale. Se questi verbi vengono intesi, poi, solo quando esprimono "azione, coscienza, raccomandazione, sentimento o volontà", aumenta nettamente la differenza tra Conte e Draghi, il 7,63% rispetto al 5,49%⁴¹⁵. È un *meaning-making* "sobrio, conciso, argomentativo e distaccato dalla volontà di esaltare l'immagine del leader e del governo"⁴¹⁶.

Se le conferenze stampa di Conte erano dei veri e propri eventi mediatici di comunicazione diretta ai cittadini, le conferenze di Draghi si configurano come dei resoconti puntuali dei "passaggi nella gestione della crisi, volti più a rassicurare sull'attività del governo che ad esaltarne le performance⁴¹⁷". In queste occasioni Draghi non si rivolge direttamente alla cittadinanza ma all'ecosistema dei media, al quale viene riconosciuto il ruolo di intermediario. La dimensione istituzionale di Draghi gli ha permesso di ricevere una notevole attenzione dai media tradizionali e digitali, senza ricorrere, tuttavia, alla personalizzazione mediatica o all'auto-mediatizzazione, evitando, inoltre, di sovrapporre la sfera pubblica a quella privata e mantenendo un'esposizione

⁴¹² S. Ventura, "La comunicazione pandemica del governo italiano da Giuseppe Conte a Mario Draghi: tra costruzione della leadership e gestione della crisi", *Rivista Comunicazione Politica*, n.3/2021

⁴¹³ Rahat G. e Kenig O., *From party politics to personalized politics? Party change and political personalization in democracies*, Oxford University Press, 2018

⁴¹⁴ Amoretti F., Fittipaldi R., & Santaniello M. Poteri monocratici e comunicazione politica ai tempi della pandemia. Dal Governo Conte II al governo Draghi. *Comunicazione Politica*, 22(3), 2021, pp. 333-356

⁴¹⁵ Ventura S., *The italian government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi, between leadership building and crisis resolution*, 2022

⁴¹⁶ Ivi

⁴¹⁷ Ventura S., *The italian government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi, between leadership building and crisis resolution*, 2022

moderata al riparo dai rischi di un eccessivo presenzialismo⁴¹⁸. Nonostante un'impostazione strategica soft, la *web reputation* di Draghi durante i primi 100 giorni del suo esecutivo ha raggiunto un livello cinque volte superiore a quella ottenuta da Giuseppe Conte nei primi cinque mesi del suo governo (la tendenza è stata confermata anche nel periodo da maggio a settembre 2021)⁴¹⁹.

7.1 Il racconto del PNRR: le tappe fondamentali della narrazione di Next Generation EU

Il registro e lo stile comunicativo del governo Draghi sono stati caratterizzati da una cifra stilistica sobria e istituzionale. La narrazione pubblica era fondata su un linguaggio tecnico, preciso, lontano dall'emozione e dal pathos ma autorevole. Sofia Ventura ha parlato di "sobrietà performativa", e l'espressione appare particolarmente calzante, se consideriamo che il racconto proposto da Mario Draghi ha creato fiducia e credibilità grazie alla propria reputazione.

Un primo elemento presente nella narrazione di Mario Draghi è quello della competenza, utilizzata in vari passaggi per legittimare un governo del presidente e lontano dalle elezioni⁴²⁰. L'approccio utilizzato ha causato uno spostamento dal piano ideologico a quello tecnico⁴²¹ e questo ha permesso al premier di essere considerato dalla collettività come il garante della stabilità e della responsabilità.

Il secondo elemento riguarda la forte riduzione dell'esposizione leaderistica. La leadership di Draghi è depersonalizzata e basata, appunto, sulla competenza e sulla reputazione, e non più sulla presenza carismatica sulla scena mediatica, come avveniva con Giuseppe Conte. Il terzo elemento è di matrice europeista. Nei suoi interventi pubblici, infatti, l'Italia di Draghi è stabilmente collocata in ambito europeo.

Quattro asset di *framing* caratterizzano il racconto del PNRR. Il primo è relativo alla cornice di senso del Piano che appare adesso una prova di credibilità per tutto il Paese. Ne consegue un approccio retorico fondato sull'assunto che una buona riuscita del PNRR rappresenti la conditio *sine qua non* per migliorare il posizionamento dell'Italia in Europa. Il secondo asset riguarda il *frame* delle scadenze e dell'urgenza: il Piano è un'occasione unica per lo sviluppo del Paese ma è strettamente vincolato da scadenze e tempistiche limitate. Il terzo asset descrive il PNRR come un'occasione per le giovani generazioni, secondo la narrazione tradizionale del Next Generation EU. Il quarto asset è relativo alla tematica della trasparenza comunicativa sui progetti finanziati nell'ambito del PNRR, un patrimonio di conoscenza che potrebbe interessare tutti gli italiani e monitorabile attraverso il portale Italia Domani.

Questa cornice interpretativa ci permette di definire alcuni elementi rilevanti dello stile e dei frame comunicativi del premier Draghi. Questi aspetti ci consentono, poi, di analizzare le tappe fondamentali che hanno segnato il consolidamento della narrazione pubblica sul PNRR. Queste occasioni possono essere studiate come momenti fondamentali in cui si esplica la strategia

⁴¹⁸ Ivi

⁴¹⁹ Ivi

⁴²⁰ Cfr. L. Russo, M. Valbruzzi, *The impact of the pandemic on the Italian party system. The Draghi government and the new polarisation*, in "Contemporary Italian Politics", vol. 14, n. 2, 2022, pp. 117-132

⁴²¹ Garzia, D., *Super Mario 2: comparing the technocrat-led Monti and Draghi cabinets*. Contemporary Italian Politics, 13(4), 2021, pagg. 413-430.

comunicativa del Piano, secondo i canoni tradizionali della *policy communication* e di *agenda setting* istituzionale.

Dal discorso per la fiducia in Parlamento fino alla presentazione del PNRR e agli eventi con visibilità nazionale ed europea, non si è trattato soltanto di appuntamenti politici o rilevanti da un punto di vista mediatico, ma di occasioni fondamentali per consolidare l'immagine del PNRR. La narrazione del Piano è servita a presentarlo come un progetto di politica pubblica ma anche come un insieme di valori e di *frames* da comunicare.

L'analisi di questi eventi ci consente di osservare empiricamente il modo in cui l'esecutivo Draghi ha declinato la strategia di comunicazione in azioni concrete di divulgazione indirizzate ai diversi pubblici di riferimento.

Le tappe rilevanti che saranno oggetto di analisi sono le seguenti:

- l'intervento del presidente del Consiglio Mario Draghi in Senato per il voto di fiducia (17 febbraio 2021);
- la presentazione del PNRR alle Camere in vista dell'invio alla Commissione europea (26 aprile 2021);
- l'evento di Cinecittà a Roma per l'approvazione ufficiale del PNRR (22 giugno 2021);
- la presentazione del portale Italia Domani (3 agosto 2021);
- l'annuncio del prefinanziamento da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia per una cifra pari a 24,9 miliardi (13 agosto 2021);
- il road- show sui territori "I dialoghi sul PNRR" (autunno 2021 – primavera 2022);
- l'annuncio del raggiungimento dei 51 obiettivi per l'annualità 2021 (22 dicembre 2021);
- l'erogazione della prima rata da parte della Commissione europea (13 aprile 2022);
- il lancio della campagna di spot radio-tv "Italia Domani si fa insieme" (7 settembre 2022).

Il primo elemento oggetto di analisi è l'intervento di Draghi in Senato il 17 febbraio 2021, in occasione del voto di fiducia. Sin dalle prime parole emerge il frame della responsabilità collettiva: "Il primo pensiero che vorrei condividere, nel chiedere la vostra fiducia, riguarda la nostra responsabilità nazionale. Il principale dovere cui siamo chiamati, tutti, io per primo come presidente del Consiglio, è di combattere con ogni mezzo la pandemia e di salvaguardare le vite dei nostri concittadini. Una trincea dove combattiamo tutti insieme⁴²²". La metafora della trincea e il riferimento al gioco di squadra definiscono una dimensione narrativa che tende a superare il conflitto politico tra partiti al fine di far aderire il nuovo governo ad una logica di unità nazionale.

Il PNRR è uno dei pilastri programmatici del nuovo governo: "Il precedente Governo ha già svolto una grande mole di lavoro sul Programma nazionale di ripresa e resilienza. Dobbiamo approfondire e completare quel lavoro che, includendo le necessarie interlocuzioni con la Commissione Europea, avrebbe una scadenza molto ravvicinata, la fine di aprile. Gli orientamenti che il Parlamento esprimerà nei prossimi giorni a commento della bozza di Programma presentata dal Governo uscente saranno di importanza fondamentale nella preparazione della sua versione finale". In questo passaggio è presente il frame della continuità istituzionale rispetto al lavoro e al documento prodotto

⁴²² <https://www.publicpolicy.it/wp-content/uploads/2021/02/Mario-Draghi-1.pdf>

dal governo Conte ma viene introdotto, allo stesso tempo, un riferimento alle modifiche che saranno apportate: le Missioni restano le stesse, ma sono potenziati gli obiettivi strategici e le riforme strutturali.

Il PNRR viene presentato come una politica pubblica rilevante per lo sviluppo del Paese e che dispiegherà i propri effetti in un futuro di lungo periodo: «Non basterà elencare i progetti che si vogliono completare nei prossimi anni. Dovremo dire dove vogliamo arrivare nel 2026 e a cosa puntiamo per il 2030 e il 2050». In questo passaggio il Piano risulta un investimento intergenerazionale, nel quale convivono obiettivi di cambiamento immediati e progetti di trasformazione a lungo termine.

Da questo intervento è possibile ricostruire come la strategia narrativa del governo Draghi sul PNRR sarà caratterizzata da tre elementi fondamentali: il frame della responsabilità, la continuità istituzionale e la propensione al futuro del Paese con particolare attenzione alle giovani generazioni.

Il discorso tenuto in Senato, quindi, non propone soltanto un programma di governo per gestire una situazione di emergenza nazionale, ma definisce la cornice di simboli e valori che rappresentano gli strumenti per analizzare le policies del governo Draghi.

Nelle settimane successive la narrazione dell'esecutivo procede con alcuni approfondimenti operativi sui contenuti del Piano, mentre la presentazione alle Camere, il 26 aprile 2021, rappresenta un passaggio delicato per l'azione del governo Draghi. Durante l'intervento in Parlamento il premier propone una sorta di umanizzazione del Piano attraverso una narrazione tecnica e valoriale e con puntuali riferimenti alla governance e all'attuazione.

“Sbaglieremmo tutti a pensare che il PNRR pur nella sua storica importanza sia solo un insieme di progetti, importanti e ambiziosi, numeri e scadenze. Metteteci dentro al PNRR le vite degli italiani, dei giovani, delle donne, dei cittadini che verranno. Di chi è preoccupato per l'educazione e per il futuro dei propri figli. Di chi è preoccupato e sta pagando le conseguenze della pandemia. Nel PNRR c'è il destino del Paese, la misura di quello che sarà il suo ruolo nella comunità internazionale, la credibilità e la reputazione come fondatore dell'UE”⁴²³. Con queste parole, Draghi sposta il PNRR da una dimensione allocativa e finanziaria ad una dimensione afferente al *public value*⁴²⁴ e lo lega ad una serie di obiettivi civici (l'equità, lo sviluppo economico, la coesione, la qualità dei servizi, la lotta alle disparità) e ad un nutrito gruppo di destinatari (in primis i giovani, ma anche le donne e tutte le persone vulnerabili).

Il passaggio dedicato alla gestione di ritardi e inefficienze in fase di attuazione, consente a Draghi di introdurre il frame dell'*accountability* della policy: scadenze e milestones non sono soltanto dei proclami, ma diventano impegni pubblici monitorabili su cui potenziare la reputazione del nostro Paese verso l'Unione Europea⁴²⁵. “Nel realizzare il Piano, i progetti potranno conoscere ritardi e

⁴²³ <https://www.youtube.com/watch?v=Pt46bD2RqU4>

⁴²⁴ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995)

⁴²⁵ Fabrizio Di Mascio, Alessandro Natalini, e Stefano Profeti, “The Draghi Government Put to the Test by the NRRP,” *Contemporary Italian Politics* 14, no. 2 (2022): pagg. 133–142.

inefficienze. Ricordiamo che queste criticità peseranno direttamente sulle nostre vite, sulle vite dei cittadini più deboli, sulle vite dei nostri figli. E forse non ci sarà più tempo per porvi rimedio⁴²⁶”.

In più di un’occasione Draghi si richiama alla coralità (“la buona riuscita del Piano prevede un lavoro corale”) e al lavoro congiunto delle istituzioni per la preparazione del documento. I continui ringraziamenti al Parlamento, al governo precedente, ai ministeri e ai territori per l’impegno profuso definiscono una *discourse coalition* (coalizione di attori istituzionali che condividono una policy) che rende autentiche le decisioni e l’attuazione del Piano⁴²⁷. Il riferimento a De Gasperi, invece, garantisce al suo intervento un ethos repubblicano che potenzia l’approccio istituzionale e diminuisce l’incidenza della personalizzazione⁴²⁸. Il leader democristiano nel 1943 affermava “A noi l’onere e l’onore di preparare l’Italia di domani”. Nel 2021 Draghi declinava quelle parole correggendone il tiro: “Al PNRR è collegato il nostro futuro”.

Il Piano, scritto come un documento corale, riflette questa impostazione anche nella sua architettura: la struttura è duplice (investimenti e riforme) e condivisibile grazie a pratiche di trasparenza e open government che declinano la cooperazione istituzionale in metodo di governo⁴²⁹.

Draghi pone l’accento su alcune criticità che il PNRR dovrà risolvere: i divari territoriali, le disparità di genere e i divari generazionali. Con questi riferimenti si configura il frame della coesione sociale in coerenza con i principi del programma Next Generation EU.

Nel suo intervento, il premier si sofferma anche sulla governance del PNRR, che è stata una delle cause della crisi politica che ha portato alla fine anticipata dell’esecutivo di Giuseppe Conte. I ministeri, gli enti locali e le regioni saranno responsabili dell’attuazione delle misure mentre al MEF spetteranno compiti di rendicontazione e relazione con l’UE. Una Cabina di Regia, incardinata a Palazzo Chigi, avrà, tra l’altro, poteri sostitutivi in caso di inerzia. Da un lato, dunque, l’accento sulla capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte nell’attuazione, e, dall’altro, l’enfasi sul coordinamento interistituzionale⁴³⁰.

Nel suo discorso pubblico Draghi mette sullo stesso livello valori, responsabilità e tempistiche di attuazione, al fine di rendere il PNRR un racconto istituzionale rivolto al futuro, monitorabile e basato sull’onestà e sulla competenza: “Sono certo che l’onestà, l’intelligenza e il gusto del futuro prevarranno sulla corruzione, la stupidità e gli interessi costituiti. Dobbiamo avere fiducia negli italiani e nella nostra capacità di lavorare insieme”.

Il terzo momento rilevante nell’analisi della strategia comunicativa del PNRR è l’evento di Cinecittà (22 giugno 2021) che permette al Piano di entrare ufficialmente nello scenario europeo, attraverso una legittimazione istituzionale, da un lato, e una vera e propria approvazione simbolica, dall’altro, alla presenza della presidente della Commissione europea Ursula Von Der Leyen. La data del 22

⁴²⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=Pt46bD2RqU4>

⁴²⁷ Maarten A. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* (Oxford: Oxford University Press, 1995)

⁴²⁸ Sofia Ventura, “Italian Government’s Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi,” in Edoardo Ongaro (ed.), *Public Administration in Europe* (Cham: Palgrave Macmillan, 2022).

⁴²⁹ Ines Mergel, “Open Innovation in the Public Sector: Drivers and Barriers for the Adoption of Challenge.gov,” *Public Management Review* 19, no. 2 (2017): 183–208.

⁴³⁰ Luana Russo e Marco Valbruzzi, “The Impact of the Pandemic on the Italian Party System. The Draghi Government and the ‘New’ Polarisation,” *Contemporary Italian Politics* 14, no. 2 (2022): 117–132.

giugno segna il via libera della Commissione al PNRR, un evento mediatico che ribadisce la cornice europea nella quale il Piano è inserito e avvia la fase dell'attuazione concreta⁴³¹.



La conferenza stampa congiunta Draghi – Von der Leyen ci consente di riflettere su alcuni elementi basilari per la comunicazione del PNRR. Il placet della Commissione europea consente al Piano di uscire dall'ambito nazionale e acquisire una titolarità condivisa con le istituzioni europee. E' il momento del passaggio dalla legittimazione interna parlamentare alla legittimazione pubblica europea.

“E' una giornata di orgoglio per il nostro Paese – esordisce Mario Draghi nel suo intervento -. Il PNRR punta a rendere il nostro paese più giusto, più competitivo e più sostenibile nella sua crescita”. Oltre all'orgoglio civico, tra i frames proposti dal premier ritroviamo quello della responsabilità, in quanto l'approvazione è soltanto l'inizio di una sfida decisiva, quella dell'attuazione.

Il Piano è denominato “Italia Domani” con l'obiettivo di sottolineare ulteriormente il frame di una politica pubblica indirizzata al futuro del paese, di donne e giovani, in linea con quanto stabilito da Next Generation EU.

Due frames già approcciati nell'intervento in Parlamento ritornano anche durante la conferenza stampa di Cinecittà: il gioco di squadra con le altre forze politiche, gli enti locali e le parti sociali, e l'affidabilità reputazionale che le istituzioni italiane dovranno dimostrare in fase di attuazione. Si

⁴³¹ <https://www.youtube.com/watch?v=Im5Af6FZT20>

tratta di una condizione imprescindibile per potenziare la credibilità italiana in ambito europeo e dare credito, così, alla fiducia dimostrata dalle istituzioni comunitarie.

Lo stile di Mario Draghi in queste due momenti istituzionali è caratterizzato da sobrietà istituzionale, accompagnata ad un registro lessicale puntuale e asciutto che trasmette carisma. Non c'è spazio, invece, per le enfasi personalistiche, ma prevale un linguaggio tecnico-istituzionale che conferisce un'alta reputazione alla policy.

È evidente quanto l'obiettivo della narrazione di governo sia quello di garantire la citabilità da parte dei media e una percezione di affidabilità del Piano presso le istituzioni europee e l'opinione pubblica⁴³², mentre è del tutto assente un racconto autobiografico⁴³³.

La centralità comunicativa di dati e procedure, l'utilizzo di un lessico sobrio, e il ricorso ad un registro pacato descrivono quella di Mario Draghi come una leadership tecnocratica⁴³⁴. In questo caso, l'autorevolezza converge su alcuni fattori empirici: la competenza personale di Draghi e il rispetto della cornice regolamentare prevista dall'Unione europea⁴³⁵. Il carisma, seppur presente, non rappresenta un elemento fondante di credibilità, ma un elemento rafforzativo della reputazione del leader che si autorappresenta come garante del successo del PNRR nei confronti dell'opinione pubblica e delle istituzioni comunitarie.

Dopo l'evento di Cinecittà il racconto del PNRR entra in una dimensione caratterizzata da trasparenza e rendicontazione sociale. La quarta tappa rilevante è la presentazione del portale "Italia Domani" (3 agosto 2021)⁴³⁶, una piattaforma per il monitoraggio e la rendicontazione del Piano rivolta agli addetti ai lavori ma anche ai cittadini (almeno nelle intenzioni di Palazzo Chigi). Tra gli obiettivi del nuovo sito c'è la declinazione dei frames dell'accountability e della partecipazione pubblica in dati facilmente consultabili. Italia Domani può essere intesa come un'architettura informativa che, grazie alla piena accessibilità di numeri e dati, diventa strumento di rendicontazione sociale.

La leadership tecnocratica di Draghi ha adesso uno strumento che permette di definire meglio la volontà del premier di impostare la propria azione su una *output legitimacy* (una legittimazione collegata agli esiti efficaci delle politiche pubbliche) e su un'accountability monitorabile⁴³⁷. Negli auspici dello staff di Palazzo Chigi, tale mossa avrebbe dovuto legare la promessa in merito alla realizzazione delle policies alla possibilità di verificare l'attuazione delle stesse⁴³⁸.

⁴³² Di Mascio, F.; Natalini, A.; Profeti, S. (2022). "The Draghi Government Put to the Test by the NRRP," *Contemporary Italian Politics*, 14(2): 133–142

⁴³³ Ventura, S. (2022). "Italian Government's Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi: Between 'Leadership Building' and 'Crisis Resolution'," in E. Ongaro (ed.), *Public Administration in Europe*. Palgrave.

⁴³⁴ McDonnell, Duncan, e Marco Valbruzzi (2014), "Defining and Classifying Technocrat-Led and Technocratic Governments", *European Journal of Political Research*, 53(4): 654–671.

⁴³⁵ Garzia, D. (2021). "Super Mario 2: comparing the technocrat-led Monti and Draghi cabinets," *Contemporary Italian Politics*, 13(4): 413–430.

⁴³⁶ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

⁴³⁷ L. Russo, M. Valbruzzi, *The impact of the pandemic on the Italian party system. The Draghi government and the new polarisation*, in "Contemporary Italian Politics", vol. 14, n. 2, 2022, pp. 117-132

⁴³⁸ Bickerton, Christopher J., & Carlo Invernizzi Accetti (2021), *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics*, Oxford: Oxford University Press.
ISBN: 978-0-19-884983-6.

Il ricorso ad uno strumento digitale persegue, inoltre, l'obiettivo di ridurre al minimo le asimmetrie informative fra il centro e la periferia, tra le amministrazioni centrali e le istituzioni e gli stakeholder che operano sui territori⁴³⁹.

L'annuncio del lancio del portale avviene con un comunicato stampa pubblicato sul sito del MEF⁴⁴⁰ a conferma di come il racconto del Piano viva nell'estate del 2021 una fase di totale depoliticizzazione. A partire da quanto esplicitato sul sito del Ministero dell'Economia, il portale intende porre enfasi sulle tempistiche, sugli indicatori, sui bandi, sui dati navigabili. Si tratta di uno storytelling che all'interno della cornice regolamentare europea inserisce la narrazione di procedure e investimenti verificabili.

La depoliticizzazione⁴⁴¹ non implica neutralità ma trasforma la narrazione del PNRR in un servizio cognitivo che si manifesta in un flusso di dati monitorabili. Secondo questa dimensionalità comunicativa, Italia Domani istituzionalizza il racconto del Piano, attraverso glossari, indicatori, aggiornamenti coerenti con la leadership tecnocratica di Draghi.

Il portale, tuttavia, non ha raggiunto pienamente gli auspici di Palazzo Chigi. Arricchita da una *social media presence* che analizzeremo nei prossimi paragrafi, l'iniziativa "Italia Domani" non è riuscita a raggiungere l'attenzione dell'opinione pubblica e dei cittadini comuni. Le interazioni social e gli accessi al sito, inoltre, sono rimasti piuttosto modesti⁴⁴². Va detto anche che osservatori civici e *fact checkers* hanno segnalato alcune criticità relative alla trasparenza e alla qualità dei dati⁴⁴³. Il portale appare, dunque, come uno strumento di trasparenza ma non come una piattaforma abilitante per il monitoraggio diffuso da parte della collettività.

Un'ulteriore tappa rilevante è quella del 13 agosto 2021 che segna l'avvio concreto della fase dell'attuazione con la comunicazione da parte del MEF sul prefinanziamento ricevuto dal nostro Paese, una cifra pari a 24,9 miliardi (il 13% del totale) allocata dalla Commissione europea.

Il registro stilistico è in linea con le precedenti azioni comunicative: "Il PNRR rappresenta una grande opportunità per l'Italia, per i suoi cittadini e le sue imprese. Tutte le istituzioni devono cooperare per il proficuo utilizzo delle risorse del Piano, a beneficio delle generazioni future. Lasciare in eredità un Paese migliore: questo è l'impegno che il Governo intende portare avanti attraverso la collaborazione e il confronto con tutte le parti interessate⁴⁴⁴". È un linguaggio programmatico e istituzionale, che tiene insieme il frame tecnocratico (gli obiettivi tradotti in procedure e impegni; le tempistiche e gli output misurabili) e il frame del gioco di squadra tra amministrazioni, istituzioni, centro e periferia.

⁴³⁹ Mergel, Ines; Edelman, Noella; Haug, Nathalie (2019), "Defining digital transformation: Results from expert interviews", *Government Information Quarterly*, 36(4),

⁴⁴⁰ <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Italia-Domani-online-il-portale-dedicato-al-PNRR/>

⁴⁴¹ Burnham, Peter (2001), "New Labour and the Politics of Depoliticisation", *The British Journal of Politics and International Relations*, 3(2), pp. 127–149.

⁴⁴² Piromalli, Leonardo; Germani, Dario; Lovari, Alessandro (2024), "Communicating the Italian recovery and resilience plan through social media: challenges, strategies and practices", *Estudos em Comunicação*, n° 39 (Special Issue, vol. 1), pp. 109–126.

⁴⁴³ https://www.infodata.ilsole24ore.com/2021/11/08/perche-gli-open-data-sul-pnrr-non-vanno-bene-incongruenze-metadati-mancano/?utm_source=chatgpt.com&refresh_ce=1

⁴⁴⁴ <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2021/Disposto-il-prefinanziamento-dellUE-PNRR-grande-opportunita-per-costruire-un-Paese-migliore/>

La scelta di annunciare il pagamento della prima rata attraverso un comunicato pubblicato sul sito del MEF dimostra, ancora una volta, la depoliticizzazione del racconto istituzionale sul PNRR in atto.

La trasformazione del PNRR da narrazione fondativa a processo amministrativo e monitorabile avviene con la prima riunione della Cabina di regia incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il 23 settembre 2021. In questa data si inaugura una strategia narrativa routinaria caratterizzata da note brevi e comunicati stampa istituzionali pubblicati sul sito del governo, sul portale Italia Domani e, in alcuni casi, sul sito del MEF. Si tratta di una documentazione tecnica, utile per le attività di monitoraggio ma poco accessibile per la divulgazione narrativa ad un pubblico ampio. Non a caso, secondo alcune ricerche, a fine 2021 il PNRR era ancora poco conosciuto dagli italiani: il 28% non aveva mai sentito parlare della policy⁴⁴⁵, mentre i dati raccolti a gennaio 2022 confermavano che dopo 7 mesi dall'approvazione del Piano solo 1 cittadino su 5 ammetteva una conoscenza specifica, mentre due italiani su tre affermavano di essere interessati ad approfondire l'argomento⁴⁴⁶.

Sono sufficienti questi numeri per dimostrare un fallimento della strategia comunicativa sul PNRR realizzata dal governo Draghi? La risposta è negativa. I dati dimostrano, invece, che nel gennaio 2022 l'83% degli italiani aveva sentito parlare del PNRR, mentre la conoscenza specifica rimaneva limitata considerato anche il carattere tecnico e multisettoriale della policy⁴⁴⁷.

Legare il successo di una campagna di comunicazione istituzionale soltanto alla *awareness* (consapevolezza) è abbastanza riduttivo: politiche pubbliche complesse meritano di essere valutate anche con riferimento alla comprensione, alla call to action, alla segmentazione dei pubblici, alla scelta dei canali comunicativi e alla fiducia. Sono dimensioni che l'OCSE invitava a monitorare in modo efficace⁴⁴⁸.

Per colmare il divario rilevante tra notorietà e comprensione concreta del Piano e risolvere le asimmetrie informative tra amministrazioni e territori, il Governo Draghi ha avviato nell'autunno del 2021 un roadshow in tutta Italia (I Dialoghi sul PNRR) con l'obiettivo di raccontare il PNRR alle comunità locali e diffondere conoscenza sui progetti e gli impatti. Si tratta di una serie di incontri pubblici itineranti con rappresentanti del Governo, amministrazioni locali e stakeholder economico-sociali, definiti al fine di territorializzare i contenuti e i dati del Piano e favorire la nascita di spazi di confronto e accountability.

Il racconto del Piano passa, in questo modo, da un livello centrale o ad una dimensione *place-based*. Palazzo Chigi immaginava di ridurre così i deficit cognitivi sui contenuti e i benefici del PNRR. Durante questi eventi si compie il tentativo di tradurre i frame dedicati alla ripresa, alle riforme e agli investimenti, in valore pubblico accessibile su scala locale. I destinatari degli incontri non sono soltanto i cittadini, ma anche i rappresentanti delle PA locali, il mondo delle imprese, le università e il terzo settore. Si tratta di una strategia efficace per definire alcune coalizioni istituzionali in vista dell'attuazione del PNRR, soggetti che a loro volta possono diventare moltiplicatori di fiducia

⁴⁴⁵ <https://www.zerounoweb.it/trends/che-cose-il-pnrr-ecco-cosa-ne-pensano-gli-italiani/>

⁴⁴⁶ <https://www.ipsos.com/it-it/sondaggio-ipsos-changes-unipol-conoscenza-interesse-fiducia-italiani-pnrr>

⁴⁴⁷ <https://changes.unipol.it/close-to-you/pnrr-questo-sconosciuto>

⁴⁴⁸ https://www.oecd.org/en/publications/oecd-report-on-public-communication_22f8031c-en.html

percepita sugli interventi del Piano. Il format del roadshow permette di declinare il racconto dei progetti su scala locale, con informative accurate, dati, mappe e infografiche.

Il governo tenta, in questo modo, di definire un *trait d'union* tra la narrazione nazionale e le storie locali che raccontano gli investimenti attraverso output verificabili.

Il roadshow Dialoghi sul PNRR prende il via da Bari il 15 novembre 2021 al Teatro Comunale Niccolò Piccinni⁴⁴⁹ con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale Vittorio Colao e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Roberto Garofoli⁴⁵⁰. Il format è dialogico e prevede la presentazione dei progetti, le opportunità in termini di risorse per il territorio e le modalità di accesso, e un confronto di domande e risposte con cittadini, imprese, stakeholder locali e corpi intermedi.

I Dialoghi sul PNRR possono essere descritti come una buona pratica di comunicazione istituzionale, in quanto sono stati organizzati al fine di territorializzare una policy complessa come il PNRR, ridurre il deficit cognitivo, attivare coalizioni di intermediari fidati sui territori e tradurre gli obiettivi centrali in benefici percepibili dalle comunità locali.

È stato un giro d'Italia lungo 8 mesi, con 24 tappe (dal 15 novembre 2021 al 8 luglio 2022) in diverse città, in cui cittadine e cittadini, imprese e amministratori locali hanno scoperto i contenuti del PNRR⁴⁵¹. Il Piano è stato raccontato nei teatri, nelle dimore storiche, nelle cittadelle dei giovani, nelle associazioni e negli auditorium universitari lungo tutta la penisola⁴⁵². Ogni incontro è durato un'ora e 30 minuti ed è stato aperto sempre al dibattito e alle domande del pubblico presente in sala e collegato in streaming. Ai Dialoghi hanno preso parte, complessivamente, più di 5500 cittadini e cittadine in presenza (con una media di 230 per città), a cui si sommano i 1600 spettatori e spettatrici da remoto⁴⁵³.

⁴⁴⁹ https://www.youtube.com/watch?v=3CNDzlg_9WQ

⁴⁵⁰ https://www.italiadomani.gov.it/it/news/iniziano-da-bari-i-dialoghi-sul-piano-nazionale-di-ripresa-e-res.html?fbclid=IwY2xjawNEzFtleHRuA2FlbQIxMABicmlkETE2cG5mQ3V6NVZDWGFydmw3AR69yPg211X8jSrKTNR9W98J0gyn-RZ4441m3fvVCgGRVA-mc2LHji--b5WQ6Q_aem_0LXddGu4hXk8Q1YbEhvaxg

⁴⁵¹ <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/i--dialoghi--sul-pnrr--un-tour-che-ha-toccato-24-citta.html>

⁴⁵² Ivi

⁴⁵³ Ivi



Un ulteriore passaggio chiave nella narrazione del PNRR è costituito dalla conferenza stampa di fine anno⁴⁵⁴ (22 dicembre 2021) organizzata dall'Ordine dei Giornalisti e dall'Associazione della Stampa Parlamentare. In questa occasione Draghi ha annunciato il raggiungimento dei 51 obiettivi (traguardi) relativi al 2021⁴⁵⁵, un risultato tecnico-procedurale che viene raccontato come un paradigma di reputazione e affidabilità istituzionale⁴⁵⁶.

Ricapitolando, nel 2021 la comunicazione del governo Draghi sul PNRR si è strutturata su quattro asset principali/frames:

1. europeizzazione e legittimazione – l'incontro tra Draghi e Ursula von der Leyen il 22 giugno a Cinecittà ha legato il Piano ad un riconoscimento formale delle istituzioni europee, inserendo la narrazione del PNRR nel contesto delle relazioni e della fiducia comunitarie;
2. accountability e performance - la conferenza stampa del 22 dicembre ha tradotto il raggiungimento dei 51 obiettivi in un messaggio di affidabilità⁴⁵⁷;

⁴⁵⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=nuPTxAkQHRU>

⁴⁵⁵ https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2021/12/22/draghi-abbiamo-raggiunto-tutti-i-51-obiettivi-del-pnrr_1d529e12-74f6-428a-8850-0af2077f6e14.html

⁴⁵⁶ <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/draghi--raggiunti-tutti-i-51-obiettivi-pnrr-per-il-2021>

⁴⁵⁷ <https://video.corriere.it/politica/draghi-abbiamo-raggiunto-tutti-51-obiettivi-pnrr/09d8882e-6311-11ec-aca7-2b79d521d390>

3. monitoraggio e trasparenza - il portale Italiadomani.gov.it ha rappresentato una piattaforma per il monitoraggio e il fact-checking sull'avanzamento del Piano (pur con tutti i limiti che abbiamo analizzato);
4. narrazione *place-based* - il roadshow Dialoghi sul PNRR, che ha permesso di declinare il Piano su base territoriale e raccontare così ai cittadini i benefici per le comunità locali.

L'attenzione agli output verificabili e alla tracciabilità dell'attuazione del PNRR segna il legame con il primo evento del 2022 importante per la narrazione del PNRR, l'erogazione della prima rata all'Italia il 13 aprile 2022 da parte della Commissione europea. È una somma pari a 21 miliardi di euro (10 mld sovvenzioni, 11 mld prestiti) che fanno seguito alla valutazione positiva dei 51 obiettivi/traguardi raggiunti nel 2021. Il governo Draghi comunica questo passaggio rilevante con un comunicato sul sito del MEF⁴⁵⁸ e una nota ufficiale pubblicata sul portale Italia Domani⁴⁵⁹ dove vengono riportati la composizione finanziaria della rata e la documentazione della Commissione europea.



Il frame comunicativo scelto in questo caso è la cornice della performance che si tramuta in risorse e risultati concreti. Come avvenuto per i 51 obiettivi del 2021, un evento tecnico nell'attuazione del PNRR (l'erogazione delle risorse) viene utilizzato per costruire un messaggio pubblico di credibilità e affidabilità in un contesto nazionale ed europeo. Tale risultato è stato amplificato dai media e dai canali social e ha contribuito al consolidamento della narrazione sul PNRR inteso come una politica pubblica efficace, apprezzata dai cittadini e attorniata dalla fiducia dell'opinione pubblica.

⁴⁵⁸ <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2022/La-Commissione-Europea-ha-versato-la-prima-rata-di-fondi-per-il-PNRR>

⁴⁵⁹ <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/pnrr--all-italia-la-prima-rata-da-21-miliardi-di-euro.html>

Nel corso del 2022, la strategia narrativa del PNRR si è sistematizzata in tre dimensioni:

- (a) una forma accurata di rendicontazione istituzionale (aggiornamenti di schede, bandi e FAQ sul portale Italia Domani, comunicati pubblicati sui siti del MEF e di Palazzo Chigi, aggiornamenti periodici della Commissione europea);
- (b) un presidio continuo dei canali social istituzionali di Palazzo Chigi e Italia Domani;
- (c) una campagna di comunicazione generalista che intende arrivare ad un pubblico ampio e si caratterizza con lo spot trasmesso sulle reti Rai nel mese di settembre 2022⁴⁶⁰.

È possibile enucleare due snodi fondamentali: l'incasso della prima rata del PNRR avvenuto il 13 aprile e la campagna di spot generalisti "Italia Domani si fa insieme"⁴⁶¹ andata in onda dal 7 settembre. La conoscenza di nicchia del PNRR si trasforma in questo modo in una campagna narrativa caratterizzata da una copertura *mass market*, in linea con le indicazioni OCSE⁴⁶² sulle strategie multicanali, misurabili e *data-driven*, intese come strumenti utili per potenziare la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti delle *policies* (cfr. paragrafo 6.4.2) e definire percorsi concreti di accountability. Con lo spot istituzionale il target di riferimento diventa il pubblico generalista, mentre il lessico e il registro stilistico sono volutamente inclusivi ("si fa insieme", "trasforma il Paese", "gioco di squadra"). Il frame è quello dell'azione condivisa (*co-agency*) che coinvolge tutti per il bene del Paese, e si riflette nel successo di una politica pubblica la cui attuazione è ancorata a risultati misurabili.

La campagna Rai, tuttavia, giunge in un contesto politico mutato. Il 14 luglio il M5S non partecipa al voto di fiducia sul decreto-aiuti in Senato. Draghi, nonostante avesse ottenuto la fiducia, rassegna le dimissioni che vengono respinte dal Presidente Mattarella. Il 20 luglio si verifica un nuovo passaggio parlamentare nel corso del quale l'esecutivo ottiene formalmente la fiducia anche se tre partiti della maggioranza (M5S, Lega e Forza Italia) non partecipano al voto, decretando la fine politica del governo Draghi⁴⁶³. Il 21 luglio arrivano le dimissioni del premier seguite dallo scioglimento delle Camere e dall'indizione di elezioni anticipate per il 25 settembre. Tali eventi producono conseguenze rilevanti sulla campagna di comunicazione del governo, in quanto l'ecosistema narrativo entra in una fase normata dalla legge sulla par condicio che prevede limiti stringenti alla comunicazione delle amministrazioni pubbliche (cfr. art. 9, L. 28/2000⁴⁶⁴).

Lo spot sulle reti Rai, pertanto, coincide con un contesto di neutralità istituzionale e di concomitanza con la campagna elettorale. La competizione politica ha provocato un rumore di fondo che ha distolto l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti dei messaggi istituzionali.

⁴⁶⁰ <https://informazioneeditoria.gov.it/it/comunicazione-istituzionale/le-campagne-di-comunicazione-del-governo/campagne-xviii-legislatura/pnrr-italia-domani-si-fa-insieme/>

⁴⁶¹ <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/-italia-domani-si-fa-insieme---il-nuovo-spot-sul-pnrr-su-tv-e-ra.html>

⁴⁶² https://www.oecd.org/en/publications/oecd-report-on-public-communication_22f8031c-en.html

⁴⁶³ <https://www.reuters.com/world/europe/italian-pm-draghi-wins-confidence-vote-three-parties-snob-motion-2022-07-20/>

⁴⁶⁴ <https://www.agcom.it/competenze/media/par-condicio>

7.2 L'esperienza di Italia Domani: un tentativo di marketing istituzionale?

Durante l'esperienza del governo Draghi l'iniziativa di comunicazione "Italia Domani" può essere configurata come un tentativo, seppur parziale, di marketing istituzionale. Gli elementi che caratterizzano tale strategia sono noti: il portale Italia Domani, i canali social, lo spot sulle reti Rai e "I Dialoghi sul PNRR" nelle città capoluogo.

L'architettura narrativa di Italia Domani definisce un *funnel pubblico* (il percorso che guida la cittadinanza dal "sapere che una politica pubblica esiste" al "capire come funziona la policy in termini di risultati e impatti" fino al "fare qualcosa", come ad esempio partecipare attivamente alle definizioni delle politiche, candidarsi ad un bando o ad una procedura di selezione) caratterizzato dai seguenti pilastri:

- Top (notorietà) – azione di branding istituzionale e campagne di comunicazione generaliste;
- Mid (comprensione) – portale web e canali social intesi come strumenti di servizio;
- Bottom (azione) – call to action sui bandi e sulle iniziative di finanziamento.

Si tratta, a ben guardare, di una buona pratica narrativa riconosciuta anche dall'OCSE: strutturare una comunicazione multicanale, raccontare con chiarezza una politica pubblica, usare i dati per promuovere la trasparenza, l'accountability e la fiducia dell'opinione pubblica.

In questo contesto, la critica di Lovari, Piromalli e Germani⁴⁶⁵ affronta uno snodo fondamentale: i risultati poco soddisfacenti in termini di engagement dell'account Facebook Italia Domani. Tali performance, tuttavia, non sono sufficienti a definire fallimentare l'intera strategia comunicativa per almeno tre aspetti. Il primo è relativo alla strategia alla base di Italia Domani, che non è esclusivamente di *social storytelling* ma intende definire un ecosistema (sito web, roadshow, spot Rai) strutturato per segmentare i pubblici di destinatari e le diverse finalità narrative. Il secondo aspetto riguarda la territorializzazione della comunicazione tramite i Dialoghi sul PNRR, un tentativo di ulteriore disintermediazione nei confronti dei cittadini e delle comunità locali, secondo l'approccio *place-based* della comunicazione pubblica. Il terzo punto di riflessione concerne il legame tra l'attuazione del Piano e i milestones misurabili (raggiungimento dei target, richiesta di pagamento, erogazione della rata), collegato ad una rendicontazione ufficiale. È un ambito in linea con gli indicatori di fiducia dell'OCSE che potenziano l'affidabilità di una politica pubblica e rientrano tra le attività di *agenda setting e accountability* tipiche della strategia di comunicazione istituzionale del governo Draghi.

Pertanto, la letteratura che si limita ad evidenziare i limiti della campagna di comunicazione Italia Domani, sottovaluta la strategia multicanale indirizzata verso l'accountability e la costruzione di fiducia e credibilità istituzionale intorno al PNRR. L'impianto complessivo appare coerente con gli indicatori internazionali e gli standard di marketing istituzionale, mentre la questione che rimane oggetto di dibattito è quella dell'engagement e degli esiti della comunicazione in termini di comportamenti prodotti.

⁴⁶⁵ Piromalli, L., Germani, D., & Lovari, A. (2024). *Communicating the Italian recovery and resilience plan through social media: challenges, strategies and practices*. *Estudos em Comunicação*, 39(Special Issue 1)

Soffermiamoci in particolare sullo spot andato in onda sulle reti Rai allo scopo di costruire una narrazione pubblica di efficacia, affidabilità e credibilità e indirizzarla verso pubblici generalisti e di non addetti ai lavori. “Italia Domani si fa insieme” appare un vero e proprio dispositivo di framing⁴⁶⁶ che risolve la complessità del Piano e la traduce con un lessico accessibile e semplice:

- “si fa” è una metafora concreta, operativa e afferente all’ecosistema della cantieristica;
- “insieme” assicura una cornice di co-agency, insieme all’espressione “gioco di squadra”;
- “grande impresa” disegna una polisemia che fa riferimento allo sforzo collettivo e alle opportunità per il tessuto produttivo;
- “idee di tutti” delinea il frame della partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche;
- “Italia innovativa e sostenibile” rappresenta una formula che ripercorre i frame europei di transizione digitale e verde;
- “trasforma il Paese” indica l’orizzonte del PNRR, che prevede una serie di risultati e impatti misurabili.

Per dirla con Benford & Snow⁴⁶⁷, questo lessico produce un *collective action frame* utile a riconoscere l’efficacia della policy. Con il ricorso ad un *meaning-making* di tipo motivazionale, come ricostruito da Mayfield & Mayfield⁴⁶⁸ la promessa degli impatti della policy viene tradotta nell’invito a partecipare.

Se volessimo analizzare lo spot attraverso lo schema di *narrative policy* di Jones & McBeth⁴⁶⁹, dovremmo enucleare un racconto che vede protagonisti gli attori comuni della quotidianità (cittadini, imprese e pubblica amministrazione), un antagonista che consiste nel fallimento della politica e, in particolare, nell’inerzia, e, infine, un traguardo desiderato che concerne la modernizzazione sostenibile del Paese.

Se, invece, decliniamo la dimensione del *nation branding* pubblico⁴⁷⁰, è possibile affermare che lo spot rappresenti il gancio per tenere insieme l’identità nazionale con la possibilità di “fare bene le cose in comune”, declinata nella fase di attuazione del PNRR. Questi passaggi sono utili, altresì, per ridurre la distanza percepita tra le istituzioni europee, quelle nazionali e i territori.

Pertanto, è possibile affermare che lo spot “Italia Domani si fa insieme” è in linea con la strategia narrativa del PNRR nel biennio 2021-2022 e rappresenta un’iniziativa efficace di framing inclusivo in linea con i valori dell’UE. La sua piena efficacia in termini di divulgazione della conoscenza si realizza quando viene integrato all’interno di una dimensione comunicativa più ampia che contempla

⁴⁶⁶ Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), pagg. 51–58.

⁴⁶⁷ Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, pagg. 611–639.

⁴⁶⁸ Mayfield, J., & Mayfield, M. (2017). *Motivating Language Theory: Effective Leader Talk in the Workplace*. Cham: Springer

⁴⁶⁹ Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), pagg. 329–353

⁴⁷⁰ Anholt, S. (2007). *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

la narrazione istituzionale, la declinazione territoriale e le linee guida che garantiscono un accesso immediato ai contenuti del Piano.

Concludiamo cercando di rispondere alla domanda: Italia Domani ha rappresentato realmente un tentativo di marketing istituzionale? La risposta è positiva (anche se con alcune criticità che valuteremo successivamente), in quanto coniuga 4 elementi: un'architettura narrativa multicanale (portale, social network di servizio, eventi *place-based*, spot generalista), un framing basato sull'inclusione e in linea con i valori UE, un legame forte tra attuazione della policy e milestones misurabili e un funnel pubblico che guida i destinatari della narrazione dalla notorietà, alla comprensione e all'azione.

La misurazione dell'engagement effettuata dagli studiosi appare parziale per quanto riguarda gli esiti, in quanto non tiene conto degli altri strumenti attivi nell'azione di branding e ignora che la scadenza elettorale ha ridotto lo spazio di attenzione per i contenuti istituzionali.

Italia Domani appare, quindi, come una strategia comunicativa strutturata ed efficace e, allo stesso tempo, come un tentativo di marketing istituzionale parziale: una struttura coerente con gli indicatori riconosciuti dalla letteratura internazionale (trasparenza, accountability, fiducia e credibilità) che permette di agevolare un'evoluzione della narrazione pubblica verso un insieme di KPI chiari (awareness, comprensione, azioni conseguenti), segmentazione dei pubblici di riferimento e forte legame tra un racconto nazionale, la sua declinazione territoriale e la divulgazione di contenuti di servizio per la cittadinanza.

7.3 Domanda di ricerca 1: quali strumenti sono stati privilegiati nella comunicazione del PNRR e come è stata calibrata la comunicazione in funzione del pubblico di riferimento?

L'avvento di Draghi ha provocato un netto cambiamento strategico nella comunicazione governativa. La narrazione del PNRR ha acquisito una dimensione istituzionale, meno personalizzata rispetto a quella di Giuseppe Conte e legata al racconto di numeri, output e politiche verificabili.

Il livello *owned*, che comprende i canali di proprietà dell'amministrazione, comprende il sito web della Presidenza del Consiglio dei ministri www.governo.it e il portale Italia Domani www.italiadomani.gov.it presentato il 3 agosto 2021.

Nell'ambito *shared*, i canali di comunicazione sono gli account social della Presidenza del Consiglio e i profili Italia Domani (su Facebook l'ultimo post risale al 17 ottobre 2022, mentre su Instagram l'ultimo post è datato 27 settembre 2022). La policy adottata è sobria, istituzionale, priva di qualsiasi enfasi personalistica intorno alla figura del premier e centrata sui contenuti. Prevalgono le card esplicative e i continui rimandi al sito del Governo, al portale Italia Domani e al sito del MEF. Il *tone of voice* è rigorosamente informativo e il registro lessicale è di servizio, caratterizzato da titoli semplici e *call to action*. L'impianto visual è abbastanza standardizzato e intende assicurare coerenza e riconoscibilità attraverso palette e font istituzionali.

I contenuti puntano a ottenere dai diversi pubblici target una comprensione operativa. Le soluzioni grafiche (infografiche su dati, missioni, milestones e scadenze, FAQ in formato carosello, video brevi

e accessibili) sono accurate e rimandano costantemente ad una serie di approfondimenti pubblicati sui portali del livello *owned*.

La dimensione *earned*, che riguarda la copertura dei media, è incardinata intorno ad alcuni passaggi chiave (per i quali si rimanda al paragrafo precedente), qui ci limitiamo a citare gli snodi maggiormente rilevanti: l'evento di Cinecittà con l'approvazione del PNRR, la conferenza stampa di fine anno con l'annuncio di Draghi sul raggiungimento dei 51 target del 2021, l'erogazione della prima rata il 13 aprile 2022 e la fase broadcast con lo spot sulle reti Rai nel mese di settembre 2022.

In una posizione intermedia tra *owned* ed *earned* rientra il roadshow sui territori "Dialoghi sul PNRR" che rappresenta un'iniziativa di comunicazione *place-based* ideata con l'obiettivo di colmare le lacune cognitive e territorializzare la policy.

La segmentazione dei prodotti comunicativi percorre quattro direttrici strutturate in coerenza tra loro. La prima comprende la policy community e le amministrazioni impegnate nell'attuazione del Piano (istituzioni europee, amministrazioni centrali, enti territoriali) e in questo caso si sostanzia in un linguaggio tecnico-giuridico e istituzionale, in cui prevalgono riforme e cronoprogrammi, dossier, relazioni. Tutti i materiali sono pubblicati sul portale Italia Domani che funge da repository per l'attuazione del PNRR.

La seconda direttrice comprende gli stakeholder economico-sociali, in particolare le imprese, le università e il terzo settore. Per raccontare il PNRR a questo target lo strumento principale è il roadshow sui territori, occasioni pubbliche in cui prevale un *tone of voice* pragmatico e sono continue le *call to action* verso bandi, progetti e iniziative connesse all'attuazione.

La terza direttrice riguarda il pubblico generalista che è raggiunto nell'ambito della fase broadcast con gli spot andati in onda sulle reti Rai a partire dal 7 settembre 2022. Il registro, qui, è semplice, accessibile e immediato, mentre il lessico è inclusivo (cfr. paragrafo precedente).

La quarta e ultima direttrice di pubblico è rivolta ai cittadini digitali e nei loro confronti si privilegiano i canali social, intesi come strumenti di servizio e arricchiti da continui rimandi ai siti web istituzionali.

7.4 Domanda di ricerca 2: in che modo la narrazione digitale ha contribuito alla divulgazione del PNRR e degli interventi?

Con il governo Draghi, la narrazione digitale del PNRR si colloca a pieno titolo nel sistema mediale ibrido, dove convivono strumenti *owned*, *shared* ed *earned* che vengono utilizzati in modo complementare all'interno di una strategia di comunicazione istituzionale.

Se il racconto realizzato dal governo Conte era caratterizzato da un alto livello di personalizzazione politica, con Draghi l'enfasi narrativa è posta sulla necessità di rendicontare dati, target e scadenze e sull'opportunità di tradurre i contenuti in conoscenza e azione conseguente. Come anticipato, i diversi moduli comunicativi del governo Draghi comprendono anche il racconto *place-based* con i Dialoghi sul PNRR e la narrazione broadcast per un pubblico generalista con lo spot "Italia domani si fa insieme", pur nella cornice dei vincoli della par condicio.

Le diverse tappe comunicative affrontate in precedenza possono essere declinate secondo questi oggetti di analisi arricchendo la ricerca:

- il passaggio parlamentare (aprile 2021) si realizza con un registro asciutto, sobrio e tecnocratico, ed è indirizzato a trasmettere credibilità in termini di competenze e credibilità istituzionale. Il racconto si concentra sulle riforme, sui progetti, sui risultati e sull'accountability;
- la legittimazione pubblica avvenuta a Cinecittà (giugno 2021) alla presenza della presidente Ursula Von der Leyen è realizzata attraverso un forte simbolismo che rende l'approvazione della Commissione europea un evento ad alta visibilità mediatica;
- la presentazione della piattaforma "Italia Domani" (agosto 2021) pone l'accento sulla centralità dei dati, del monitoraggio dei progetti, delle missioni e dell'attuazione;
- il racconto degli snodi finanziari importanti (il prefinanziamento, agosto 2021, la prima rata, aprile 2022) diventa uno strumento per potenziare la reputazione e la credibilità del governo;
- la trasformazione della narrazione in azione comunicativa territoriale (con i dialoghi sul PNRR) traspone gli obiettivi del PNRR in opportunità e impatti sulle comunità locali.

La strategia di comunicazione è caratterizzata, tuttavia, da alcune debolezze strutturali, come il limitato raggiungimento del grande pubblico, il linguaggio in alcuni casi eccessivamente tecnico e la coincidenza della campagna broadcast (settembre 2022) con la fase più intensa della campagna elettorale che ha distolto fortemente l'attenzione dell'opinione pubblica dai contenuti istituzionali.

Si è trattato, dunque, di una narrazione che non è riuscita a raggiungere pienamente i pubblici non tecnici o specialistici.

Per rispondere alla domanda di ricerca DR2 sarà mantenuta l'impostazione utilizzata per Giuseppe Conte. In particolare, saranno oggetto di indagine:

- i comunicati stampa e le news pubblicate sul sito del Governo dal 25 aprile 2021 (presentazione del PNRR in Parlamento) al 23 settembre 2022 (a ridosso delle elezioni politiche);
- i canali social (Facebook e Instagram) della Presidenza del Consiglio dal 25 aprile 2021 al 23 settembre 2022;
- i canali social (Facebook e Instagram) di Italia Domani dall'avvio dell'iniziativa fino all'autunno 2022.

L'approccio della ricerca è qualitativo e quantitativo, caratterizzato dalla *content analysis* su formati e testi e dalla *social media analysis* per verificare le metriche elementari. L'obiettivo è quello di cogliere le evidenze maggiormente rilevanti in termini di risultati informativi e reputazionali.

Anche in questo caso, gli indicatori alla base dell'indagine sono:

- il registro linguistico;
- il timing e la frequenza dei contenuti;
- i formati e la tipologia dei contenuti;
- la focalizzazione sugli argomenti;

- il grado di personalizzazione del racconto;
- engagement, impressions e portata.

7.4.1 Le news e i comunicati stampa pubblicati sul sito www.governo.it



Dal 25 aprile 2021 (data della trasmissione del testo del PNRR al Parlamento) fino al 27 settembre 2022 (quando è stata sancita la vittoria di Giorgia Meloni e la Commissione europea ha dato il via libera al pagamento della seconda rata del PNRR) sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (www.governo.it) sono state pubblicate ben 715 notizie (quelle del governo Conte erano 234 seppur in un arco temporale più limitato) e su queste sono 80 le notizie dedicate al PNRR, con una percentuale pari all'11,19% (in calo rispetto all'esecutivo Conte, nel quale le news sul PNRR incidevano per il 23% del totale).

Il numero rilevante di news dimostra come il portale del Governo venga considerato la piattaforma principale per raccontare le politiche pubbliche. La narrazione mantiene un tono istituzionale e i contenuti sono ricchi e accurati in tutti i passaggi. I titoli sono solitamente chiari e diretti, contengono indicazioni tematiche puntuali che permettono di inquadrare la tematica in un preciso ambito di riferimento. La stragrande maggioranza degli articoli dedicati al PNRR riguardano le missioni, i progetti, le riforme, i progetti bandiera, l'attuazione e i target. Una terminologia che rientra nella cornice comunicativa europea sul Piano. A partire dalle news, inoltre è possibile approfondire gli argomenti proposti, grazie alla presenza di link interni ad atti ufficiali, decreti, comunicati stampa, documenti.

Le notizie assolvono, così, una vera e propria funzione di rendicontazione sociale, inserita in una cornice digitale che, di fatto, è il primo livello della comunicazione istituzionale del PNRR. La cura del dettaglio e la ricchezza di contenuti permettono a cittadini, media, amministrazioni, imprese e stakeholder di avere un punto di accesso autorevole e trasparente alle politiche realizzate dal Governo. Gli aggiornamenti, i link agli atti ufficiali, le infografiche e gli approfondimenti consentono di

costruire un corpus di informazioni ampio che lo rende non solo un archivio ma un vero strumento di accountability pubblica.

La sezione News viene considerata il canale ufficiale per divulgare decisioni, iniziative, annunci, documenti di rilevanza pubblica. È la voce ufficiale che garantisce il collegamento tra le iniziative dell'esecutivo e i diversi pubblici target cercando di assicurare coerenza e trasparenza alla narrazione istituzionale.

Non mancano, tuttavia, alcune criticità. La narrazione preferisce mantenere un *tone of voice* istituzionale e questa scelta strategica riduce la personalizzazione narrativa ed emotiva del racconto. Alcuni passaggi, inoltre, sono eccessivamente specialistici, poco immediati per il cittadino comune. La figura di Draghi gode di reputazione e credibilità in ambito interno e internazionale, ma la ridotta personalizzazione del racconto azzerava quasi del tutto le possibilità del coinvolgimento emotivo nei confronti di un pubblico ampio, che secondo gli studiosi appare fondamentale quando la comunicazione pubblica è incardinata in una fase di emergenza sociale.

La prima notizia oggetto di analisi è quella del 25 aprile e descrive accuratamente il testo del PNRR trasmesso alle Camere⁴⁷¹. Lo stile è asciutto, istituzionale e tecnico, anche se consente un'ampia comprensione, garantita anche dagli approfondimenti. Se le notizie pubblicate con il governo Conte erano brevi e strutturate per punti elenco, le notizie pubblicate con il governo Draghi sono lunghe, corpose, ricche di contenuti e tecnicismi (alcuni spiegati e semplificati, altri un po' meno).

Un altro passaggio importante è la discussione in Parlamento (26 -27 aprile 2021). Sul sito del Governo, in questa occasione, è stata pubblicata tutta la documentazione utile ad assicurare una informazione completa e accurata: i video del dibattito parlamentare, le trascrizioni dell'intervento del Presidente Draghi e le repliche.

Il discorso di Draghi è incentrato sul futuro, sulle giovani generazioni e sulla necessità un impegno comune ("tutti gli italiani") per raggiungere un'attuazione efficace del Piano.

"A noi l'onere e l'onore di preparare nel modo migliore l'Italia di domani"⁴⁷², afferma il premier, il quale pur essendo consapevole che il testo definitivo non è il frutto di un'ampia partecipazione istituzionale aggiunge: "Vorrei ringraziarvi per il prezioso lavoro di interlocuzione con istituzioni e parti sociali svolto dal Parlamento. La buona riuscita del Piano richiede uno sforzo corale delle diverse istituzioni coinvolte e un dialogo aperto e costruttivo. Il Parlamento ha effettuato, con rapidità, un ingente lavoro di sintesi delle osservazioni e delle istanze di numerosi enti istituzionali, associazioni di categoria ed esperti che ha contribuito alla fase finale di definizione del Piano. Tale lavoro di sintesi si è affiancato all'intensa collaborazione tra i diversi Ministeri a vario titolo coinvolti nella predisposizione del Piano, un lavoro che ha grandemente beneficiato dell'azione svolta dal precedente Governo. Ringrazio anche le Regioni, le Provincie e i Comuni, il cui ruolo va oltre queste consultazioni. Gli enti territoriali sono infatti determinanti per la riuscita del Piano"⁴⁷³.

⁴⁷¹ [Trasmissione del PNRR al Parlamento | www.governo.it](https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-le-comunicazioni-alla-camera/16727.html)

⁴⁷² <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/pnrr-le-comunicazioni-alla-camera/16727.html>

⁴⁷³ Ivi

Draghi si sofferma a lungo anche sulle riforme che accompagneranno l'attuazione del PNRR e sulla governance che aveva rappresentato una forte criticità per il suo predecessore.

Nel suo intervento in Parlamento le parole chiave relative al PNRR concernono la grande opportunità per lo sviluppo del Paese, lo sguardo al futuro (in particolare alle giovani generazioni) e l'impegno corale per assicurare un'attuazione concreta ed efficace.

Il secondo passaggio rilevante per la narrazione del PNRR è l'evento di Cinecittà (22 giugno). La giornata ha una forte carica simbolica ed è utilizzata dall'esecutivo per rafforzare la credibilità istituzionale e la reputazione interna e internazionale. “È una giornata di orgoglio per il nostro Paese – dichiara Draghi durante la sua introduzione -. Abbiamo messo insieme un piano di riforme ambizioso, un piano di investimenti che punta a rendere il nostro paese un Paese più giusto, più competitivo e più sostenibile nella sua crescita⁴⁷⁴”.

La prossemica è fondamentale in queste occasioni pubbliche perché è lo strumento indispensabile per comunicare messaggi importanti. L'Italia ha bisogno di acquisire credibilità agli occhi degli osservatori interni e internazionali e di grande aiuto risulta il supporto della Commissione europea. Draghi e Von der Leyen, per questo motivo, cercano in tutti i modi di dimostrare vicinanza e amicizia. L'immagine da comunicare all'esterno è che non siamo in presenza soltanto di cortesia istituzionale, ma di un vero e proprio rapporto di amicizia e fiducia reciproca: “Grazie Mario. È davvero un momento speciale per l'Ue e per l'Italia, la campagna vaccinale sta procedendo velocemente come anche la squadra azzurra e tutto il Paese, tutta la sua economia stanno riaprendo – dichiara la Presidente della Commissione europea -. Sono veramente felice di poter condividere questo momento con voi. E ti ringrazio per avermi portato qui a Cinecittà, Federico Fellini, la Dolce vita. È stato detto che qui si parla di arte, di cultura di artisti che sono stati colpiti dalla pandemia; quindi, è bello essere qui e avere modo di vedere quello che farete con gli investimenti di Next Generation EU”⁴⁷⁵.

Con la leadership di Mario Draghi l'Italia è collocata stabilmente nell'alveo europeo e il premier sfrutta ogni occasione pubblica e istituzionale per sottolinearlo.

Un'ulteriore tappa simbolica nel racconto del PNRR è rappresentata dal 3 agosto 2021, data in cui viene presentato al pubblico il portale www.italiadomani.gov.it. Il sito racconta le missioni, i progetti, le riforme, gli investimenti e le risorse del Piano. Contiene schede, infografiche e approfondimenti che dovrebbero garantire un continuo monitoraggio dell'attuazione. Si possono scaricare documenti ufficiali, verificare lo stato di avanzamento dei singoli progetti, raccogliere materiale e navigare mappe interattive.

L'inaugurazione del portale segna l'aggiunta di un altro tassello importante nella narrazione istituzionale sul PNRR, che sarà accompagnata anche dall'apertura dei profili social Italia Domani (vedi infra). Si tratta di un'azione dall'alto valore comunicativo e strategico, che intende garantire non soltanto la divulgazione dei contenuti del Piano ma una vera e propria rendicontazione sociale attraverso uno strumento di accountability che, nelle intenzioni di Palazzo Chigi, avrebbe dovuto parlare direttamente all'opinione pubblica.

⁴⁷⁴<https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-draghi-von-der-leyen-sull-approvazione-del-pnrr/17246.html>

⁴⁷⁵ Ivi

Il sito Italia Domani è in linea con l'impostazione di tenere insieme decisioni, target e risultati, ma in alcuni passaggi risulta eccessivamente tecnico e di difficile comprensione. E per quanto la *visual identity* sia coordinata con le altre azioni di comunicazione accomunate dal brand Italia Domani, le visite al sito e le condivisioni sui canali social rimangono piuttosto limitate.

Il 13 agosto 2021 è un'ulteriore data importante nel processo di attuazione del PNRR: la Commissione europea eroga all'Italia una prima anticipazione pari a 24,9 miliardi di euro a titolo di prefinanziamento nell'ambito del programma Next Generation EU, pari al 13% della somma complessiva. L'Italia è tra i primi Stati membri a ricevere questa erogazione anticipata e tale occorrenza viene utilizzata dal governo Draghi in chiave comunicativa per confermare il ruolo centrale del nostro Paese nel contesto della pianificazione europea post-pandemica⁴⁷⁶. Questa assegnazione viene interpretata dall'esecutivo come un'opportunità finanziaria e come una dimostrazione di responsabilità verso il percorso di investimenti e riforme avviato nei mesi precedenti. Queste risorse identificano un richiamo all'attuazione corretta del PNRR, e ad una gestione efficiente e trasparente.

La notizia pubblicata in questa occasione sul sito del Governo ci permette di identificare alcuni frame comunicativi che saranno ricorrenti nei mesi successivi: il riconoscimento che arriva dall'Europa, la credibilità del premier, l'affidabilità istituzionale dell'esecutivo⁴⁷⁷, la responsabilità intesa come dovere e promessa, la tenuta della compagine governativa. L'arrivo delle risorse fa parte di un cronoprogramma di iniziative per lo sviluppo del Paese e, in tal senso, le risorse non sono il risultato in sé a cui aspira il governo, ma un mezzo che per assicurare una spesa efficace richiede una governance strutturata, idee chiare e una visione del futuro.

Nell'intervento all'Assemblea di Confindustria, parlando del PNRR Draghi ripercorre uno dei frame comunicativi maggiormente usati da Giuseppe Conte, quello del momento decisivo per lo sviluppo e il futuro del Paese: "Il PNRR rappresenta un progetto decisivo per il futuro del nostro Paese – dichiara il premier davanti alla platea degli imprenditori -. Dobbiamo assicurarci che il denaro stanziato per gli investimenti sia speso bene, con onestà e senza infiltrazioni criminali⁴⁷⁸". La narrazione istituzionale è necessaria a sottolineare che le politiche pubbliche da adesso in poi avranno conseguenze rilevanti per il futuro del Paese e dei cittadini⁴⁷⁹.

Un ulteriore passo in avanti nella narrazione del PNRR viene effettuato durante la conferenza stampa di fine anno, tenutasi il 22 dicembre 2021, con l'annuncio del raggiungimento dei 51 obiettivi del 2021⁴⁸⁰. Per rendere conto di questo traguardo importante, si ricorre ad un eloquio ricco di implicazioni narrative e strategiche⁴⁸¹. Il tono utilizzato da Mario Draghi è istituzionale e autorevole, sobrio e particolarmente assertivo. Non è uno stile enfatico ma nel discorso che Draghi tiene alla

⁴⁷⁶ https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/nextgenerationeu-la-commissione-europea-eroga-allitalia-249-miliardi-di_it

⁴⁷⁷ J. Dodge e T. Metze, "Approaches to policy framing: deepening a conversation across perspectives", in *Policy Sciences*, Volume 57, pages 221–256, (2024) <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-024-09534-9?utm>

⁴⁷⁸ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-draghi-allassemblea-di-confindustria/17974.html>

⁴⁷⁹ Entman, Robert M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), pp. 51-58.

⁴⁸⁰ <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/draghi--raggiunti-tutti-i-51-obiettivi-pnrr-per-il-2021.html>

⁴⁸¹ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/pnrr-cabina-di-regia-con-il-presidente-draghi/18891.html>

platea dei giornalisti si nota una progressione incalzante e logica: l'obiettivo raggiunto presuppone la capacità di aver saputo rispettare gli impegni e gli obblighi previsti e per ottenere questo risultato è stato indispensabile il lavoro collettivo e l'impegno di tutte le istituzioni coinvolte. L'importanza del gioco di squadra viene confermata, inoltre, dall'utilizzo della prima persona plurale.

Le frasi utilizzate sono brevi, chiare e facilmente accessibili. I termini tecnici sono bilanciati adeguatamente dal richiamo ai valori del sistema-Paese e dell'identità europea. Le parole-chiave ricalcano lo schema dei mesi precedenti e sono inserite in una cornice interpretativa che delinea l'efficacia dell'azione pubblica nell'attuazione del PNRR come prova di legittimità e credibilità.

Nel mese di febbraio 2022 due passaggi appaiono particolarmente rilevanti per analizzare e definire la cornice della narrazione del PNRR. Nel suo intervento alla sala Zubin Mehta del Teatro del Maggio musicale fiorentino Draghi dichiara che “il PNRR dà la possibilità di attuare trasformazioni che vengono dal basso, cioè studiate, progettate e attuate da coloro che poi vivranno tutta la vita in queste città trasformate. In questo senso il PNRR è un'opportunità veramente straordinaria, un'opportunità storica per affrontare i problemi che sono rimasti irrisolti per decenni, come la carenza di infrastrutture o le diseguaglianze generazionali e di genere”⁴⁸². La dimensione narrativa del PNRR si rivolge adesso verso un frame partecipativo e locale, indirizzato a colmare le distanze tra le iniziative del governo e le comunità locali. Il messaggio di questo intervento è che il cambiamento nasce “dal basso” grazie alla partecipazione delle persone che vivono e conoscono i territori, attraverso una declinazione concreta dei valori di co-progettazione e responsabilità che garantiscono legittimità nell'opinione pubblica all'azione del governo in termini di policies.

Il linguaggio utilizzato da Draghi ripercorre il tratto stilistico dei precedenti interventi: uno schema asciutto ma ricco di riferimenti importanti, che puntano ad enucleare il metodo usato per raggiungere i primi risultati attuativi. La governance partecipata tra stato e territori riduce la distanza tra le stanze dei bottoni e la vita quotidiana dei cittadini, e la presentazione del PNRR in termini di progetti da realizzare sui territori permette di potenziarne la comunicabilità, in quanto non si tratta di un oggetto narrativo esterno ma di una policy che coinvolge attivamente le comunità locali. Il PNRR, inoltre, non è una politica pubblica temporanea ma è una policy importante che guarda alle generazioni future, le quali sono legate strettamente alle decisioni politiche del momento.

Appare rilevante anche la notizia che annuncia il via libera della Commissione europea al pagamento della prima rata da 21 miliardi di euro, in seguito al raggiungimento dei 51 obiettivi del 2021⁴⁸³. Il registro è sobrio, misurato e istituzionale anche in questa occasione e intende trasmettere rigore amministrativo e una reputazione positiva dell'azione di governo. A potenziare l'importanza del risultato concorrono le parole di Ursula von der Leyen convinta che “l'Italia abbia fatto buoni progressi per ricevere il suo primo pagamento nell'ambito del Next Generation EU”⁴⁸⁴. È un discorso pubblico basato sull'autorevolezza, da un lato quella interna di Draghi e dell'esecutivo e, dall'altro, quell'esterna che proviene dalle istituzioni comunitarie che culmina nella rilevanza di un momento decisivo per il Paese.

⁴⁸² <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/draghi-grazie-al-pnrr-le-trasformazioni-sono-dal-basso/19224.html>

⁴⁸³ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/pnrr-libera-dalla-commissione-europea-alla-prima-rata-di-finanziamenti-litalia/19290.html>

⁴⁸⁴ Ivi

Lo schema interpretativo in cui è possibile inserire questa notizia consiste nella capacità dell'Italia di dimostrare affidabilità nell'attuazione del Piano. Il PNRR, quindi, non è soltanto una promessa, un elemento su cui costruire consenso e su cui strutturare una campagna elettorale permanente, ma è una politica pubblica che si evolve concretamente e che è possibile monitorare attraverso gli strumenti messi a disposizione dal governo Draghi. La notizia sul via libera della Commissione europea, dunque, è utile per trasformare una locuzione astratta in qualcosa di tangibile (l'arrivo delle risorse) e rappresenta un elemento ulteriore per raccontare la credibilità del nostro paese verso l'opinione pubblica e le istituzioni europee.

La dimensione istituzionale del racconto portato avanti dal Governo Draghi è confermata anche in un momento di particolare importanza come l'annuncio del 13 aprile 2022 sul ricevimento della prima rata da 21 miliardi di euro. Tale erogazione segue la valutazione positiva della Commissione europea sul raggiungimento dei 51 obiettivi previsti per il 2021⁴⁸⁵. La notizia pubblicata sul portale della Presidenza del Consiglio appare, tuttavia, eccessivamente sintetica, caratterizzata da un tono sobrio e istituzionale, in linea con le precedenti. Si ravvisa un certo equilibrio tra chiarezza e tecnicità, mentre l'introduzione dell'ambito procedurale di matrice europea rappresenta uno strumento per assicurare legittimità. Il risultato è un discorso pubblico che parte dalla performance positiva del Governo e lo collega al riconoscimento reputazionale delle istituzioni europee.

Il *tone of voice* è istituzionale e se da un lato è usato in funzione legittimante dell'azione del governo, dall'altro rende conto di un risultato procedurale importante e vincolato alla cornice europea. Non c'è enfasi e non si tratta di una promozione. È, invece, un passaggio del racconto sul PNRR che il governo Draghi sta portando avanti in linea con i frames di trasparenza, responsabilità e corrispondenza agli impegni presi. Tra le parole-chiave utilizzate è possibile riconoscere la ricorrenza del "risultato ottenuto", del raggiungimento degli obiettivi, della valutazione delle istituzioni europee e degli Stati membri.

In questa notizia è possibile ravvisare una finalità simbolica che riguarda la concretizzazione del PNRR che da progetto sulla carta si trasforma in un dato misurabile grazie all'erogazione delle risorse. Viene dimostrata, altresì, la capacità del Governo di ricevere il pagamento della prima rata del Piano e che, quindi, rappresenta un elemento di credibilità per le fasi attuative successive.

Il frame narrativo del PNRR come procedura partecipata e territoriale ritorna nell'intervento di Draghi l'8 giugno alla stipula dei protocolli con alcune Regioni in merito ai "progetti bandiera" che sono utilizzati come paradigma dell'attuazione⁴⁸⁶. Il Piano "parte dal basso" e le proposte dei progetti provengono dai territori. Nel racconto di Draghi il PNRR viene presentato come un percorso che vede le Regioni e gli enti locali in qualità di attori protagonisti. In questo modo si riduce la distanza tra il governo i territori e si valorizzano le comunità locali.

Un altro traguardo rilevante per l'attuazione del PNRR è il raggiungimento dei 45 obiettivi previsti per il primo semestre 2022 entro i termini stabiliti⁴⁸⁷. Questo target ha permesso di trasmettere alla Commissione europea la richiesta di pagamento della seconda rata del PNRR (24,1 miliardi). Anche

⁴⁸⁵ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/pnrr-l-italia-riceve-dalla-commissione-ue-il-pagamento-della-prima-rata-da-21-mld/19629.html>

⁴⁸⁶ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/firma-dei-protocolli-d-intesa-sui-progetti-bandiera-del-pnrr-intervento-del-presidente.html>

⁴⁸⁷ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/pnrr-conseguiti-i-45-traguardi-del-primo-semester-2022/20164.html>

in questo caso il linguaggio è essenziale, misurato e assertivo, mentre il tono rimane sobrio e strutturato al fine di comunicare credibilità, reputazione positiva e coerenza nelle procedure. Non si tratta di una notizia celebrativa ma di un semplice rendiconto comunicativo, asciutto e privo di passaggi enfatici.

Questo annuncio assume una rilevanza particolare se lo inseriamo nel momento politicamente complesso per la maggioranza di governo. La notizia del 29 giugno, dunque, intende consolidare nei confronti del grande pubblico la reputazione del governo, ostentando che l'attuazione del PNRR procede con risultati tangibili. È un annuncio che tenta di tenere salda una leva narrativa fondamentale: un presidio di legittimazione dell'azione dell'esecutivo in un momento di instabilità. Pur collezionando nel carnet di governo risultati positivi, la tenuta politica dell'esecutivo Draghi era messa a dura prova dagli istinti politici ed elettorali delle forze che lo sostenevano. Le prime schermaglie si erano registrate nel mese di aprile: alcuni leader di partito apparivano pronti per la campagna elettorale e alla ricerca continua di pretesti per far cadere il governo⁴⁸⁸. Il supporto parlamentare, di conseguenza, era più fragile e soggetto alle tensioni tra i partiti. La crisi politica prese il via il 14 luglio 2022, quando il Movimento 5 Stelle non partecipò al voto di fiducia sul decreto "Aiuti", trasformato in un banco di prova per la tenuta del governo⁴⁸⁹. Draghi decise di rassegnare le dimissioni, che furono respinte dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. Il successivo tentativo di ottenere una conferma della fiducia fallì nuovamente. Il 20 luglio al Senato il pallottoliere dei voti favorevoli al governo si fermò a quota 95. Il giorno successivo giunsero le dimissioni definitive di Draghi, seguito dal decreto di scioglimento anticipato delle Camere⁴⁹⁰. Fino alle elezioni politiche, convocate per il 25 settembre, il governo Draghi visse in una sorta di limbo comunicativo, anche a causa dei contorni della normativa sulla par condicio.

A completare il quadro narrativo interviene due giorni dopo le elezioni, il 27 settembre 2022, la pubblicazione sul sito del Governo⁴⁹¹ della notizia relativa al via libera della Commissione europea alla seconda rata da 21 miliardi di euro, in seguito al raggiungimento dei 45 obiettivi del primo semestre 2022⁴⁹².

Le parole di Ursula von der Leyen confermano il grande legame umano e di stima con il premier Draghi: "Ancora una volta buone notizie per l'Italia. La Commissione ritiene che l'Italia abbia compiuto progressi sufficienti nell'attuazione del suo piano PNRR per ricevere un secondo pagamento da NextGenerationEU. L'Italia sta dimostrando un continuo e importante impulso alle riforme in settori chiave, come il pubblico impiego e gli appalti pubblici. Congratulazioni, Italia, e continua a lavorare bene! La Commissione è al vostro fianco"⁴⁹³. Tale annuncio provoca l'effetto di fissare il racconto positivo sul PNRR e ribadire che qualsiasi esito elettorale non inciderà sull'attuazione del Piano.

⁴⁸⁸ <https://www.linkiesta.it/2022/04/draghi-governo-emergenza/>

⁴⁸⁹ <https://tg24.sky.it/politica/2022/07/15/governo-draghi-crisi-tappe>

⁴⁹⁰ https://www.rainews.it/articoli/2022/07/la-fine-del-governo-draghi-cosa--successo-e-perch-a4ba5ff9-e766-4f87-bd82-0d5720c0d4b8.html?utm_source=chatgpt.com

⁴⁹¹ <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/pnrr-libera-dalla-commissione-europea-alla-seconda-rata-di-finanziamenti-litalia/20571.html>

⁴⁹² <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/pnrr--dalla-commissione-europea-l-ok-alla-seconda-rata-da-21-mil.html>

⁴⁹³ https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2022/09/27/commissione-ue-annuncia-il-suo-si-a-seconda-tranche-pnrr_764a7512-0780-414f-af0e-414986578467.html

Appare più scarna la produzione di comunicati stampa. Dal 25 aprile 2022 al 27 settembre 2022 sono pubblicati sul sito del Governo 185 comunicati stampa e tra questi soltanto 8 sono dedicati al PNRR, con una percentuale pari al 4,3%. Tra i passaggi degni di nota rientra il comunicato dedicato alla prima riunione della Cabina di regia il 7 ottobre 2021⁴⁹⁴. Lo stile è istituzionale, formale e indirizzato a comunicare puntando sulla chiarezza e sull'ordine dei concetti. Il registro si conferma anche in questo caso sobrio e tecnico, con una suddivisione in sezioni per facilitarne la lettura e la scansione cognitiva. I numeri acquisiscono la funzione di dettagli concreti della narrazione (3 miliardi per i nuovi asili, 800 milioni per le nuove scuole, 9 miliardi per la ricerca...) e arricchiscono il testo assicurando credibilità e misurabilità.

La strategia comunicativa istituzionale è confermata dal ricorso ai frames già visti altrove: la formalità di una struttura come la Cabina di Regia che configura una governance non improvvisata ma strutturata ed efficiente; il rapporto diretto con l'Europa nelle fasi attuative del Piano; la priorità da garantire alle riforme e agli investimenti; la territorializzazione degli interventi e la trasparenza da assicurare ad una politica pubblica che tutti i cittadini possono monitorare.

Interessante per la nostra analisi è anche il comunicato stampa pubblicato il 2 febbraio 2022 a valle del Consiglio dei ministri n. 59⁴⁹⁵ al cui interno è presente un paragrafo dedicato al PNRR che contiene una ricognizione del processo attuativo nel primo semestre e la definizione dei target, delle scadenze e degli importi impegnati.

7.4.2 La comunicazione social del PNRR: i canali Facebook e Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri

Se Giuseppe Conte aveva usato i canali social personali e quelli della Presidenza del Consiglio per potenziare la strategia di comunicazione e ampliare l'efficacia della personalizzazione della *policy*, con Mario Draghi siamo in presenza di una strategia differente. Draghi non è presente sui social e ha esordito la sua avventura da premier con un posizionamento comunicativo abbastanza chiaro: "Bisogna parlare solo quando c'è qualcosa da dire". Dopo un periodo di ipercomunicazione, gestito dal tandem Conte-Casalino, si è passati ad una fase in cui è prevalsa la convinzione che una maggiore sobrietà nella comunicazione istituzionale (anche in termini quantitativi) potesse migliorare il dibattito pubblico.

Conte aveva tutti gli elementi del leader politico pop, mentre Draghi ha impostato la strategia di comunicazione social sull'autorevolezza dei messaggi di Palazzo Chigi. Si presenta, cioè, come una figura dotata di terzietà rispetto al panorama politico attuale e questo gli consente una solida reputazione riconosciuta dall'opinione pubblica.

Come verrà mostrato in questa ricerca, Draghi deciderà di non cedere durante tutta il suo mandato al fascino della comunicazione pop. Non a caso, sui canali social ufficiali di Palazzo Chigi sono

⁴⁹⁴<https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-della-prima-riunione-della-cabina-di-regia-sul-pnrr/18148.html>

⁴⁹⁵<https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-59/19083.html>

pubblicati principalmente link e riferimenti che rimandano alle news e ai comunicati pubblicati sul sito del Governo che rimane il canale di comunicazione primario.

Se la reputazione di Draghi è rimasta alta anche dopo il primo anno di permanenza a Palazzo Chigi, sono aumentati, tuttavia, esponenzialmente i post e i commenti negativi sul suo conto. L'assenza dalle piattaforme ha impedito di controllare il fenomeno e, nel corso del 2022, è stata ampiamente sottovalutata dal suo staff, che ha preferito mantenere una comunicazione social di basso profilo. L'obiettivo, del resto, non era quello di promuovere l'immagine del premier, come era avvenuto con Giuseppe Conte, ma di raccontare lo stato di attuazione del PNRR.

Sono interessanti le conclusioni a cui è giunta l'agenzia di comunicazione Arcadia che ha lavorato su un paper intitolato "Draghi e la rete" pubblicato nel febbraio 2022⁴⁹⁶. La ricerca analizza le opinioni espresse in rete su Mario Draghi nei primi 12 mesi alla guida dell'esecutivo e emerge un dato paradigmatico: il 52,6% degli intervistati ha fiducia in Draghi ma oltre il 50% dei post relativi alla sua figura e pubblicati nel corso del 2021 sono negativi, mentre sono il 36% sono positivi.

Da un lato la recrudescenza della pandemia e delle chiusure per affrontare l'emergenza, dall'altro l'incertezza sui costi energetici che hanno reso problematico l'orizzonte economico del Paese, hanno provocato una crescente diffidenza nei confronti delle politiche pubbliche adottate dal Governo per limitare la diffusione della quarta ondata. A questa criticità, aggiungiamo anche i silenzi che l'esecutivo ha manifestato in numerose occasioni a seguito dell'approvazione di provvedimenti mediaticamente rilevanti, ed è possibile definire nettamente i contorni della fragilità del posizionamento di Mario Draghi sui canali social.

È possibile affermare, quindi, che la comunicazione social del PNRR, ma anche di tutte le politiche pubbliche adottate dal governo Draghi, si basa su un approccio ampiamente istituzionale che non lascia spazio all'enfasi, all'empatia e alla personalizzazione del messaggio. Il racconto digitale si concentra sulle pagine della Presidenza del Consiglio dei ministri e, in seguito, sugli account di Italia Domani, attraverso una strategia narrativa che opera con estrema cura nella selezione e nella misurazione del linguaggio, nella moderazione del contenuto e nella lontananza conclamata da racconti personalistici.

Il racconto del PNRR sui social è quindi orientato alla neutralità istituzionale, con l'obiettivo di divulgare l'autorevolezza del governo, la responsabilità nei confronti del Paese e promuovere trasparenza amministrativa. Non c'è alcuna intenzione di costruire un'immagine carismatica del premier o di potenziare il consenso.

Iniziamo la nostra ricerca con l'account Facebook della Presidenza del Consiglio dei ministri. Dal 25 aprile 2021 (invio del PNRR al Parlamento) al 27 settembre 2022 (data dell'ok della Commissione europea al pagamento della seconda rata) sono stati pubblicati 194 post complessivi e tra questi 45 sono dedicati alla narrazione del PNRR, con una percentuale pari al 23,20% che indica la forte incidenza del racconto del Piano all'interno del *placement* digitale e social delle politiche pubbliche realizzate dal governo Draghi.

⁴⁹⁶ <https://www.wired.it/article/draghi-anno-governo-social-network/>

Ulteriori contenuti ricorrenti concernono la gestione della pandemia e le campagne istituzionali del Governo. Il racconto avviene attraverso foto, video, infografiche sulla campagna vaccinale, il green pass e le misure emergenziali per fronteggiare la pandemia. Nel mese di ottobre 2021 si registra un ritmo intenso di post, ben 26, con una preponderanza della narrazione del G20 che si svolge a Roma ma anche con le informazioni sulle riaperture e sulle prime declinazioni del PNRR. Nei mesi seguenti i numeri della pubblicazione di post calano progressivamente. Nei mesi di maggio e giugno 2022 i post mensili sono 14, mentre a luglio diventano 5 e ad agosto appena 3. Nel mese di settembre, infine, figurano 7 post fino al 27 settembre.



Un dato rilevante degno di nota è l'incremento dell'engagement nelle occasioni in cui la comunicazione diventa più empatica e sfiora argomenti non strettamente legati alle policies del Governo, come è avvenuto con un post del 12 luglio 2021 che racconta l'incontro avvenuto a Palazzo Chigi tra il premier Draghi e la nazionale di calcio vincitrice del Campionato europeo 2020.

Si tratta di una declinazione pratica della teoria del *visual framing* applicata alla comunicazione social del governo Draghi. Un racconto basato sulle immagini, sulle grafiche e su un layout accattivante⁴⁹⁷ non rappresenta una scelta strategica accessoria ma uno strumento per aumentare il numero delle interazioni e integrare il messaggio politico con l'inserimento di frame testuali che riguardano altri ambiti della vita quotidiana (in questo caso lo sport). Il visual framing può essere descritta come quel processo attraverso il quale alcuni aspetti di una realtà comunemente percepita sono selezionati ed enfatizzati nel racconto attraverso immagini, video, grafiche e una struttura visiva efficace⁴⁹⁸. Il visual

⁴⁹⁷ <https://www.facebook.com/share/v/1A4evvHdNn/>

⁴⁹⁸ Bock, M. A. (2020). Theorising visual framing: contingency, materiality and ideology. *Visual Studies*, 35(1), 1–12.

framing interloquisce con il discorso verbale e fornisce un contributo rilevante nella costruzione di senso e significati che sono collegati non soltanto alle parole ma anche alle immagini. E' interessante annotare anche la riflessione di Geise et al. sulle influenze sensoriali, affettive e cognitive collegate al visual framing: le immagini rappresentano uno strumento eccellente per evocare emozioni e rendere più immediato il richiamo del messaggio rispetto ad una comunicazione basata esclusivamente sul testo⁴⁹⁹.

I 45 post dedicati al PNRR raccolgono complessivamente 19.058 like (con una media piuttosto bassa di 423 like a post), 11.092 commenti (246,5 commenti in media per ogni post) e 2099 condivisioni (con una media di circa 47 condivisioni a post). Sono numeri che appaiono particolarmente modesti se confrontati con le performance registrate dall'account di Palazzo Chigi con Giuseppe Conte, 60.753 like, 18.020 commenti e 7.931 condivisioni. La comunicazione sui canali social istituzionali con Conte ha esercitato una maggiore attrazione emotiva e partecipativa rispetto a quella registrata dal governo Draghi. Va detto, anche, che il confronto non riguarda due ambiti temporali identici: l'indagine sul governo Conte copre un periodo di sette mesi (da giugno 2020 a gennaio 2021), quella sul governo Draghi riguarda un periodo di 17 mesi (da aprile 2021 a settembre 2022).

Tali differenze sono dovute anche al fatto che il governo Conte ha operato in un contesto di grave emergenza sanitaria, un periodo in cui la mobilitazione sociale ha registrato picchi di maggiore intensità e la comunicazione istituzionale aveva una funzione rassicurante nei confronti degli utenti dei social. Il governo Draghi, invece, era un esecutivo di natura tecnica e istituzionale, e quindi automaticamente meno popolare in termini di coinvolgimento politico. Per queste ragioni potrebbe aver scontato un deficit di *appeal* personale.

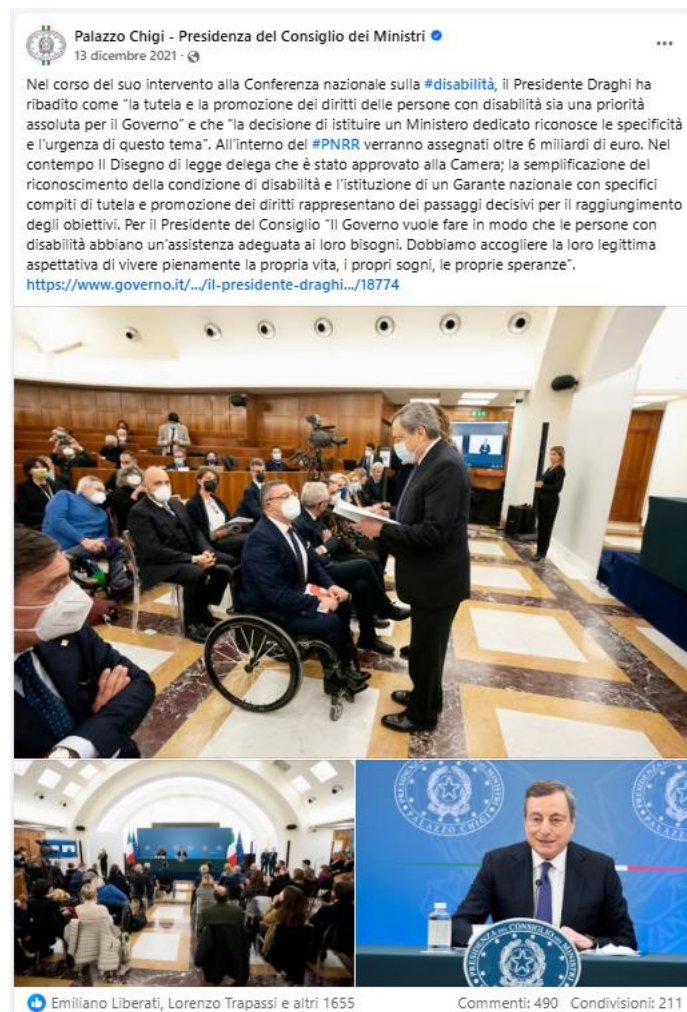
È opportuno evidenziare che nei mesi del governo Conte è stato sperimentato un mix tra contenuti istituzionali e contenuti simbolici ed empatici, legati ad una narrazione più attrattiva basata sulla condivisione di emozioni, volti e momenti importanti. Con Mario Draghi, invece, si registra una stabilità di post dal carattere istituzionale caratterizzati da un *tone of voice* sobrio e tecnico, per quanto accessibile al pubblico ampio dei social network. Semplificando, potremmo dire che con Conte si persegue l'obiettivo di emozionare il pubblico e stabilire un legame diretto in termini di consenso elettorale attraverso i canali social, mentre con Draghi si preferisce un registro stilistico istituzionale al fine di costruire credibilità interna e internazionale e garantire una reputazione ottimale alle policies realizzate dal governo.

Durante l'esperienza del governo Conte, inoltre, sulla pagina Facebook della Presidenza del Consiglio spesso venivano rilanciati i post emozionali pubblicato sull'account personale del premier. Con il governo Draghi, invece, l'utenza ha percepito la pagina Facebook di Palazzo Chigi come un canale di informazione ufficiale e di servizio e, di conseguenza, con una limitata capacità di stimolare la partecipazione emotiva.

Tra le performance migliori in termini di engagement si segnala il post del 13 dicembre 2021 relativo all'intervento del presidente Draghi alla conferenza internazionale sulla disabilità. I like raggiungono quota 1657, i commenti sono 490 e le condivisioni 211. Il premier sottolinea l'impegno del PNRR in termini di risorse finanziarie (6 miliardi) a favore delle politiche in favore delle persone disabili. "Il

⁴⁹⁹ Geise, Stephanie, & Xu, Yi. (2024). *Effects of Visual Framing in Multimodal Media Environments: A Systematic Review of Studies Between 1979 and 2023*. *Journalism & Mass Communication Quarterly*.

Governo vuole fare in modo che le persone con disabilità abbiano un'assistenza adeguata ai loro bisogni – afferma Draghi -. Dobbiamo accogliere la loro legittima aspettativa di vivere pienamente la propria vita, i propri sogni, le proprie speranze”.



Se analizziamo da un punto di vista stilistico questo post, ci rendiamo conto che il riferimento alle risorse conferisce una dimensione oggettiva alla comunicazione. Spostare l'attenzione verso i diritti, le speranze e le aspettative, permette, altresì, di usare un linguaggio emozionale che avvicina il discorso pubblico ai cittadini. La citazione del virgolettato di Draghi, inoltre, attribuisce autorevolezza al contenuto del post. Nell'ambito delle politiche del governo in favore delle persone disabili il PNRR non è presentato soltanto come una policy ma come un vero e proprio strumento di giustizia sociale e inclusione. In questo caso è necessario registrare un *tone of voice* empatico che ricorre alla forza evocativa di parole come “sogni”, “vita”, “aspettativa”, “bisogni” che sono legate ad una dimensione umana e valoriale che cerca di andare oltre l'asetticità dei numeri.

All'interno di questo post è possibile ritrovare i frame che sono abitualmente presenti nel racconto del PNRR portato avanti dal governo Draghi. Il primo è il frame dell'inclusione e della dignità universale. Il PNRR non è soltanto una politica pubblica che prevede la spesa di risorse ma una leva utile per promuovere dignità sociale e diritti, in questo caso delle persone disabili. Un frame del genere permette di collegare il Piano ai diritti fondamentali e ai valori costituzionali.

Il secondo frame è relativo alla responsabilità istituzionale del governo e si sostanzia nell'uso dei verbi modali che riflettono i concetti di dovere e impegno. Il terzo frame concerne la trasparenza amministrativa e la capacità del governo di farsi carico delle problematiche vissute da una fascia della popolazione.

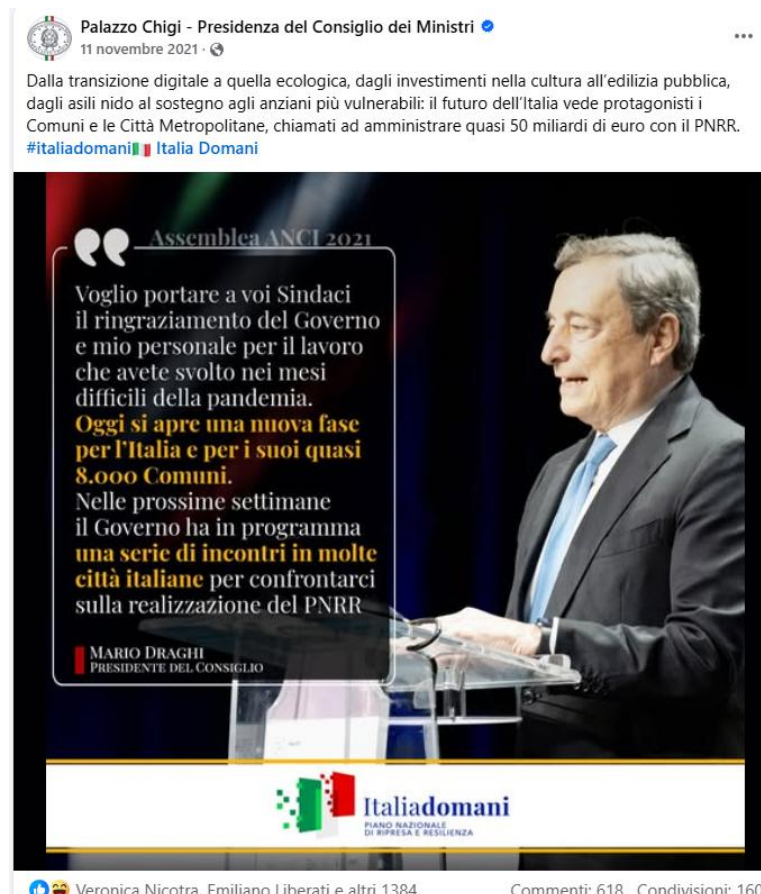
In questo post il PNRR diventa un simbolo utile per definire un'identità narrativa: è una policy che concorre a costruire un'Italia più giusta. Nella credibilità istituzionale e politica del Piano, si innesta così un tema dalla forte connotazione sociale come la disabilità.



Un altro post particolarmente performante in termini di interazioni è quello del 30 novembre 2021, relativo all'intervento di Draghi alla presentazione del "Manifesto sul Lavoro ed Energia per una transizione sostenibile". Nel suo discorso Draghi sottolinea che il 40% dei fondi del PNRR è dedicato alla transizione ecologica. Il post ottiene ben 1521 like, 577 commenti e 105 condivisioni.

Qui è interessante segnalare la commistione tra i tematismi tecnici e il riferimento ai valori e alla cooperazione centrale. Anche in questo caso il dato delle risorse investite conferisce concretezza e autorevolezza al fine di amplificare le potenzialità narrative pur restando ancorati nella cornice del PNRR.

Il terzo post meritevole di nota per il livello di interazioni è quello dell'11 novembre 2021 che racconta la partecipazione di Draghi all'Assemblea Annuale ANCI in corso di svolgimento a Parma. I like raggiungono quota 1386, i commenti sono 618 e le condivisioni 160.



In questo caso Draghi punta a valorizzare la centralità dei Comuni nell'attuazione e nella governance del PNRR, rendendo gli enti locali protagonisti dell'implementazione del Piano. Il riferimento alle risorse da gestire assicura una preponderanza al messaggio e introduce il frame della responsabilità amministrativa per lo sviluppo dei territori. Si tratta di un post con cui Draghi si rivolge direttamente ai sindaci attraverso la combinazione di una dimensione tecnica e del richiamo ai valori. L'obiettivo è quello di stabilire una connessione priva di intermediazioni tra il governo del Paese e gli amministratori locali, due soggetti istituzionali che interagiscono e collaborano per il bene dell'Italia.

Il contenuto testuale è arricchito dal virgolettato del premier ed è accompagnato da una card grafica che punta a emozionare i pubblici e creare empatia. A differenza dei precedenti, in questo post c'è un discreto grado di personalizzazione della figura del Presidente del Consiglio. È un discorso pubblico che presenta una voce umana all'interno di un contesto istituzionale.

La pagina Facebook di Palazzo Chigi rappresenta uno dei canali di comunicazione più importanti per narrare l'attuazione del PNRR. È il canale social dove si annunciano i risultati raggiunti, i finanziamenti ricevuti dalla Commissione europea, ma è anche lo strumento per divulgare i dati sulle risorse a disposizione, pubblicare infografiche sulle Missioni e dare evidenza dell'impatto sui territori. I post corredati da card per spiegare chiaramente il contenuto del Piano declinano ad un livello grafico l'autorevolezza, la credibilità e la reputazione della figura del premier che appare in tutto il racconto pubblico come il garante istituzionale delle procedure di attuazione.

La strategia narrativa è incentrata sui diversi tematismi del Piano, mentre una serie di argomenti esterni al PNRR non vengono citati, come ad esempio la crisi politica in atto a partire dalla primavera 2022 che non trova spazio all'interno del racconto social. Questa impostazione segna una forte

discontinuità con il governo Conte, dove i richiami alla crisi politica erano molto frequenti anche all'interno dei post pubblicati sulla pagina Facebook di Palazzo Chigi.

Per quanto riguarda il registro linguistico, il tono prevalente è quello istituzionale, formale e tecnico, ma non mancano tuttavia i riferimenti ai valori condivisi. Il grado di personalizzazione rimane limitato: sono assenti le narrazioni che mettono al centro l'identità del premier, o il contesto politico, mentre sono enfatizzati la responsabilità amministrativa, l'impegno comune per la buona riuscita del Piano e la coesione sociale.

In merito al timing e alla frequenza dei contenuti, a partire dal mese di luglio 2022 si registra una netta diminuzione dell'attività social, in particolare a seguito della crisi di governo e della campagna elettorale. Calano anche le interazioni e l'attenzione dei cittadini ad una pagina istituzionale in un contesto in cui a farla da padrone sono i contenuti connotati politicamente divulgati dai diversi leader di partito in lotta per il consenso elettorale.

La narrazione social del PNRR con Draghi, quindi, si coniuga attraverso frame rilevanti come la responsabilità, l'autorevolezza e la credibilità e sottolinea frequentemente come il Paese sia iscritto nella cornice europea. La mappa concettuale relativa alla costruzione del futuro del Paese e l'attenzione ai giovani, alle donne e ai territori completano quella che appare chiaramente come una strategia comunicativa che privilegia la legittimazione tecnica rispetto alla mobilitazione politica.

Un ulteriore canale di comunicazione per raccontare il PNRR è la pagina Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri, uno spazio privilegiato per costruire una narrazione visual delle politiche pubbliche. Card, foto degli eventi, grafiche efficaci e impattanti, video brevi che catturano l'attenzione. Palazzo Chigi su Instagram propone una dimensione comunicativa dove si intrecciano gli annunci istituzionali e la rappresentazione del PNRR come un cantiere che riguarda tutti i cittadini.

L'indagine riguarda un periodo compreso tra il 26 aprile 2021 e il 4 ottobre 2022, 17 mesi nel corso dei quali vengono pubblicati complessivamente 238 post, tra cui soltanto 32 sono dedicati al PNRR con un'incidenza percentuale pari al 13,45%. Emerge subito un dato evidente: il numero limitato di post totali, a conferma di quanto la strategia social di Palazzo Chigi sia stata impostata soprattutto sull'implementazione e l'aggiornamento della pagina Facebook.

L'account Instagram appare come una vetrina visual dell'attività istituzionale del governo e del premier Draghi. Foto degli eventi, primi piani, momenti cerimoniali e di protocollo sono utilizzati per definire uno storytelling per immagini che racconta la presenza del governo sul campo a garanzia dell'attuazione delle policies. Sono presenti contenuti sulla gestione dell'emergenza pandemica, sulle campagne vaccinali, sulla partecipazione del premier ai consessi internazionali o al G20 alla Nuvola di Roma. Non sono presenti, invece, elaborazioni tecniche del Piano. Per assicurare impatto visivo alla narrazione sono favorite le immagini simboliche, i volti, i momenti istituzionali, gli ambienti in cui è presente il pubblico, anziché grafiche e infografiche di difficile comprensione.

Queste impostazioni permettono di potenziare il livello di personalizzazione anche se si rimane all'interno di un ambito connotato istituzionalmente. Draghi appare il volto del governo ma non si intende dare alla sua figura un'enfasi politica.

I like complessivi raccolti dai 32 post dedicati al PNRR sono 35.415, con una media di 1107 like a post. I commenti totali raggiungono quota 1409, con una media di 44 commenti a post. Nonostante la media, i post superano i mille like soltanto in quattro occasioni.

Il post che ottiene la migliore performance in termini di engagement (5139 like e 140 commenti) è quello del 22 giugno 2021, la giornata dell'approvazione del PNRR da parte della Presidente della Commissione europea nella cornice di Cinecittà.



Il secondo post in termini di interazioni riguarda la partecipazione di Draghi al meeting di Comunione e Liberazione a Rimini. È il 24 agosto 2022 e manca circa un mese alle elezioni, il governo è caduto e le camere sono state sciolte. Mentre le forze politiche sono impegnate strenuamente nella contesa elettorale il premier uscente si fa ritrarre in mezzo ai giovani durante una pausa dai lavori. È una tra le foto più empatiche pubblicate sui canali social di Palazzo Chigi durante l'esecutivo Draghi e il numero di like ottenuto (4398) conferma quanto sia importante l'impatto visual della narrazione. Nel testo del post, invece, sono enfatizzati gli interventi del Governo a sostegno di famiglie e imprese, le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR per mettere finalmente al centro dell'agenda delle politiche pubbliche il Sud del Paese, i giovani e le donne.



Il terzo post risale al 22 dicembre 2021 ed è dedicato all'annuncio del raggiungimento dei 51 obiettivi del PNRR previsti per il 2021. I like sono 3841 e i commenti 165. Non è un caso che anche questo post che sale sul podio dei più performanti sia caratterizzato da un forte impatto visivo concentrato sulla figura del premier. È l'ennesima conferma che una comunicazione empatica, emozionale e lontana dal recinto dell'istituzionalità assicura performance migliori in termini di interazioni.



Nei tre post top performer in termini di like e visibilità ricorre un elemento visivo rilevante: il premier Draghi appare sempre al centro dell'immagine, un ancoraggio visivo e simbolico che funge da paradigma della centralità e della credibilità del leader. Draghi si presenta in questo modo come il principale garante della buona riuscita del PNRR e allo stesso tempo trasforma sè stesso nel veicolo principale del significato che si intende raccontare.

I frame narrativi mantengono una forte connotazione simbolica: nel primo la location di Cinecittà diventa il set per raccontare la rinascita del Paese grazie al PNRR e legare la cultura del luogo, l'identità nazionale e la volontà di modernizzare il Paese. Nel post di Rimini prevale il protagonismo locale del premier che rappresenta la sua immagine al fianco dei giovani presenti al meeting di Comunione e Liberazione. Nell'annuncio del raggiungimento dei 51 obiettivi, infine, il *tone of voice* appare celebrativo. Il frame in questo caso riguarda l'affidabilità dell'esecutivo che si è reso protagonista del raggiungimento di un risultato piuttosto importante nell'ambito dell'attuazione del PNRR. Il racconto pubblico tende a dimostrare la centralità e l'affidabilità dell'esecutivo e del premier in persona e, attraverso la declinazione concreta del PNRR, potenzia il legame tra la buona riuscita del Piano e la leadership politica.

Il linguaggio è caratterizzato dalla compresenza di un registro tecnico (investimenti, missioni, obiettivi) con una serie di valori utilizzati per parlare ad un pubblico ampio (noi, futuro, cooperazione...). Il timing non è una variabile da trascurare: i post ricevono molto engagement anche perché avvengono in tre dimensioni importanti, l'approvazione del Piano, il raggiungimento degli obiettivi e la declinazione dei suoi impatti per le giovani generazioni. Si combinano abilmente una visual forte con un messaggio autorevole, all'interno di una cornice narrativa che vede la presenza simbolica del premier, che veste i panni del leader politico.

All'interno di questa analisi, è opportuno menzionare i pessimi risultati in termini di engagement ottenuti dal lancio del 7 settembre 2022 che annuncia la campagna di comunicazione sulle reti Rai "Italia Domani si fa insieme" (appena 367 like e una serie di commenti del tutto negativi e per nulla centrati sui contenuti dello spot) e il post del 4 ottobre 2022, dieci giorni dopo le elezioni politiche, che rappresenta una sorta di manifesto sull'operato del governo Draghi nell'attuazione del PNRR. Il post si caratterizza per un livello limitato di engagement ma rivendica l'azione dell'esecutivo a partire dal febbraio 2021 e la capacità di assicurare un'implementazione efficace del Piano nella cornice del rispetto istituzionale e della collaborazione con le istituzioni europee e con gli altri Stati membri.



Queste riflessioni effettuate in merito all'analisi dei contenuti relativi al PNRR pubblicati sull'account Instagram di Palazzo Chigi, confermano come la scelta delle immagini non sia mai neutra e rappresenti, invece, uno strumento per posizionare i frame dell'autorevolezza istituzionale, della credibilità interna e internazionale e della responsabilità. Questi elementi permettono di inserire i benefici e gli impatti del PNRR in una dimensione europea rivolta alla costruzione del futuro del Paese. C'è uno studio recente, intitolato "Visual Political Communication on Instagram"⁵⁰⁰ che evidenzia come i racconti celebrativi e tendenti al positivo siano preponderanti nei profili istituzionali e politici su Instagram, al fine di consolidare identità visive riconosciute dai cittadini ed empatiche sul piano emozionale. Ulteriori ricerche sul legame tra il visual dei contenuti proposti su Instagram e livelli elevati di engagement confermano l'importanza delle immagini per potenziare il messaggio presente all'interno di post strutturati visivamente in modo efficace⁵⁰¹. Palazzo Chigi offre uno spaccato approfondito ed accurato delle policies realizzate dal Governo Draghi: politica estera, partecipazioni internazionali, comunicazioni sullo stato di emergenza, le iniziative per gestire l'emergenza pandemica. I contenuti sul PNRR, seppur presenti, non appaiono preponderanti come invece lo sono su Facebook.

Ricapitolando, le attività di ricerca effettuate sull'account Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri nei mesi del governo Draghi dimostrano come la narrazione visual sia un elemento fondamentale per la definizione di un leadership istituzionale basata sulla sobrietà e la competenza, in cui il PNRR diventa parte integrante della comunicazione di servizio e non uno strumento per la propaganda politica. L'immagine del premier integra il linguaggio e i contenuti proposti al fine di

⁵⁰⁰ *Visual Political Communication on Instagram: a comparative study of Brazilian presidential elections*, EPJ Data Science (2024). <https://epjdatascience.springeropen.com/articles/10.1140/epjds/s13688-024-00502-0> SpringerOpen

⁵⁰¹ Dhanesh, G. *Social media engagement with organization-generated visual content*, *Public Relations Review* (2022). Articolo su ScienceDirect. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0363811122000297> ScienceDirect

raccogliere fiducia dall'opinione pubblica e garantire autorevolezza e trasparenza all'attuazione del PNRR. Il livello estetico e simbolico nella gestione dell'account ha contribuito, inoltre, a diffondere una percezione di serietà e affidabilità nei confronti delle iniziative del premier. Il PNRR non domina la comunicazione su Instagram e i commenti sono per la stragrande maggioranza negativi (come osservato sulla pagina Facebook). Il racconto che viene offerto aiuta a definire un Paese alle prese con l'emergenza pandemica ma proiettato nel futuro, caratterizzato da una serie di iniziative governative che coniugano responsabilità, competenza, metodo e appartenenza europea. A differenza di quanto avvenuto con i social di Giuseppe Conte, in questo l'account Instagram di Palazzo Chigi non è un luogo di mobilitazione politica o di partecipazione, ma identifica un ulteriore spazio digitale per avere legittimazione istituzionale rispetto all'azione del governo.

7.4.3 La declinazione social di Italia Domani: un'indagine sugli account Facebook e Instagram

Nell'ecosistema narrativo del PNRR gli account social Italia Domani su Instagram e Facebook rappresentano un livello istituzionale dedicato interamente al Piano. Nella social media policy si legge che “attraverso i canali social vengono veicolate informazioni su attività, iniziative ed eventi connessi alla programmazione, attuazione e valutazione degli interventi del PNRR⁵⁰²”.

L'analisi cercherà di analizzare sulla base dei dati e degli insight disponibili le diverse modalità con cui questi account abbiano cercato di definire un racconto parallelo a quello di Palazzo Chigi e focalizzato sul PNRR. Tra i contenuti proposti figurano le missioni, gli obiettivi, gli impatti sui territori, i target e le scadenze, gli avanzamenti in termini di attuazione, gli eventi... Si è tentato attraverso questi account di equilibrare la dimensione visual con quella testuale, coniugando la presenza degli aspetti tecnici alla presenza, in alcuni casi, di valori comuni ed aspetti emozionali. Come vedremo, tuttavia, questi account sono riusciti ad avere un impatto comunicativo molto basso in termini di interazioni, engagement e attenzione dei pubblici di riferimento.

E se alcuni studi hanno dichiarato che i social Italia Domani hanno “registrato un livello relativamente modesto di engagement sui social media e hanno adottato una strategia comunicativa generalista, con una limitata consapevolezza pubblica del PNRR⁵⁰³”, è possibile affermare che l'iniziativa non può essere definita un fallimento vero e proprio, ma piuttosto un tentativo di narrazione social riuscito a metà.

Iniziamo la nostra analisi con la pagina Facebook Italia Domani che sarà oggetto di indagine dalla sua attivazione fino al 27 settembre 2022, il giorno del via libera della Commissione europea alla seconda rata del PNRR. Va detto, tuttavia, che l'ultimo post presente sull'account risale al 17 ottobre 2022 e che la dote di follower alla fine di questa esperienza narrativa ha raggiunto quota 4373. Complessivamente si contano 169 post a partire da luglio 2021, i like ottenuti sono 1951 con una

⁵⁰² <http://italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/social-media-policy.html>

⁵⁰³ Piromalli, L., Germani, D., & Lovari, A. (2024). *Communicating the Italian recovery and resilience plan through social media: challenges, strategies and practices*. *Partecipazione e Conflitto*, 17(1), 9–34.

media di 11,6 like a post. Si tratta di numeri molto bassi per un account istituzionale che era nato con l'obiettivo di raccontare il PNRR parallelamente agli account istituzionali di Palazzo Chigi.

Dovrebbe indurre ad una profonda riflessione il fatto che il post best performer su Facebook sia datato 27 settembre 2022, quando ormai i risultati elettorali erano noti. Questo post ottiene 63 like ed è dedicato al via libera della Commissione europea al pagamento della seconda rata del PNRR.



Il contenuto è asciutto, istituzionale, quasi freddo se incorniciato nella rilevanza della comunicazione. Sugli account Italia Domani lo stile sobrio appare una costante anche in tutte quelle occasioni che hanno un potenziale comunicativo enorme. Si tratta di una scelta strategica che è comprensibile considerato lo stile narrativo utilizzato dal governo Draghi.

Il secondo post sul podio dei top performer è quello che annuncia l'imminente inizio del primo incontro dei Dialoghi sul PNRR a Bari il 15 novembre 2021. L'immagine del teatro Petruzzelli gremito e un testo didascalico ottengono 35 like.



A 35 like si ferma anche il post del 29 giugno 2022 dedicato al raggiungimento dei 35 obiettivi previsti per il primo semestre. In questo caso la scelta stilistica cade nuovamente su una card e su un testo sobrio, asciutto, istituzionale e didascalico. Considerata l'importanza del messaggio, sarebbe stato preferibile un video-racconto di Mario Draghi per annunciare un passaggio piuttosto rilevante nell'attuazione del PNRR.



La scarsa interazione della pagina Facebook Italia Domani potrebbe essere dovuta alla complessità delle tematiche trattate nei post e alla mancanza di una umanizzazione del racconto attraverso interviste e dialoghi sugli impatti dei progetti del Piano sulla vita quotidiana dei cittadini.

E' vero che si era ancora nelle fasi iniziali dell'attuazione del PNRR ma manca completamente la scelta strategica di raccontare le storie collegate al PNRR, e anche per questo motivo, nonostante l'impegno dello staff che ha gestito la comunicazione a Palazzo Chigi e gli sforzi continui per migliorare la chiarezza e l'accessibilità dei contenuti attraverso una visual grafica immediata e di facile comprensione, i temi affrontati sono rimasti oscuri per ampie fasce dell'opinione pubblica. A questo aggiungiamo anche il contesto segnato da una profonda incertezza sociale e crisi economica post-pandemica, dalle prime turbolenze internazionali e la crisi del governo che ha portato allo scioglimento anticipato delle Camere. In situazioni di emergenza, la comunicazione istituzionale risulta essere priva degli elementi indispensabili per attirare l'attenzione degli utenti, mentre risulta preferibile una comunicazione emozionale e carismatica.

I contenuti proposti dall'account Facebook riguardano: gli avanzamenti sull'attuazione del Piano, le tappe fondamentali da un punto di vista comunicativo, il racconto degli eventi e dei Dialoghi, le grafiche e le infografiche sulle missioni del PNRR e su alcune iniziative concrete (asili nido, infrastrutture digitali, alta velocità, turismo). Come avvenuto sulle pagine istituzionali di Palazzo Chigi anche in questo caso l'annuncio dello spot "Italia Domani si fa insieme" non raggiunge risultati

importanti e ci permette di affermare che tale campagna sia stata una grande occasione mancata per raggiungere fasce ampie di popolazione. Le ragioni sono molteplici: la campagna elettorale ha fagocitato l'attenzione dei cittadini spingendo ai margini dell'attenzione pubblica i contenuti istituzionali, e poi il rilancio dello spot fatto dai canali social e digitali di Palazzo Chigi e Italia Domani è apparso privo di una strategia di comunicazione compiuta.

Passiamo adesso alla pagina Instagram Italia Domani implementata dal settembre 2021 fino al 17 ottobre 2022. In 13 mesi l'account ha raggiunto 5440 follower e ha visto la pubblicazione di 111 post complessivi. Le interazioni sono molto limitate, in linea con l'account Facebook. I like arrivano a quota 10.833 con una media di circa 98 like a post, leggermente più alta rispetto a Facebook ma ad ogni modo molto bassa.

Il post che raggiunge la performance migliore è realizzato in collaborazione con l'account Instagram della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea. Si tratta del post del 27 settembre 2022 dedicato al via libera della Commissione al pagamento della seconda rata del PNRR. E' importante segnalare che tale notizia ottenga i risultati migliori sia su Facebook che Instagram.



Il post rilancia i contenuti pubblicati da Ursula von der Leyen su X, inserendoli in una card dove sono presenti la bandiera europea e quella italiana, segno visivo di un sostegno congiunto e di legittimazione esterna.

Il testo del post è volutamente asciutto e istituzionale, caratterizzato da un registro stilistico in linea con quello già adottato nei contenuti social di Palazzo Chigi e nella pagina Facebook di Italia Domani: numero contenuto di parole, registro sobrio, riferimenti formali e virgolette. E' evidente l'intenzione di eliminare completamente gli elementi retorici ed enfatizzare l'autorevolezza istituzionale del messaggio, affidando all'impatto visivo (la card con le bandiere) una dimensione simbolica relativa alla cooperazione e alla fiducia presenti tra l'Italia e le istituzioni europee.

Si tratta, quindi, di un contenuto collaborativo con gli attori europei, caratterizzato da un'immagine visiva simbolica ma neutro da un punto di vista stilistico.

Il secondo post con la performance migliore (1349 like) è quello del 13 aprile 2022 dedicato al pagamento della prima rata del PNRR. Anche questo post è redatto in collaborazione con la Rappresentanza italiana della Commissione europea e presenta la stessa card del lancio di settembre.



Sul podio dei top performer figura il post in collaborazione con l'account Instagram di Palazzo Chigi che annuncia la newsletter Italia Domani e raccoglie ben 415 like.



È abbastanza significativo che un contenuto tipicamente informativo, che non riguarda gli avanzamenti del PNRR o un finanziamento, riesca ad ottenere numeri sostenuti di engagement e

interazioni. I post in collaborazione conquistano un'attenzione maggiore ma il successo della newsletter dimostra come gli utenti accolgano con favore l'aggiornamento diretto e la continuità narrativa.

Un ulteriore post che raggiunge numeri elevati di interazioni è quello del 13 maggio 2022, che si attesta a quota 412 like e 214 commenti. Il contenuto è relativo agli impatti del PNRR nel Mezzogiorno del Paese ed è un estratto dell'intervento del premier Draghi al Forum Ambrosetti "Verso Sud" organizzato a Sorrento. Le regioni del sud sono poste al centro della narrazione e sono inquadrare come un territorio di opportunità e sviluppo, secondo quanto previsto dalle logiche e dalle missioni del Piano. Il tema del Mezzogiorno appare, dunque, mobilitante nell'immaginario pubblico, ma ciò che colpisce è la prevalenza dei commenti negativi (il 90%) che attesta una forte discrasia tra la narrazione istituzionale e la percezione effettiva sui territori.

Il testo ha un registro linguistico formale ed evocativo. Il rilancio del tema Mezzogiorno in un momento storico in cui il discorso pubblico era monopolizzato da altre tematiche (politica esterna, crisi della maggioranza di governo...) dimostra una strategia narrativa che tende a recuperare efficacia con tematismi che riguardano le comunità locali e appaiono emotivamente sensibili.



Sull'account Instagram Italia Domani i post che in genere hanno i risultati migliori sono quelli che raccontano gli eventi più rilevanti: i pagamenti delle rate del PNRR, il raggiungimento degli obiettivi semestrali. Sono due i post di successo che escono fuori da questo schema: il primo è quello relativo alla partecipazione di Mario Draghi al meeting di Comunione e Liberazione a Rimini il 24 agosto 2022, mentre il secondo è l'annuncio dello spot "Italia Domani si fa insieme", una comunicazione quest'ultima che su tutti gli altri canali social ha ottenuto risultati deludenti e invece sull'account Instagram Italia Domani si attesta su livelli positivi di engagement.



Il post legato alla partecipazione del premier al Meeting di Rimini ottiene interazioni sostenute grazie ad un mix efficace di aspetti visivi, comunicativi e simbolici. Quando la figura di Draghi è al centro dell'immagine si ottiene una narrazione più incisiva e riconoscibile, attraverso l'identificazione del soggetto e il richiamo dell'attenzione degli utenti. E il fatto che avvenga un mese dopo la crisi di governo e lo scioglimento delle Camere dimostra quanto sia ancora qualitativamente elevata l'autorevolezza e la reputazione del Presidente del Consiglio. Nel post, inoltre, è presente una sinergia tra le potenzialità visive dell'immagine e il contenuto multimodale. Nella foto di Rimini, infine, Draghi è ritratto in mezzo ai giovani partecipanti al Meeting, un'immagine dal forte valore simbolico nella quale è ridotto al minimo sia il filtro politico che l'appeal istituzionale.

In conclusione, l'account Instagram di Italia Domani appare paradigmatico della comunicazione social del PNRR: una strategia strutturata su un doppio livello – il livello istituzionale in cui il testo racconto e legittima le policies e questo simbolico, in cui la dimensione visiva consolida l'autorevolezza istituzionale e la credibilità europea e nazionale. L'utilizzo di card con le bandiere, le grafiche in collaborazione con le istituzioni europee, le foto con il premier al centro, diventano elementi integranti del messaggio, e non soltanto un ornamento.

La narrazione del Piano si trova ancorata, in questo modo, non soltanto all'attuazione operativa ma anche ad un profilo più liquido come quello della legittimazione culturale e simbolica. A prevalere su Instagram è un discorso pubblico incardinato in una forma di soft power istituzionale per raggiungere più agevolmente il pubblico.

È necessario riconoscere, tuttavia, che le interazioni rimangono molto basse rispetto alle ambizioni narrative del Piano. Alcuni post riescono ad essere maggiormente performanti perché i contenuti sono inseriti in un ecosistema comunicativo più ampio, che comprende le collaborazioni con gli account di Palazzo Chigi e della Presidenza del Consiglio dei ministri, il sito istituzionale del governo, le

conferenze stampa, le iniziative di racconto istituzionale online e offline e gli eventi territoriali per presentare gli impatti del PNRR sulle comunità locali. Tale sistema assicura legittimazione istituzionale, visibilità e moltiplicazione dei contenuti.

In altre parole, l'account Instagram di Italia Domani rappresenta un tentativo di narrazione social riuscito solo a metà: funziona come vettore visivo della comunicazione del PNRR, ma non riesce a generare attenzione o partecipazione. Si registra una rilevanza comunicativa quando la narrazione è integrata e sinergica con altri strumenti della strategia di comunicazione di Palazzo Chigi che definiscono la cornice entro la quale la narrazione del PNRR acquisisce senso e rilevanza.

7.5 Domanda di ricerca 3: il governo Draghi ha realizzato una strategia di branding e marketing istituzionale?

La risposta a questa domanda di ricerca è affermativa pur con il riconoscimento di alcune criticità anticipate nei paragrafi precedenti. Nel biennio 2021-2022 l'ecosistema comunicativo Italia Domani ha al suo interno tutte le caratteristiche di una strategia di branding istituzionale (definizione dell'identità, promessa di valore pubblico attraverso l'attuazione di una policy, coerenza visuale/verbale, stile istituzionale e incentrato unicamente sul brand e non sulla persona) e una strategia di marketing istituzionale (segmentazione puntuale dei pubblici di riferimento, ricorso a canali di comunicazione differenziati, racconto di risultati monitorabili e misurabili, dimensione del "funnel" che lega la notorietà, la comprensione e l'azione).

A partire dal naming "Italia Domani" si intuisce il tentativo di strutturare un brand che viene consolidato dalla definizione di un payoff e da un lessico che richiama l'impegno di tutti ("si fa insieme"). L'architettura narrativa è multicanale e coniuga il portale (owned), i canali social (shared), la comunicazione broadcast (lo spot sulle reti RAI) e un'azione di comunicazione place-based (gli eventi sui territori).

Italia Domani, quindi è un tentativo strutturato di un'iniziativa di branding e marketing istituzionale, in linea con le indicazioni dell'OCSE (trasparenza, accountability, credibilità, fiducia).

8. La strategia di comunicazione sul PNRR adottata dal Governo Meloni

L'avvento di Giorgia Meloni alla guida di Palazzo Chigi nell'autunno del 2022 segna un cambio di passo anche nel registro narrativo del PNRR, il quale si struttura sin dall'inizio su un duplice piano che coniuga la continuità con i governi precedenti alla necessità di apportare delle modifiche al Piano.

Secondo alcuni osservatori a cambiare è la retorica sul PNRR, che “da grande opportunità e occasione irripetibile per il Paese, sembra essere diventato una sorta di obbligo cui non ci si può sottrarre, un incubo per chi è al Governo⁵⁰⁴”. Il mutato racconto pubblico sul Piano, però, riguarda, da un lato, le tensioni internazionali e le condizioni generali ampiamente cambiate (inflazione, shock energetico, conseguenze del conflitto russo-ucraino, tempistiche dell'amministrazione) e, dall'altro, il ritorno sulla scena di un governo fortemente politico che persegue l'obiettivo di segnare una certa discontinuità con i precedenti. Per questo motivo, da oggetto intoccabile il PNRR diventa con il passare dei mesi un documento da revisionare, e anche in fretta, per garantirne la piena attuazione e non disperdere risorse.

Il primo passaggio degno di nota è il Decreto del 12 novembre 2022 con cui Giorgia Meloni delega a Raffaele Fitto il ruolo di Ministro senza portafoglio per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR⁵⁰⁵. Con il nuovo esecutivo la regia politica e strategica del PNRR viene accentrata a Palazzo Chigi (con il Decreto legge 13/2023 viene rafforzato il ruolo della Cabina di regia e della struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri⁵⁰⁶, mentre il MEF mantiene le funzioni contabili e di monitoraggio⁵⁰⁷). Rispetto alla Cabina di regia del governo Draghi che si era riunita raramente, quella del governo Meloni si è riunita regolarmente. In particolare, si nota sin da subito un potenziamento dell'esecutivo nella governance del PNRR, complice anche il venir meno dell'asse tra MEF e Governo che aveva caratterizzato l'esperienza di Mario Draghi.

Con l'esecutivo Meloni è emersa la dimensione politica dell'azione amministrativa, rispetto alla dimensione tecnica che aveva caratterizzato il governo Draghi. Il ruolo della politica viene considerato preponderante a partire dalla delega al Ministro Fitto per la gestione del PNRR.

La cornice di framing sul PNRR con il governo Meloni si struttura su alcuni pilastri definiti:

- la discontinuità con i precedenti Governi che hanno gestito il PNRR;
- la possibilità di criticare l'impostazione iniziale data al PNRR;
- l'accelerazione attuativa per recuperare i ritardi accumulati;
- la semplificazione delle procedure e la ricalibrazione degli interventi con l'eliminazione dei progetti di difficile attuazione o non allineati alle urgenze nazionali;
- il *reframing* correttivo che prevede la revisione del Piano a partire dalle sue fondamenta.

⁵⁰⁴ T. Boeri e R. Perotti, PNRR. La grande abbuffata, Feltrinelli, Milano, 2023, pag. 9

⁵⁰⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/11/25/22A06783/sg>

⁵⁰⁶ <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&atto.codiceRedazionale=23G00022&atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-02-24&qId=9db7e63b-9554-41ac-8473-64b01a3b19f2&tabID=0.36608298465572764&title=lbl.dettaglioAtto&utm>

⁵⁰⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/05/23A02522/sg?>

Questi elementi permetteranno di inquadrare la nuova dimensione narrativa sul PNRR, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo del sito del governo e i canali social.

Il *placement* digitale di Giorgia Meloni appare collegato alla sua personalità e alla considerazione che un'ampia fetta dell'elettorato la consideri "una testimone e non una testimonial"⁵⁰⁸. Per la leader di Fratelli d'Italia è importante il presidio delle piattaforme social, fondamentali per parlare con un ampio raggio di pubblici differenti che si informano di politica esclusivamente attraverso i social network. Ad agevolare la reputazione sulla sua figura concorre anche la percezione pubblica relativa alla coerenza del suo percorso politico tradotta nel tempo in un'efficace presenza digitale⁵⁰⁹.

Il 25 settembre 2022 7.302.517 cittadini italiani votano per Giorgia Meloni e Fratelli d'Italia che con la soglia del 26% diventa il primo partito ed elegge 69 deputati e 34 senatori. La crescita progressiva in termini di consenso a partire dalle politiche del 2013 (quando FDI raggiunse l'1,96%) è dovuta alle indubbie capacità leaderistiche della Meloni ma anche ad un efficace strategia di comunicazione che ha presidiato le piattaforme social.

Mazzoleni e Bracciale definiscono i contorni della politica pop digitale sottolineando che "le interazioni sui social media sono intrise di divertimento"⁵¹⁰, contenuti non sempre divisivi che permettono alla dimensione pubblica di entrare nella quotidianità della gente comune. Mentre Boccia Artieri riflette sul fatto che la comunicazione politica dei nostri tempi sia caratterizzata dall'intreccio di "personalizzazione e polarizzazione"⁵¹¹.

Giorgia Meloni sui social alterna contenuti istituzionali a racconti del quotidiano (anche momenti famigliari) che aiutano a rendere popolare la sua figura di leader. In questo modo la sfera pubblica raggiunge più agevolmente la routine degli utenti social. L'accesso alla quotidianità non è neutro ma è ampiamente personalizzato (i frames sono centrati sulla leader, l'interazione avviene in prima persona, prevale l'estetica da selfie) ed è incorniciata in un ecosistema digitale che tende alla polarizzazione (prossimità, appartenenza, engagement, o anche l'opposto).

Domenico Giordano ha definito la leader di Fratelli d'Italia "regina dei social network" per la capacità di presidiare le piattaforme. I dati confermano questa attitudine: dal 25 luglio al 29 settembre 2022 i follower sono cresciuti sia su Facebook che su Instagram, con un picco registrato lunedì 26 settembre grazie alla vittoria elettorale. L'incremento su Facebook è del 6,8%, con 159.032 nuovi follower dei quali 51.535 nella giornata del 26 settembre. La crescita su Instagram è maggiore: da 988.799 a 1.290.166 follower, con 158.374 nuovi utenti raggiunti subito dopo le elezioni⁵¹².

Il 27 settembre 2022 Giorgia Meloni pubblica un post molto interessante per la nostra analisi: "L'Italia ha scelto noi e non la tradiremo". Si tratta del giuramento solenne di una leader che sembra essere tornata nell'alveo della destra novecentesca, quasi in distonia con l'approccio di posizionamento digitale dimostrato nei mesi di campagna elettorale. Il concetto di tradimento ritorna il 25 ottobre, giorno del dibattito per la fiducia alla Camera, quando Giorgia Meloni scrive sui social: "Alla fine di

⁵⁰⁸ D. Giordano, *La regina della rete. Le origini del successo digitale di Giorgia Meloni*, Graus Edizioni, Napoli, 2023

⁵⁰⁹ Ivi

⁵¹⁰ G. Mazzoleni, R. Bracciale, "La politica pop online. I meme e la nuova sfida della comunicazione politica online", Il Mulino, Bologna, 2019

⁵¹¹ Cfr. Giovanni Boccia Artieri, "A voce alta. La politica pop ai tempi dei social media", *ComPol*, nr. 2 agosto 2019, Il Mulino, Bologna, p. 251

⁵¹² D. Giordano, *La regina della rete. Le origini del successo digitale di Giorgia Meloni*, Graus Edizioni, Napoli, 2023

questa avventura a me interesserà una sola cosa: sapere che abbiamo fatto tutto quello che potevamo per dare agli italiani una Nazione migliore. State certi che non ci arrenderemo, non indietreggeremo e non tradiremo”.

I primi 100 giorni alla guida del Paese permettono a Giorgia Meloni di registrare una forte crescita del *sentiment* nei suoi confronti: dal 26 settembre al 31 dicembre 2022 i follower aumentano nettamente su tutte le piattaforme (168 mila su Instagram, 154 mila su Facebook). Il presidio dei canali, quindi, ha consentito al nuovo Presidente del Consiglio di conquistare una larga fetta dell’audience digitale e ha permesso una monetizzazione in termini di consenso elettorale e di consolidamento della reputazione personale e politica⁵¹³. È un presidio che la premier non vuole lasciare agli account istituzionali della Presidenza del Consiglio ma continuare a gestire attraverso i propri profili personali.

La comunicazione politica, del resto, rappresenta la sintesi tra due dimensioni, quella dell’informazione e quella delle istituzioni (partiti e leader politici)⁵¹⁴. Per dirla con Habermas, essa include lo spazio pubblico e la sfera pubblica in cui il cittadino può formarsi e informarsi utilizzando le diverse fonti a cui ha accesso. La comunicazione politica diventa sinonimo di potere che per essere esercitato ha bisogno di consenso e propaganda⁵¹⁵. L’approccio tenuto da Giorgia Meloni è stato quello di attivare una modalità narrativa più intima e privata di trasmissione del messaggio politico ai cittadini-elettori, mostrando da subito una dimensione più umana e meno istituzionale. Questo le ha permesso di far aumentare vertiginosamente il numero dei follower⁵¹⁶.

Lo stile linguistico utilizzato da Giorgia Meloni è l’esempio di una narrazione che coniuga la propaganda pop e la politica intima, in cui sono presenti quegli elementi che agiscono sulle emozioni e sugli stati d’animo degli utenti – potenziali elettori⁵¹⁷. Durante la pandemia, attraverso i post pubblicati sui propri canali social Giorgia Meloni ha dato vita ad una propaganda con picchi di severità in linea con le esigenze dei cittadini in una situazione emergenziale ed è stata agevolata dal suo ruolo di forza politica di opposizione che le ha permesso di percorrere una strada di accelerazione del consenso.

La strategia narrativa di Giorgia Meloni stabilisce, dunque, un racconto intimo che ricorre di frequente a temi come la famiglia tradizionale, la fede cristiana, l’importanza dell’unità e dell’autorità nazionale, con alcuni richiami alle dottrine nazionaliste⁵¹⁸. Queste mappe concettuali le hanno permesso di personalizzare prima il partito e poi l’esecutivo da lei guidato attraverso uno stile

⁵¹³ Ivi

⁵¹⁴ Mazzoleni, G. La comunicazione politica (3ª ed.). Bologna, Il Mulino, 2012

⁵¹⁵ Habermas, J. (2006). *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research*. *Communication Theory*, 16(4), pagg. 411–426

⁵¹⁶ Cinzia Cilento, “Communication and Politics: Giorgia Meloni, a Prime Minister between Pop Propaganda and Nationalism,” *Advances in Journalism and Communication* 11, no. 2 (2023): pagg. 172–186

⁵¹⁷ Chiara Moroni, “La politica si fa immagine: la narrazione visual del leader politico,” *H-ermes. Journal of Communication* 15 (2019): pagg. 185–228

⁵¹⁸ Cinzia Cilento, “Communication and Politics: Giorgia Meloni, a Prime Minister between Pop Propaganda and Nationalism,” *Advances in Journalism and Communication* 11, no. 2 (2023): pagg. 172–186

comunicativo populista e innovativo⁵¹⁹ e fortemente basato su una gestione proattiva dei social media⁵²⁰.

Con Giorgia Meloni il leader è un prodotto politico che, come nel marketing commerciale, deve essere definito e venduto in risposta ai bisogni dei consumatori e in contrasto con i rivali politici⁵²¹. Allo stesso tempo, il leader diventa un brand: un insieme di elementi individuali, culturali, sociali e psicologici che inquadrati in una strategia di storytelling coerente sono in grado di costruire legami durevoli con gli elettori, trasmettere fiducia, credibilità, autenticità e proporre identificazioni che fanno leva sulle emozioni e non più sulle ideologie. Le polarizzazioni sono servite a Giorgia Meloni per semplificare la realtà costruita attraverso le piattaforme digitali, una divisione tra buoni e cattivi che invoglia a scegliere da che parte stare.

8.1 Il racconto del PNRR: dalla critica all'azione dei governi precedenti alla revisione del Piano

Con l'avvento del governo Meloni, la narrazione pubblica del PNRR si ristrutturava intorno alla volontà di dare vita ad una strategia di discontinuità selettiva rispetto agli esecutivi precedenti. La nuova compagine di governo, da un lato, ha sottolineato le criticità e i limiti dell'impostazione originaria del Piano (tra cui gli obiettivi e le tempistiche di attuazione poco realistiche considerata l'effettiva capacità delle amministrazioni coinvolte), ma dall'altro ha considerato la regolarità delle rate richieste e dei pagamenti, il rispetto dei target e le conferme dell'Unione europea come prove di credibilità dell'azione governativa, sul modello dell'esperienza di Mario Draghi. La critica che viene avanzata verso il PNRR, dunque, non è demolitoria, ma si caratterizza come un'azione retorica per garantire legittimità ad una revisione in corso d'opera senza ostacolare o interrompere l'attuazione del Piano.

Il *reframing* correttivo del PNRR si struttura su due pilastri. Il primo riguarda la strategia di comunicazione e concerne l'intenzione di riportare il Piano in linea con le priorità nazionali, tra cui l'energia e la reale capacità di spesa delle amministrazioni. Il PNRR smette di essere un oggetto intoccabile nella narrazione pubblica e diventa uno strumento modificabile, una politica pubblica che può essere adattata alle mutate esigenze dello Stato. Il secondo pilastro è relativo alla governance e prevede il ritorno a Palazzo Chigi della responsabilità del coordinamento.

Da un lato, quindi, è possibile enucleare la rimodulazione del portafoglio, attraverso l'eliminazione di tutti quei progetti ritenuti non attuabili entro il termine del giugno 2026 e con l'inserimento del capitolo REPower EU per far fronte alla crisi energetica emersa a causa del conflitto russo-ucraino.

Il PNRR, quindi, è oggetto di una revisione negoziata con la Commissione Europea e validata a Bruxelles. Tali passaggi permettono di utilizzare la modifica al Piano come un'occasione pubblica per rendere più efficace il racconto sulla credibilità internazionale del nostro Paese.

⁵¹⁹ Baldini, G., Tronconi, F., & Angelucci, D. (2022). *Yet Another Populist Party? Understanding the Rise of Brothers of Italy*. South European Society and Politics,

⁵²⁰ Sofia Ventura, *Giorgia Meloni e Fratelli d'Italia. Un partito personalizzato tra destra estrema e destra radicale* (Roma: Friedrich-Ebert-Stiftung Italia, 2022)

⁵²¹ Marco Cacciotto, *Il nuovo marketing politico. Vincere le elezioni e governare al tempo della politica veloce* (Bologna: Il Mulino, 2019)

Le quattro cornici di senso che accompagnano la nuova fase di attuazione del PNRR (discontinuità, reframing, nuova governance, rimodulazione con inserimento del REPower EU) rappresentano gli elementi che costituiscono la narrazione del governo Meloni sul Piano: le critiche al precedente Piano hanno l'obiettivo di definire un documento migliore, la centralizzazione della governance ha il fine di agevolare l'attuazione del Piano, la revisione del documento è indirizzata a garantire l'implementazione senza ricadere nei rischi di mancata spesa.

I primi riferimenti comunicativi al PNRR compaiono il 25 ottobre 2022 durante le dichiarazioni programmatiche di Giorgia Meloni alla Camera dei deputati. Il Piano viene presentato attraverso tre dimensioni diverse: una grande opportunità, la reale capacità amministrativa che rischia di comprometterne l'efficace riuscita, la rimodulazione degli strumenti. Secondo lo schema di frame analysis proposto da Entman⁵²², il racconto pubblico del governo Meloni punta a definire il PNRR come politica pubblica problematica, attribuisce ai governi precedenti le cause delle criticità attuative sul tavolo, propone un rimedio che si spera essere risolutorio al fine di legittimare le scelte future di policy.

Nell'ambito del frame-opportunità, il PNRR è descritto come “un’opportunità straordinaria di ammodernare l'Italia: abbiamo tutti il dovere di sfruttarla al meglio”⁵²³. L'uso del lessico non è irrilevante in questo passaggio: i termini “straordinaria” e “dovere” tengono insieme una visione trasformativa del Paese con un frame etico di responsabilità civile, che concerne quasi tutte le politiche pubbliche epocali⁵²⁴.

Il frame della capacità amministrativa delle istituzioni è collegato alla scarsa capacità di spesa delle istituzioni pubbliche: “La sfida è complessa a causa dei limiti strutturali e burocratici che da sempre rendono difficoltoso per l'Italia riuscire ad utilizzare interamente persino i fondi europei della programmazione ordinaria”⁵²⁵. La criticità non è insita nel Piano ma riguarda l'apparato burocratico e la capacità delle amministrazioni di essere in grado di realizzare una politica pubblica così complessa.

Questa tematica è utile anche per introdurre il primo segnale di distacco con i governi precedenti: “Il rispetto delle scadenze future richiederà ancora più attenzione considerato che finora si sono per lo più rendicontate opere già avviate in passato, cosa che non si potrà continuare a fare nei prossimi anni”. Queste parole prefigurano un netto cambio di fase quando i nuovi progetti entreranno nel ciclo attuativo.

In riferimento al frame della rimodulazione del PNRR, la premier intende tranquillizzare l'opinione pubblica e i mercati: «Sponderemo al meglio i 68,9 miliardi a fondo perduto e i 122,6 miliardi concessi a prestito... senza ritardi e senza sprechi, e concordando con la Commissione europea gli aggiustamenti necessari per ottimizzare la spesa, alla luce soprattutto del rincaro dei prezzi delle materie prime e della crisi energetica. Perché queste materie si affrontano con un approccio pragmatico, non ideologico». Con queste parole, Giorgia Meloni intende presentarsi con una postura

⁵²² Entman, R. M. (1993). *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*. *Journal of Communication*, 43(4), pagg. 51–58.

⁵²³ <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>

⁵²⁴ Capano, G., & Lippi, A. (2021). *The European policy response to COVID-19: design, capacity and governance*. *Policy and Society*, 40(3)

⁵²⁵ <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>

manageriale e, per il momento, lega la necessità di rivedere il PNRR a fattori esogeni, mentre in altre situazioni pubbliche farà riferimento direttamente alle responsabilità dei governi Conte II e Draghi.

L'ultimo frame nel discorso della Meloni è quello della “svolta culturale”: “Il PNRR non si deve intendere soltanto come un grande piano di spesa pubblica, ma come l'opportunità di compiere una vera svolta culturale. Archiviare finalmente la logica dei bonus... in favore di investimenti di medio termine destinati al benessere dell'intera comunità nazionale. Rimuovere tutti gli ostacoli che frenano la crescita”. Siamo di fronte al *reframing* della policy PNRR con un chiaro riferimento agli investimenti e ai progetti (post-revisione) che agevoleranno l'attuazione del Piano. La svolta di cui parla la premier non è il rifiuto della spesa pubblica, ma la sua rimodulazione attraverso progetti efficaci e monitorabili.

La retorica utilizzata dalla Meloni il 25 ottobre 2022 presenta la strategia narrativa che sarà impostata dal Governo nel corso del suo mandato: PNRR come grande opportunità, consapevolezza delle criticità connesse all'attuazione, negoziazione di cambiamenti e revisione.

Appaiono lontani sia la narrazione carismatica di Giuseppe Conte che il racconto tecnico di Mario Draghi. La fase attuativa e le criticità indicate impongono una comunicazione pragmatica che inizi a preparare il terreno per la revisione del PNRR e si attenga fedelmente alla divulgazione delle procedure.

Nel suo intervento all'evento annuale del PNRR il 2 dicembre 2022⁵²⁶, il ministro Fitto riconosce che il Piano è uno dei “temi centrali della legislatura” e sottolinea da subito gli aspetti fondamentali della sua natura ambivalente: una grande opportunità per il Paese che, allo stesso tempo, è caratterizzata da una serie di “difficoltà” a cui dare una risposta efficace.

Fitto ricorda che l'Italia è il primo beneficiario tra gli Stati membri. Si tratta di una quantità ingente di risorse che, se sommate ai fondi di coesione, costituiscono un bacino finanziario che rischia di generare criticità legate alle storiche fragilità del Paese nell'impiego delle risorse europee. A tal proposito, il discorso pubblico del ministro del PNRR si sposta sulla necessità di integrare programmi e strumenti che altrimenti “rischiavano di non parlarsi”.

Nel suo intervento Fitto delinea un modello di attuazione che prevede due fasi: una prima fase, definita “ragionevole” incentrata sul raggiungimento di obiettivi di natura regolamentare e collegati alle riforme, e una seconda fase più problematica relativa alla spesa delle risorse e alla realizzazione dei progetti. Per rendere agevole questa seconda fase è indispensabile un “processo di semplificazione” in grado di migliorare l'efficacia della spesa.

A essere mutato è il contesto nazionale e internazionale: “Il PNRR è stato programmato prima della guerra”, afferma Fitto, ricordando come la crisi energetica e il rincaro delle materie prime abbiano reso necessaria una serie di negoziati con la Commissione europea per “ricalibrare” i contenuti del Piano. Tra i correttivi proposti, particolare enfasi viene posta su due elementi: concentrare le risorse europee su progetti e interventi in grado di produrre impatti territoriali significativi per lo sviluppo

⁵²⁶ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/news/news-evento-annuale-pnrr-2022.html>

del Paese e costruire una visione di politiche pubbliche che guardi all'orizzonte del 2026, attraverso un cronoprogramma chiaro che permetta di evitare una situazione emergenziale permanente.

I primi due passaggi narrativi sul PNRR – l'intervento di Giorgia Meloni alla Camera dei deputati e l'intervento di Raffaele Fitto all'evento annuale – definiscono due tasselli di un'unica strategia comunicativa del Governo. Il PNRR è allo stesso tempo una grande opportunità, ma una serie di criticità relative all'attuazione la rendono una policy da rimodulare. I due interventi declinano la narrazione del PNRR nell'ambito della gestione pratica della messa a terra degli interventi e appaiono lontani sia dai toni messianici di Giuseppe Conte, sia da quelli tecnici/promissori di Mario Draghi.

Il 30 dicembre 2022 il governo Meloni invia a Bruxelles la richiesta di pagamento della 3^o rata per un importo di 21.839.080.460 euro. Questo atto è importante per due motivi: da un lato rappresenta un atto performativo nel corso dell'attuazione del Piano e identifica l'ultimo segnale di continuità operativa e comunicativa con il precedente governo; dall'altro è un atto che intende dimostrare padronanza tecnica sulla governance del PNRR (lo confermano alcuni elementi come l'enfasi sull'importo e sulla checklist dei 55 obiettivi del secondo semestre 2022⁵²⁷).

Nel linguaggio utilizzato dai comunicati istituzionali compaiono tre frame distinti: la responsabilità dei target raggiunti, il *delivery* relativo all'invio della richiesta di pagamento, la proceduralizzazione che rimanda la valutazione alla Commissione europea in vista della riscossione delle risorse. Questo passaggio è raccontato dalla stampa generalista attraverso una particolare rilevanza data ai numeri ("21,8 miliardi", "55 target centrati"⁵²⁸).

Con l'avvento del governo Meloni emerge anche una contro-narrazione civica con l'obiettivo di fare luce sugli aspetti tecnici e procedurali dell'attuazione del PNRR. Realtà come Openpolis osservano che l'invio della richiesta di pagamento della terza rata non coincide con il raggiungimento effettivo di tutti i target e milestone previsti, ma rimane un atto iniziale dell'iter europeo. La validazione della Commissione, infatti, arriverà nell'estate 2023 e lungo tale procedura sono possibili rilievi puntuali su progetti, target e milestone⁵²⁹. Secondo l'impostazione analitica di Openpolis è necessario distinguere il livello comunicativo dell'invio della richiesta dal livello procedurale che concerne la verifica europea e che ribadisce come il passaggio decisivo sia la validazione UE⁵³⁰.

Con l'inizio del nuovo anno si consumerà una "rottura" della continuità con i cicli precedenti, in particolare con il ciclo del governo Draghi. Il governo Meloni entra a pieno titolo nella governance del PNRR anche attraverso la trasformazione dello stile narrativo: non più soltanto un racconto dello stato di avanzamento procedurale del Piano ma una nuova cornice comunicativa relativa alla revisione dello stesso. La traiettoria che si realizzerà nel 2023 è chiara: dopo la prova di affidabilità amministrativa (il raggiungimento dei target a fine 2022) si procederà con la legittimazione in sede europea delle revisioni necessarie per rendere il PNRR realmente attuabile. Per tali ragioni, nei primi mesi del 2023 il linguaggio non sarà più quello della continuità ma diventerà il linguaggio della riforma del PNRR.

⁵²⁷ <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Pnrr-inviata-alla-Commissione-Ue-richiesta-di-pagamento-della-terza-rata-di-21-miliardi-00001/>

⁵²⁸ https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2022/12/30/pnrrmefinviata-ad-ue-richiesta-pagamento-della-terza-rata_7237eb3f-6ccf-40ed-8b32-65ff71d8c12d.html

⁵²⁹ <https://www.openpolis.it/perche-non-possiamo-dire-che-litalia-ha-completato-tutte-le-scadenze-ue-del-pnrr/>

⁵³⁰ Ivi

Il Decreto-legge 13/2023 (decreto PNRR) è il primo intervento organico del governo Meloni per tradurre in normativa i frame presentati a fine 2022: accelerazione della spesa, semplificazione delle procedure, revisione del Piano⁵³¹. Nella strategia di narrazione istituzionale il decreto viene presentato come una leva attuativa in grado di realizzare i progetti, ridurre le criticità legate alla capacità amministrativa e rafforzare il monitoraggio e il controllo. Il PNRR, in sostanza, entra ufficialmente nella seconda fase che segue la stagione iniziale delle riforme e delle richieste di pagamento⁵³²; il decreto offre una cornice normativa alla promessa del governo sull'accelerazione della spesa. Una narrazione manageriale che intende monitorare continuamente i risultati continua a preparare il terreno alla revisione del Piano.

Se la richiesta di pagamento della terza rata era stato un segnale duplice di continuità operativa e di chiusura del “ciclo Draghi”, il decreto PNRR identifica un ulteriore passaggio di fase: è un atto tecnico che permette al governo di entrare concretamente e da protagonista nell'attuazione del Piano.

Con la riunione della Cabina di regia del 7 marzo 2023 è stata inaugurata la fase di revisione del PNRR, inclusa la redazione del capitolo REPowerEU. La policy viene impostata come un processo partecipato con Regioni, Province autonome e enti locali e si consolida la strategia comunicativa: è cambiato il contesto (guerra russo-ucraina, questione energetica, aumento dei costi delle materie prime) e, pertanto, è indispensabile cambiare il PNRR.

Un passaggio particolarmente rilevante per la narrazione del PNRR da parte del governo Meloni è l'informativa urgente del ministro Raffaele Fitto il 26 aprile 2023 in Parlamento⁵³³. Il racconto della revisione del Piano cessa di essere soltanto un tecnicismo ed entra ufficialmente all'interno di una cornice pubblico-istituzionale che consolida i cardini narrativi del nuovo PNRR.

La revisione viene inserita in un orizzonte di policy più ampio che comprende il legame tra PNRR e politiche di coesione, da un lato, e la definizione del capitolo REPower EU per far fronte al nuovo contesto energetico, dall'altro. Nell'intervento del ministro Fitto emerge la necessità di consolidare nell'immaginario pubblico le criticità del PNRR definito da Mario Draghi e, a tal proposito, vengono enucleati tre dossier problematici emerse nei primi mesi dell'anno durante le interlocuzioni di assessment con la Commissione europea. Il primo riguarda i Piani Urbani Integrati (Artemio Franchi di Firenze e Bosco dello Sport di Venezia) che non sono finanziabili dal PNRR in quanto non rispettano i requisiti di rendicontazione e considerati i tempi rigidi previsti per la realizzazione dal Piano.

Il secondo dossier è relativo al bando sul teleriscaldamento, all'interno del quale sono emerse criticità rilevanti sull'ammissibilità di alcuni progetti. Fitto presenta in aula la strategia concordata con la Commissione europea: “Lo stralcio di alcuni progetti non ammissibili e l'individuazione di un nuovo bando”⁵³⁴. Una parte dei progetti selezionati con il bando del 2022 non era pienamente ammissibile alle regole del PNRR (tra cui la scarsa coerenza con la definizione UE di teleriscaldamento efficiente e il rispetto del principio DNSH). Il governo non rinuncia all'investimento ma lo rimodula

⁵³¹ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/news/in-gazzetta-ufficiale-il-decreto-pnrr.html>

⁵³² <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-21/21834>

⁵³³ <https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0092&tipo=stenografico#sed0092.stenografico.tit00110>

⁵³⁴ https://www.senato.it/show-doc?id=1375534&leg=19&tipodoc=Resaula&part=doc_dc-ressten_rs-gentit_idmpgaeislpdceipssdad&utm

strutturalmente, eliminando i progetti non allineati agli standard UE e definisce una nuova procedura per mantenere l'obiettivo finale (reti efficienti e rendicontabili).

Il terzo aspetto problematico riguarda le concessioni portuali in quanto la Commissione europea aveva richiesto un quadro regolamentare più solido e in linea agli standard UE su concorrenza, trasparenza, durata e rinnovi delle concessioni. Per far fronte a queste richieste, il Governo ha approvato nuove linee guida con il decreto 21 aprile 2023 al fine di garantire più chiarezza sulle gare e sui rinnovi, criteri standard per la durata e i canoni.

Queste criticità sono importanti nel racconto del PNRR perché rappresentano l'occasione per il governo Meloni di comunicare la propria capacità di *problem-solving* e consolidare, in questo modo, la legittimazione della revisione del Piano. Il governo intende apparire come il risolutore di problematiche poste in essere dal governo precedente ed è così che il nuovo PNRR targato Fitto-Meloni viene raccontato come l'unica occasione possibile per raggiungere gli obiettivi del Next Generation EU.

Nel corso dell'informativa in Parlamento Fitto salda le problematiche del PNRR di Mario Draghi ad una serie di criticità che riguardano il sistema-Paese nel suo complesso: l'eccessiva parcellizzazione degli interventi, le lungaggini burocratiche nella selezione dei progetti e la scarsa capacità amministrativa. La cura è caratterizzata dal DL PNRR che ha introdotto un nuovo modello di governance e il rafforzamento della Pubblica amministrazione impegnata nella governance del Piano.

Queste riflessioni permettono di affermare che l'informativa del 26 aprile rappresenta il momento di svolta della narrazione del PNRR. L'intervento del ministro Fitto inserisce la revisione del Piano in un contesto istituzionale, introduce una serie di aggiustamenti per garantire l'attuazione dei progetti, assicura piena trasparenza ai nodi critici (Piani Urbani Integrati, teleriscaldamento e concessioni portuali) e li colloca in una cornice europea verificabile.

In un solo passaggio il discorso pubblico del ministro Fitto appare in linea con le narrazioni dei precedenti governi: "Il Governo è aperto a qualsiasi confronto di merito. Lo vogliamo fare senza costruire polemiche, lo vogliamo fare, qui, in Parlamento, senza altri luoghi non preposti, perché è giusto farlo nelle sedi competenti, nel Parlamento, e lo vogliamo fare anche nella consapevolezza che la partita che abbiamo di fronte - come tutti amiamo dire, al di là delle parti politiche - è una partita per l'Italia". La retorica dell'interesse nazionale e della necessità di discutere del PNRR nelle sedi istituzionali è utile, da un lato, per depolarizzare il dibattito e, dall'altro, per consolidare il consenso intorno ad alcune scelte che potrebbero essere divisive (la revisione del Piano).

La narrazione del PNRR con il governo Meloni ha una peculiarità: il racconto si sposta dalle promesse all'attuazione concreta. Il confronto in Parlamento appare, in questo modo, lo strumento per legittimare il nuovo PNRR e distribuire l'assunzione di responsabilità sulle decisioni più complesse.

Dall'ottobre 2022 le dichiarazioni pubbliche sul PNRR da parte dei membri del governo Meloni, in particolare la premier e il ministro Fitto, sono rare e istituzionalizzate (comunicati stampa e note ufficiali, Cabine di regia, informative in Parlamento). Una delle poche apparizioni extra-parlamentari rilevanti è la partecipazione di Fitto all'evento di Anci Missione Italia⁵³⁵ alla Nuvola di Roma il 6

⁵³⁵ <https://www.anci.it/missione-italia-2023-5-e-6-luglio-alla-nuvola-levento-anci-sul-pnrr-comuni-e-citta/>

luglio 2023⁵³⁶. Nel suo intervento il ministro del PNRR consolida un registro narrativo sobrio, istituzionale e legato alle procedure, mentre viene ribadito il concetto che la revisione del PNRR non è un punto di rottura con il passato, o la volontà di fare polemica, ma una necessità per assicurare il raggiungimento di tutti gli obiettivi.

La fase di confronto e di assesment con la Commissione europea è positiva “anche se non priva di difficoltà⁵³⁷”, afferma Fitto, che in un altro passaggio del suo intervento ribadisce l’importanza del coordinamento tra PNRR e politiche di coesione “anche se i diversi Programmi hanno scadenze diverse⁵³⁸”. Fitto mantiene una postura istituzionale rivolta al *problem solving*: “La revisione del PNRR è un percorso condiviso con tutte le istituzioni, e questo percorso non deve essere caratterizzato dalle polemiche ma dalla volontà di risolvere i problemi⁵³⁹”.

La partecipazione all’evento Anci è l’occasione per ribadire i limiti delle gestioni di Conte e Draghi e rivendicare un profilo pubblico minimale: “Rispetto molto i giornali – dichiara Fitto – ma penso che sia necessario anche rispettare chi decide di parlare poco e provare a lavorare con serietà e responsabilità⁵⁴⁰”. L’intento del governo Meloni è sempre quello di depoliticizzare il PNRR e la sua narrazione, perché “la partita non è del Governo ma di tutto il sistema Paese⁵⁴¹”.

Alla Nuvola Fitto introduce una nuova cornice comunicativa che pone il PNRR in confronto con i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza degli altri Stati Membri: “Il PNRR è il più grande piano in Europa e abbiamo registrato un’ottima performance. Non tutti gli Stati membri sono al nostro stesso livello di attuazione⁵⁴²”. Allo stesso tempo, però, viene ribadito il cambio di orizzonte rispetto alle esperienze degli esecutivi precedenti: “Conte e Draghi lavoravano sulle scadenze di giugno e dicembre, noi siamo un governo di legislatura e lavoriamo sulla scadenza complessiva del Piano, giugno 2026. Questo ci permette di intervenire modificando alcuni obiettivi intermedi oggettivamente irrealizzabili per assicurare il raggiungimento del risultato finale⁵⁴³”.

In termini di frame comunicativi, l’intervento del ministro Fitto a “Missione Italia” consolida tre messaggi-chiave: l’integrazione dei fondi e dei programmi, il superamento della parcellizzazione dei progetti, la revisione del Piano come condizione dell’efficace raggiungimento degli obiettivi. L’intenzione del Governo non è quella di distribuire le colpe in merito alle criticità attuative ma di procedere in maniera pragmatica per risolvere le problematiche e permettere così di orientare l’azione istituzionale al traguardo del giugno 2026.

La conferenza stampa sul PNRR tenuta dal ministro Fitto l’11 luglio 2023⁵⁴⁴ conferma, invece, il registro comunicativo sobrio e procedurale del governo Meloni. Particolare enfasi viene posta alle fasi procedurali in corso d’opera e alle interlocuzioni con la Commissione europea, sia per l’*assesment* relativo alla terza rata (la richiesta di pagamento è stata presentata a fine dicembre 2022) che per l’avvio del confronto sulla quarta rata. “Il confronto con la Commissione europea è positivo

⁵³⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=x1rf5E7sUlg>

⁵³⁷ Ivi

⁵³⁸ Ivi

⁵³⁹ Ivi

⁵⁴⁰ Ivi

⁵⁴¹ Ivi

⁵⁴² Ivi

⁵⁴³ Ivi

⁵⁴⁴ https://www.youtube.com/watch?v=OTngN2a-_Qk

e costruttivo nel merito – afferma Fitto – ed è funzionale a mantenere fede al percorso stabilito e a rendere richiedibile l'intero importo della rata⁵⁴⁵”.

Tra richieste di pagamento, modifiche in corso d'opera agli obiettivi, verifiche da parte della Commissione europea e arrivo delle risorse, Fitto elenca per l'ennesima volta tutte le fasi procedurali dell'attuazione del PNRR. Il ministro commenta con ironia il dibattito a cui assiste sugli organi di informazione: “Non dobbiamo dimenticare l'importante lavoro di verifica che viene svolto dalla Commissione europea dopo che lo Stato membro ha presentato la richiesta di pagamento di una rata. Se il giorno dopo l'invio della richiesta di pagamento riuscissimo ad avere l'ok vorrebbe dire che saremmo attrezzati per i miracoli⁵⁴⁶”.

Di fronte ai giornalisti Fitto presenta i frame emersi nelle precedenti occasioni pubbliche. Il lessico utilizzato insiste sulla capacità del governo di risolvere situazioni problematiche: “Le modifiche su cui stiamo lavorando sono alcune tecnico-amministrative, alcune più di merito, ma ci permetteranno di attuare il Piano con qualche difficoltà in meno⁵⁴⁷”.

Il secondo frame è relativo alla discontinuità con i precedenti governi e anche in questo caso il registro lessicale è scelto con cura dal ministro: “Per la terza e la quarta rata stiamo lavorando su decisioni che non riguardano il nostro Governo, ma i precedenti, e lo stiamo facendo con spirito istituzionale⁵⁴⁸”.

Il terzo frame è quello della revisione del PNRR: “Stiamo mettendo in campo tutte quelle correzioni che dalla fase successiva ci permetteranno di cambiare schema”. Fitto si riferisce alla proposta di revisione sulla quale l'esecutivo sta lavorando strenuamente. Si tratta di uno snodo importante nell'attuazione del Piano: la chiusura della fase delle promesse e l'avvio della stagione della “messa a terra dei progetti”.

Il quarto frame rilevante in questa conferenza stampa è il tentativo di depoliticizzare il PNRR e gettare acqua sul fuoco delle polemiche che afferiscono al dibattito pubblico presente sugli organi di informazione. Fitto denuncia la presenza di numerose “fake news” dettate dalla scarsa informazione ma rifiuta di inseguire i commenti mantenendo un *low profile* comunicativo: “Non comprendo le ragioni delle polemiche. Ogni mattina leggo agenzie e articoli di giornale dedicati ai ritardi nell'attuazione del PNRR, ma non trovo un solo ritardo che sia oggettivamente imputabile al nostro Governo. Al posto delle polemiche sono certo che ci sarebbe bisogno di un confronto serio, di proposte positive. Le critiche e gli slogan non servono a nessuno⁵⁴⁹”. Il messaggio che Fitto lega a queste riflessioni ripercorre l'unitarietà di intenti del PNRR: “Preferisco impegnarmi sul risultato complessivo, che non è il risultato del governo ma è il risultato di tutto il Paese⁵⁵⁰”.

Il quinto e ultimo frame è quello del confronto con gli altri Stati membri, una sorta di ranking relativo all'attuazione del PNRR. Fitto ribadisce quanto detto pochi giorni prima all'evento Anci: “Soltanto

⁵⁴⁵ Ivi

⁵⁴⁶ Ivi

⁵⁴⁷ Ivi

⁵⁴⁸ Ivi

⁵⁴⁹ Ivi

⁵⁵⁰ Ivi

tre paesi hanno chiesto il pagamento della terza rata e nessuno ha chiesto ancora il pagamento della quarta rata. Questo vuol dire che la performance italiana è ottima⁵⁵¹”.

In sintesi, la conferenza stampa dell’11 luglio 2023 consolida la linea narrativa del governo Meloni sul PNRR: dati e procedure per andare oltre le polemiche, revisione per garantire il successo del Piano, profilo comunicativo *low profile* ma consapevolezza dell’ottima performance del governo italiano in confronto agli altri Stati membri.

La capacità di *problem solving* del governo Meloni viene ribadita con la nota del 20 luglio 2023⁵⁵² con la quale si annuncia una soluzione concreta per garantire le risorse della terza e della quarta rata, pari a 35 miliardi per l’annualità 2023. Si tratta di una “richiesta di modifica in materia di riforma degli alloggi per studenti, al fine di inserire una nuova milestone nella quarta rata; chiarire le condizioni e gli obiettivi della misura; correggere alcuni errori materiali⁵⁵³”. La nota consolida il frame della capacità del governo di lavorare attraverso aggiustamenti tecnici che permettano di blindare le risorse destinate al nostro Paese.

A fine luglio si registra un passaggio procedurale molto importante per l’attuazione del Piano: la valutazione positiva della Commissione europea sulla terza rata che viene raccontata con lo stesso tono sobrio e istituzionale visto in precedenza⁵⁵⁴. L’obiettivo è quello di tenere alta l’attenzione pubblica sull’efficacia dell’azione del governo in termini procedurali, un’impostazione che consente di definire una vera e propria strategia comunicativa della proceduralizzazione con il governo Meloni

Un ulteriore passaggio importante avviene nel mese di settembre, con la presentazione della richiesta di pagamento della quarta rata⁵⁵⁵. Si entra nel vivo dell’attuazione e, non a caso, la Cabina di regia del 25 settembre 2023 a Palazzo Chigi è presieduta dalla premier Giorgia Meloni, che con la sua presenza intende mettere il sigillo narrativo e politico su quanto fatto finora dal suo governo: “La Cabina di regia di oggi – dichiara il Presidente del Consiglio dei ministri – è stata utile per prendere atto del lavoro svolto in questi primi undici mesi di governo, di quello che siamo chiamati a fare per raggiungere gli obiettivi nel breve periodo e soprattutto di quello che occorre fare oggi per mettere a terra i progetti domani e assicurare la completa realizzazione del complesso ed articolato PNRR italiano⁵⁵⁶”. La premier elenca i prossimi tasselli della *road map* attuativa: “Nei prossimi giorni attendiamo la terza rata, nei giorni scorsi abbiamo formalmente richiesto la quarta, stiamo lavorando alacremente per raggiungere gli obiettivi della quinta e per la revisione complessiva del Piano, che include il Capitolo REPowerEU⁵⁵⁷”.

Il lessico utilizzato dalla premier conferma e stabilizza i frame della capacità operativa del Governo di lavorare su più fronti per garantire un’attuazione efficace e la questione della messa a terra dei progetti. In parallelo, Fitto rende conto del continuo lavoro di interlocuzione con la Commissione europea che accanto alle questioni connesse alla terza e alla quarta rata, prevede anche le modifiche

⁵⁵¹ Ivi

⁵⁵² <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-il-governo-individua-soluzione-che-consentir-di-incassare-tutti-i-35-miliardi-di-terza>

⁵⁵³ Ivi

⁵⁵⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/el/ip_23_4025/IP_23_4025_EN.pdf

⁵⁵⁵ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/news/pnrr--inviata-alla-commissione-ue-richiesta-di-pagamento-della-q.html>

⁵⁵⁶ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-cabina-di-regia-palazzo-chigi-presieduta-dal-presidente-del-consiglio-dei-ministri>

⁵⁵⁷ Ivi

necessarie per rendere attuabile la quinta rata. Procede allo stesso tempo il confronto con le istituzioni europee sulla revisione del PNRR (costruita e concordata con tutti i soggetti del partenariato istituzionale⁵⁵⁸) con l'inserimento del nuovo capitolo REPowerEU (il 7 agosto 2023 il Governo ha presentato la proposta di modifica, approvata dal Parlamento il 1° agosto).

La partecipazione della premier Giorgia Meloni assicura una diversa dimensione comunicativa al format della Cabina di regia: da un rito prevalentemente tecnico a passaggio di titolarità politica. Non si tratta di una vera e propria inversione rispetto alle intenzioni coltivate dal ministro Fitto fino a quel momento e relative ad una dimensione narrativa depoliticizzata e incentrata sulle procedure. Con la premier in campo in prima persona assistiamo ad una nuova stratificazione dei registri comunicativi: il frame aggiuntivo è quello della responsabilità di vertice sull'attuazione del PNRR. Possiamo parlare di politicizzazione del Piano in quanto siamo in presenza adesso di un'attribuzione esplicita e pubblica al Presidente del Consiglio della piena titolarità politica del PNRR. Questo livello convive con tutti i passaggi procedurali e tecnici che fino a quel momento sono stati portati avanti dal ministro Fitto in raccordo con il partenariato istituzionale e con la Commissione europea.

L'autunno 2023 è ricco di passaggi importanti per l'attuazione del PNRR italiano. Il 9 ottobre la Commissione europea versa all'Italia i 18,5 miliardi della terza rata⁵⁵⁹ a riprova "dei grandi progressi fatti nell'attuazione⁵⁶⁰".

Il 24 novembre il ministro Fitto annuncia il via libera della Commissione europea alla revisione del PNRR italiano⁵⁶¹. Il registro comunicativo della conferenza stampa è molto tecnico ma traspare, ad ogni modo, l'orgoglio e la soddisfazione per il risultato raggiunto dal governo. Il lessico utilizzato da Fitto concerne la dimensione della cooperazione proficua tra le istituzioni e il tematismo collegato al mutato contesto internazionale che ha imposto la definizione di un nuovo Piano.

Nell'incontro serale con i giornalisti il ministro entra nel merito delle modifiche apportate al Piano elencando tutte le singole misure che innovano il testo originale. Sono tre, invece, i pilastri narrativi: (1) la serietà e la credibilità del percorso compiuto dal governo, (2) la cooperazione amministrativa con il partenariato istituzionale e con la Commissione europea, (3) l'integrazione strutturale tra PNRR e altre fonti di finanziamento (come, ad esempio, le risorse della coesione) per superare l'eccessiva parcellizzazione e risolvere le problematiche connesse ai progetti inammissibili nel Piano.

Fitto evidenzia ancora una volta l'impegno del Governo nella correzione delle criticità attuative che erano presenti nel Piano precedente, per salvaguardare gli obiettivi e allineare investimenti e riforme al mutato contesto⁵⁶².

Ricapitolando, la conferenza stampa del 24 novembre rimane un momento comunicativo molto tecnico ma all'interno del quale si staglia anche la retorica della serietà e delle credibilità del Governo Meloni. Fitto assicura particolare enfasi alle misure a favore delle imprese e delle famiglie per

⁵⁵⁸ Ivi

⁵⁵⁹ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-versata-oggi-la-terza-rata-di-185-mld-fitto-positiva-la-valutazione-della-commissione>

⁵⁶⁰ Ivi

⁵⁶¹ <https://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-ministro-fitto/24398>

⁵⁶² https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_15026/la-commissione-europea-approva-revisione-del-piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-italiano-incluso-capitolo-repower.eu.html

l'efficientamento energetico e, quindi, per ridurre tali costi, e agli interventi in favore delle fasce meno abbienti della popolazione.

Continua a essere presente, infine, il frame dell'ottima performance del governo italiano nell'attuazione del PNRR: "Si tratta di una grande sfida – afferma il ministro Fitto – che ha permesso di definire un modello sul quale costruire le politiche di sviluppo del futuro e un utilizzo più efficace delle risorse europee. Il PNRR è un'idea di sviluppo connessa alle prospettive future del nostro Paese"⁵⁶³.

Il 28 novembre è la premier Giorgia Meloni ad annunciare l'approvazione da parte della Commissione europea della quarta richiesta di pagamento da parte dell'Italia⁵⁶⁴ (il cui pagamento avverrà a fine dicembre⁵⁶⁵).

In questo passaggio comunicativo Giorgia Meloni tiene insieme tre messaggi: l'ottima performance dell'Italia nell'attuazione del PNRR, la sua titolarità politica, l'impatto del Piano sulla modernizzazione del Paese. È interessante vedere come la premier dia conto delle riforme (inclusione sociale, appalti, giustizia e Pubblica Amministrazione) e degli investimenti realizzati per la digitalizzazione, lo spazio, l'idrogeno verde, i trasporti, la ricerca, l'istruzione e le politiche sociali.

Entro fine anno l'Italia riceverà il pagamento della quarta rata e questo accadimento è utile per confermare un frame emerso nel corso del 2023: l'Italia è l'unico stato membro ad avere ottenuto questo pagamento⁵⁶⁶. L'intervento della premier si conclude con la promessa di un'attuazione efficace del PNRR: "Si conferma così il grande lavoro del Governo, di tutti i livelli istituzionali, della Cabina di regia, perché queste risorse arriveranno interamente a terra e lo faranno nei tempi previsti".

In questo intervento pubblico, Giorgia Meloni consolida l'immagine del PNRR come una politica pubblica di risultati concreti, incentrata su riforme e investimenti monitorabili che si concluderanno entro la scadenza del 2026.

Gli ultimi due passaggi rilevanti per la narrazione del PNRR nel 2023 sono l'approvazione definitiva della revisione del Piano da parte del Consiglio UE (8 dicembre) e l'annuncio della premier Giorgia Meloni sul raggiungimento di tutti gli obiettivi per procedere entro fine anno con la richiesta del pagamento della quinta rata (19 dicembre).

L'approvazione del Consiglio UE⁵⁶⁷ è l'atto che mette la parola fine al negoziato avviato a settembre dal Governo e legittima definitivamente la revisione avanzata dall'esecutivo. A chiudere il cerchio c'è l'annuncio di Giorgia Meloni del 19 dicembre: "Oggi il Governo ha centrato un altro obiettivo estremamente importante. La cabina di regia del PNRR ha ratificato il raggiungimento dei 52 obiettivi necessari per consentire all'Italia di presentare, entro il 31 dicembre 2023, alla Commissione europea la richiesta per la quinta rata da 10,5 miliardi di euro". La narrazione pubblica del governo ribadisce ancora una volta uno dei frame che torneranno frequentemente nel corso del 2024 e del 2025, quello

⁵⁶³ <https://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-ministro-fitto/24398>

⁵⁶⁴ <https://www.governo.it/it/articolo/approvazione-del-pagamento-della-quarta-rata-pnrr-il-videomessaggio-del-presidente-meloni>

⁵⁶⁵ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-versata-la-quarta-rata-di-165-miliardi-di-euro-allitalia/24686>

⁵⁶⁶ Ivi

⁵⁶⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/08/recovery-fund-council-greenlights-amended-national-plans-for-13-member-states/>

del primato dell'Italia in termini di attuazione del PNRR, essendo il primo paese tra gli Stati membri ad aver chiesto il pagamento della quarta e della quinta rata.

Sul piano analitico questi due passaggi consolidano tutti i frame narrativi emersi nel corso dell'anno nella strategia di comunicazione del PNRR.

8.2 Domanda di ricerca 1: quali strumenti sono stati privilegiati nella comunicazione del PNRR e come è stata calibrata la comunicazione in funzione del pubblico di riferimento?

Con l'avvento del governo Meloni si registra, come anticipato nelle pagine precedenti, un ulteriore cambiamento del profilo comunicativo e dello stile narrativo sul PNRR. Il nuovo esecutivo si caratterizza per un profilo comunicativo istituzionale, a bassa spettacolarizzazione mediatica e incentrato quasi interamente sulle procedure attuative. Fino all'estate del 2023 il frontman della comunicazione del PNRR è il ministro Raffaele Fitto che adotta un registro sobrio e tecnico, al fine di depoliticizzare il racconto del Piano. Dal mese di settembre nella narrazione del PNRR compare anche la premier Giorgia Meloni che aggiunge una dimensione politica alla strategia comunicativa.

Nella risposta alla DR1 per il governo Meloni utilizziamo la tassonomia analitica che abbiamo adoperato per i governi Conte II e Draghi.

In ambito *owned*, la comunicazione del PNRR si realizza attraverso il portale della Presidenza del Consiglio dei ministri, di Italia Domani e, in alcuni casi, del Dipartimento per le Politiche europee. Questi strumenti rappresentano i pilastri della strategia di comunicazione sul PNRR realizzata dal governo Meloni attraverso comunicati e note tecniche, relazioni semestrali e informative alle Camere, oltre ai resoconti delle Cabine di regia.

Siamo di fronte ad una rendicontazione procedurale dell'impegno del governo nell'attuazione del PNRR (milestone e target, richieste di pagamento, assesment della Commissione, decisioni del Consiglio).

Il registro comunicativo è volutamente sobrio, istituzionale, incentrato sulle metriche attuative e sulle procedure. La partecipazione della premier ad alcune Cabine di Regia non smussa la technicalità del racconto ma aggiunge un ulteriore livello di responsabilità di vertice che inquadra l'attuazione del PNRR in una cornice politica. Il messaggio che il Governo intende comunicare in ambito *owned* si sostanzia attraverso alcuni frame decodificati: una narrazione continua delle procedure (richiesta-valutazione-pagamento), la capacità di *problem solving* per superare le criticità di attuazione emerse nel corso del 2022 e del 2023, la revisione del Piano per garantirne un'efficace realizzazione entro il 2026, il primato attuativo dell'Italia in confronto agli altri Stati membri.

In ambito *shared*, la narrazione del PNRR avviene attraverso i canali social della Presidenza del Consiglio dei ministri, gli account personali della premier Giorgia Meloni, del ministro Raffaele Fitto e degli altri ministri via via coinvolti nell'attuazione. Il racconto social coinvolge anche le amministrazioni centrali e territoriali titolari di misure e progetti finanziati dalle risorse del PNRR.

Il registro comunicativo conferma l'impostazione istituzionale attraverso il rilancio dei comunicati stampa, la pubblicazione delle conferenze stampa, la divulgazione di contenuti attraverso schede e

infografiche tematiche. Prevale un particolare interesse anche in questo ambito per le procedure e per i dati di attuazione, al fine di assicurare una cornice tecnica e monitorabile dell'implementazione delle diverse misure. Più che narrazione, il governo Meloni garantisce una dimensione costante di informazione procedurale sul PNRR.

In ambito *earned* la diffusione sui media segue i lanci di agenzia riprese dagli organi di stampa generalista. La fonte rimane quella delle conferenze stampa e dei comunicati stampa pubblicati sui canali *owned* e rilanciati su quelli *shared*. Gli eventi comunicativi sono quasi esclusivamente i passaggi formali connessi alle procedure attuative. Sono rare, inoltre, le interviste del Presidente del Consiglio o del ministro Fitto, in quanto il *tone of voice* utilizzato tende a ridurre l'arena del conflitto pubblico e a ignorare eventuali polemiche. Questa impostazione narrativa aiuta il Governo Meloni ad acquisire credibilità e affidabilità nei confronti delle istituzioni europee. Nelle azioni di comunicazione, non a caso, viene ribadita frequentemente l'efficacia della cooperazione amministrativa con la Commissione europea.

La scelta di restare nella cornice di un racconto tecnico e procedurale rischia però di allontanare l'attenzione del pubblico generalista. Nei passaggi informativi più rilevanti, infatti, il framing prescelto resta quello procedurale con una bassa connotazione emotiva della narrazione.

La segmentazione dei prodotti comunicativi del governo Meloni viene analizzata con lo stesso modello utilizzato per il governo Draghi secondo quattro direttrici strutturate in coerenza tra loro.

La prima direttrice riguarda la policy community e le amministrazioni attuatrici (Unione europea, ministeri, enti pubblici, regioni, enti locali). Il registro comunicativo si attiene ad un ambito tecnico-giuridico, istituzionale e procedurale. Prevale un rendiconto costante di target, obiettivi, richieste di pagamento, trasmissione di risorse, atti di revisione. Italia Domani continua a rappresentare un repository degli atti ufficiali e dei documenti, mentre dal mese di ottobre 2022 non vengono più aggiornati i canali social.

La seconda direttrice concerne gli stakeholder economico-sociali, come ad esempio le imprese, le università, l'ecosistema del terzo settore. La strategia del governo Meloni è tecnica con un *tone of voice* pragmatico e istituzionale. Non è presente invece un tentativo di costruire una narrazione *place-based* come nel caso dei Dialoghi sui territori del governo Draghi.

La terza direttrice è relativa al pubblico generalista, ma anche in questo caso non siamo in presenza di una comunicazione broadcast in quanto le scelte lessicali tendono a restare nell'ambito dei tecnicismi e degli aspetti procedurali. Si preferisce l'*accountability* tecnico ad uno storytelling comprensibile a tutti i pubblici di riferimento. Un tentativo di semplificazione viene fatto con la comunicazione sui canali social, in particolar modo con i video della premier Giorgia Meloni. In quelle occasioni siamo di fronte ad una parziale declinazione di comunicazione emozionale e coinvolgente.

La quarta direttrice riguarda i cittadini digitali, ma anche per questo target non risulta la volontà di costruire un messaggio o dei contenuti targetizzati. Il registro comunicativo prescelto è informativo con l'obiettivo di rendere quanto più possibile fruibili le informazioni del governo sul PNRR cercando di ridurre le asimmetrie informative, mentre risulta molto limitato l'intento di utilizzare il Piano per la costruzione di consenso politico.

Rispetto al governo Draghi, assistiamo ad una traslazione dell'enfasi narrativa verso le procedure e i passaggi tecnici. Manca invece un tentativo di comunicazione semplificata verso il grande pubblico: il governo Meloni sembrerebbe voler instaurare, invece, un legame con i giornalisti-intermediari ai quali viene demandato il compito di narrare (e semplificare) il PNRR all'opinione pubblica. Semplificando, potremmo dire che più che uno storytelling sul PNRR siamo in presenza di un'informazione di servizio.

8.3 Domanda di ricerca 2: in che modo la narrazione digitale ha contribuito alla divulgazione del PNRR e degli interventi?

Con il governo Meloni, il racconto digitale del PNRR si colloca, come avvenuto per i precedenti esecutivi, nel sistema mediale ibrido, dove si registra la compresenza di strumenti *owned*, *shared* ed *earned*. Tali strumenti vengono usati per raggiungere gli obiettivi comunicativi che il governo Meloni si è posto sul PNRR e che abbiamo analizzato a lungo in precedenza. Con il governo Conte c'era un alto livello di personalizzazione politica, con Draghi l'enfasi è posta sulla necessità di rendicontare dati, target e scadenze attraverso un racconto tecnico, mentre con Giorgia Meloni la narrazione diventa informazione e lo storytelling si delinea come una strategia comunicativa incentrata sulla proceduralizzazione, sull'attuazione del Piano, sul superamento di alcune criticità strutturali e sulla capacità di *problem solving* dimostrata dall'esecutivo in carica.

Dalla carrellata degli eventi rilevanti per la narrazione del PNRR e dalla risposta alla domanda di ricerca DR1 è venuto fuori un registro stilistico istituzionale, ancorato ai canali tradizionali (i siti web e le conferenze stampa), mentre i canali social vengono utilizzati come strumento di rilancio (in un'ottica di accountability e di servizio) del messaggio divulgato attraverso i canali tradizionali.

Per rispondere alla domanda di ricerca DR2 sarà confermata l'impostazione adoperata per i governi Conte II e Draghi. In particolare, saranno oggetto di indagine:

- i comunicati stampa e le news pubblicate sul sito del Governo dal 25 ottobre 2022 (dibattito in Parlamento sulle linee programmatiche dell'esecutivo Meloni) e il 31 dicembre 2023;
- i canali social Facebook e Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023;
- i canali social personali della premier Giorgia Meloni dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023).

L'approccio della ricerca è qualitativo e quantitativo, caratterizzato dalla *content analysis* su formati e testi e dalla *social media analysis* per verificare le metriche elementari. L'obiettivo è quello di cogliere le evidenze maggiormente rilevanti in termini di risultati informativi e reputazionali.

Si ritiene opportuno fermare la ricerca al dicembre 2023 per due ordini di ragioni: rendere l'analisi efficace e concentrata in un lasso di tempo contenuto e perché si ritiene la revisione del PNRR uno spartiacque fondamentale nell'attuazione del Piano, un momento che distingue "un prima" da "un dopo" e segna il definitivo distacco dal documento impostato e redatto dai governi precedenti. Al 31 dicembre 2023 può considerarsi concluso, inoltre, il ciclo procedurale relativo alla terza e alla quarta rata.

Anche in questo caso, gli indicatori alla base dell'indagine sono:

- il registro linguistico;
- il timing e la frequenza dei contenuti;
- i formati e la tipologia dei contenuti;
- la focalizzazione sugli argomenti;
- il grado di personalizzazione del racconto;
- engagement, impressions e portata.

8.3.1 Le news e i comunicati stampa pubblicati sul sito www.governo.it

Con il governo Meloni il sito della Presidenza del Consiglio dei ministri si conferma un asse fondamentale della strategia di comunicazione dell'esecutivo. Non si tratta soltanto di una vetrina ma di una vera e propria piattaforma informativa in cui sono pubblicate news, comunicati generici, comunicati dei Consigli dei ministri, approfondimenti, schede, decreti e materiali inerenti all'attività dell'esecutivo.

Il portale del Governo persegue tre finalità: la prima è quella di assicurare una rendicontazione istituzionale verso l'opinione pubblica e le istituzioni europee impegnate a vario titolo nel monitoraggio del PNRR, la seconda è quella di garantire un coordinamento costante con le amministrazioni e gli enti attuatori del Piano, la terza è quella di strutturare un'agenda setting che percorre fedelmente il calendario delle politiche realizzate dal Governo (riunioni delle cabine di regia, Consigli dei ministri...).

La tassonomia dei contenuti (il modo in cui i contenuti sono organizzati e classificabili per favorirne la fruizione e la citazione) riguarda le notizie, i comunicati stampa, gli interventi della premier ad eventi pubblici o consessi internazionali, le conferenze stampa e la documentazione relativa all'attività di governo. Tale struttura permette di ricostruire facilmente il cursus delle politiche pubbliche e i percorsi decisionali.

La sezione "Notizie" è particolarmente ricca di contenuti: dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023 si contano ben 810 news totali di cui 69 sono dedicate interamente al racconto del PNRR (con una percentuale dell'8,52%). La linea editoriale delle notizie sul PNRR è incentrata sulle procedure e sui dati con l'obiettivo di narrare la sequenza dei diversi passaggi istituzionali (invio della richiesta di pagamento, assesment della Commissione, erogazione della rata, revisione del Piano). Ne viene fuori un repository accurato e aggiornato che rappresenta la fonte primaria per il racconto del PNRR nel periodo ottobre 2022- dicembre 2023.

Per quanto riguarda i comunicati stampa, invece, siamo in presenza di numeri più contenuti: nel periodo considerato si contano 132 comunicati stampa a cui si aggiungono i 64 comunicati che fanno seguito ai Consigli dei ministri per un totale pari a 196. Tra questi i comunicati dedicati al PNRR sono 5, con una percentuale del 2,55%.

Analizzando la strategia editoriale del sito del governo si evince chiaramente che notizie e comunicati stampa hanno obiettivi diversi. Le news garantiscono una rendicontazione continua dell'azione del governo e hanno un taglio informativo di servizio, sono numerose e permettono di seguire senza enfasi particolari il ciclo delle politiche pubbliche. I comunicati stampa, invece, si presentano come annunci formali rivolti soprattutto ai media, al fine di consolidare le decisioni istituzionali dotate di rilievo esterno con un framing consolidato “di governo”.

La prima notizia dedicata al PNRR è dell'8 novembre 2022⁵⁶⁸ e riguarda una riunione della Cabina di regia del PNRR alla presenza del Presidente Giorgia Meloni. Il lessico utilizzato è procedurale e tecnico, mentre il tono è privo di enfasi. Nel testo sono presenti alcuni frame comunicativi facilmente distinguibili: la centralità istituzionale della Cabina di Regia come hub di governance e coordinamento; un recap sulle scadenze e sul monitoraggio dell'attuazione; la cooperazione multilivello con altre amministrazioni; l'annuncio dell'accredito della seconda rata da 21 miliardi per potenziare la tematica della performance attuativa.

In questa notizia non si evince una personalizzazione politica particolare: viene menzionata la presenza della premier ma appare da subito evidente che il vero *deus ex machina* del PNRR è il ministro Fitto.

La rilevanza del PNRR tra le politiche pubbliche messe in campo dal governo Meloni viene confermata dall'intervento della premier all'assemblea annuale ANCI il 24 novembre. Rivolgendosi ai sindaci, Giorgia Meloni li esorta a essere “protagonisti nell'attivazione del PNRR che è un appuntamento che l'Italia non può eludere, perché rappresenta una straordinaria opportunità per modernizzare il Paese”⁵⁶⁹. Viene presentata, inoltre, l'intenzione di modificare il Piano: “Intendiamo verificare con la Commissione Europea le misure più idonee per aggiornare il PNRR, soprattutto alla luce del REPowerEU e affrontare il tema del consumo e della produzione energetica dei comuni, perché anche sulla transizione ambientale e sulla sicurezza energetica il loro ruolo sarà centrale”⁵⁷⁰. Si tratta di una tematica rilevante che resterà un pilastro della strategia di comunicazione del governo nei mesi successivi.

Intervenendo all'evento “L'Italia delle Regioni” la premier ribadisce l'intenzione del governo di potenziare la collaborazione istituzionale e la partecipazione delle amministrazioni regionali nell'attuazione del PNRR: “Ricordo le critiche che per io stessa per prima, in un'altra veste, ho mosso in Parlamento nella precedente legislatura sul coinvolgimento mancato, al tempo, di un Parlamento che si ritrovava a votare un testo appena consegnato, senza avere il tempo di approfondirlo. Il Governo vuole lavorare a un nuovo modello di collaborazione, a partire dal coordinamento tra politiche statali e regionali, sfruttando tutte le opportunità offerte dalle risorse del PNRR”⁵⁷¹.

L'attuazione si rivela particolarmente impegnativa per il Governo Meloni che avvia sin dai primi mesi del suo mandato una narrazione che tende a distinguere le responsabilità dei governi precedenti in fase di stesura del PNRR: “Ora si entra nella parte difficile del Piano, perché il grosso di quello che è stato fatto fin qui era programmazione e riforme, cioè era sulla carta – dichiara la premier durante la conferenza stampa di fine anno il 29 dicembre -. Ora arriva la parte molto complessa nella quale

⁵⁶⁸ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-riunione-della-cabina-di-regia-con-il-presidente-meloni/20954>

⁵⁶⁹ <https://www.governo.it/it/articolo/videocollegamento-con-lassemblea-dellanci/21401>

⁵⁷⁰ <https://www.governo.it/it/articolo/videocollegamento-con-lassemblea-dellanci/21401>

⁵⁷¹ <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-meloni-l-italia-delle-regioni/21186>

questi obiettivi devono diventare cantieri e qui ci sono oggettivamente delle difficoltà che sono date dall'aumento dei costi delle materie prime, oltre che dal caro energia, e dal fatto secondo me che comunque dobbiamo tenere in considerazione che il Piano - come ho detto tante volte - è stato scritto prima del conflitto in Ucraina; quindi, in un mondo che era abbastanza diverso dalle priorità che noi possiamo avere oggi⁵⁷²". In questa occasione Giorgia Meloni torna a dare a stiletta al governo Draghi sullo stile istituzionale tenuto nel corso del 2021: "Così come non ebbi paura a dire che Fratelli d'Italia si sarebbe astenuta sul PNRR: non perché fossimo contrari, come è stato detto migliaia e migliaia di volte, ma banalmente perché non l'avevamo letto, in quanto il documento era stato depositato in Parlamento un'ora prima dell'inizio della discussione, un documento di 397 pagine, tabelle incluse, che impegnava 250 miliardi di euro e più. Nessuno dotato di responsabilità investe 250 miliardi senza sapere in cosa⁵⁷³".

Un'altra notizia dal tono prettamente procedurale viene pubblicata il 6 febbraio 2023 in occasione della nuova riunione della Cabina di Regia del PNRR⁵⁷⁴. Nel testo viene dato conto dell'ampia partecipazione di enti e amministrazioni per discutere del nuovo capitolo relativo al RepowerEU, il Piano europeo per fronteggiare le difficoltà del mercato energetico globale causate dalla guerra in Ucraina. Entra nel vivo, inoltre, la narrazione relativa alla necessità di modificare il Piano: "La sfida per rafforzare la sovranità energetica richiede un impegno da parte di tutti - ha sottolineato il Presidente Meloni - oggi inizia un percorso istituzionale che in tempi brevi ci consentirà di elaborare e successivamente realizzare un piano che renderà l'Italia più sostenibile da un punto di vista energetico attraverso l'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili, la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, la riduzione dei consumi⁵⁷⁵".

Particolarmente rilevante ai fini della nostra analisi è la news del 27 marzo 2023 "PNRR, nota di Palazzo Chigi"⁵⁷⁶, una comunicazione istituzionale e dal forte contenuto procedurale, relativo in primis alla fase di assesment in corso con la Commissione europea per valutare il raggiungimento dei target in vista della terza rata. In questa notizia, come anticipato in precedenza, si rende conto anche di tre forti criticità attuative emerse nel corso delle interlocuzioni con la Commissione europea: le concessioni portuali, le reti di teleriscaldamento e i Piani Urbani Integrati approvati il 22 aprile 2022 e "per i quali la Commissione ha contestato l'ammissibilità degli interventi relativi al "Bosco dello Sport" di Venezia e allo "Stadio Artemio Franchi" di Firenze"⁵⁷⁷.

Attraverso un tono sobrio e neutro viene veicolato un messaggio chiaro: in passato sono stati commessi alcuni errori sul PNRR e adesso il governo attuale è chiamato a gestire le conseguenze delle azioni compiute dai governi precedenti. Questo è uno dei frame che ritornerà con più frequenza nella narrazione pubblica del Governo Meloni fino al dicembre 2023, insieme alla piena consapevolezza dell'esecutivo di dover intervenire per risolvere le varie criticità sul campo e assicurare un'attuazione efficace del Piano. Nella news non c'è alcuna personalizzazione politica ma si evince nuovamente che il regista del PNRR continua ad essere il ministro Fitto, mentre l'assenza di virgolettati conferma l'intenzione di depoliticizzare il messaggio.

⁵⁷² <https://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-di-fine-anno/21414>

⁵⁷³ Ivi

⁵⁷⁴ <https://www.governo.it/it/articolo/riunione-della-cabina-di-regia-del-pnrr/21709>

⁵⁷⁵ Ivi

⁵⁷⁶ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-nota-di-palazzo-chigi/22200>

⁵⁷⁷ Ivi

Le criticità attuative sono anche al centro della riunione della Cabina di regia che si svolge il 28 marzo 2023. All'interno della notizia pubblicata sul sito del Governo si legge: "Nel corso della riunione, il Ministro Fitto ha invitato tutti i partecipanti a effettuare in tempi rapidi un'analisi netta e chiara di tutte le criticità relative ai progetti di competenza di ciascun ministero elaborando delle proposte d'azione concrete⁵⁷⁸". Attraverso questa cornice di senso, la narrazione trasla dal livello europeo a quello interno che concerne la governance operativa dei ministeri. Questa riunione è utile, infatti, per definire una mappatura degli ostacoli che rischiano di rendere problematica l'attuazione e delineare una serie di correttivi per ogni ministero. L'approfondimento e il monitoraggio delle procedure diventa, in questo caso, un audit interno indirizzato al *problem solving*.

Sono le settimane in cui il dibattito pubblico è attraversato dai progetti non ammissibili al finanziamento del PNRR, tra cui lo stadio Artemio Franchi di Firenze e Bosco di Venezia. Si tratta di un argomento che polarizza gli schieramenti politici. Il 4 aprile l'argomento è al centro di un confronto tra il Governo e i sindaci delle città interessate al fine di "superare tutte le criticità riscontrate dalla Commissione europea e poter consentire la realizzazione degli interventi previsti. Un lavoro e un confronto, con spirito costruttivo, che sin dalle prossime ore proseguirà con la Commissione Europea⁵⁷⁹.

La notizia del 14 aprile rappresenta, invece, l'occasione per fare il punto sulle interlocuzioni tra il Governo e il partenariato economico-sociale per definire i contenuti del capitolo REPower EU che sarà aggiunto al PNRR⁵⁸⁰. Il contenuto non è rilevante dal punto di vista comunicativo, ma è l'ennesima testimonianza di un profilo istituzionale e sobrio, strettamente incentrato sulle procedure.

Il 20 aprile 2023 sul sito del Governo appaiono tre news che permettono di consolidare il frame presentato dalla premier Meloni e dal ministro Fitto e relativo a tre attività istituzionali: la semplificazione delle procedure di attuazione del PNRR, la soluzione delle criticità che rischiano di ostacolare l'efficacia delle misure, l'integrazione tra risorse del PNRR e risorse della coesione.

Il corpus di tre notizie nello stesso giorno risulta particolarmente efficace ai fini della divulgazione dell'agenda setting e di accountability.

Nella prima notizia si registra la soddisfazione del ministro Fitto per l'approvazione del DL PNRR: "Si tratta di un provvedimento che elimina molti impedimenti che ostacolavano l'attuazione", ha dichiarato il Ministro, "meglio definendo le competenze tra le attività di coordinamento strategico e di interlocuzione istituzionale con la Commissione europea, le attività di coordinamento operativo e di controllo e monitoraggio contabile e finanziario di titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze e le attività realizzative delle amministrazioni titolari delle misure"⁵⁸¹. Il decreto è utile anche per velocizzare "i processi relativi alla realizzazione dei progetti e degli interventi finanziati con le risorse del PNRR, attraverso misure di semplificazione orizzontali, applicabili a tutti i settori, e

⁵⁷⁸ <https://www.governo.it/it/articolo/cabina-di-regia-sul-pnrr-riunione-palazzo-chigi/22213>

⁵⁷⁹ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-confronto-governo-sindaci-su-stadio-artemio-franchi/22261>

⁵⁸⁰ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-continua-il-confronto-gioved-20-aprile-nuova-cabina-di-regia-con-imprese-e-sindacati>

⁵⁸¹ <https://www.governo.it/it/articolo/approvato-alla-camera-il-dl-pnrr-il-ministro-fitto-soddisfazione-il-lavoro-svolto-ora>

verticali, ovvero relativi ad ambiti specifici. Tutte le misure introdotte produrranno effetti migliorativi immediatamente tangibili, senza comportare rallentamenti o interruzioni delle attività in corso”⁵⁸².

L’inserimento dei virgolettati del ministro Fitto garantisce alla news un tono politico (le precedenti notizie erano di carattere procedurale). Il registro è istituzionale con un lessico normativo-organizzativo e agevola la personalizzazione della materia nella figura del ministro.

La seconda notizia segna un ritorno allo stile procedurale delle precedenti, con un resoconto delle attività del Governo sulla terza rata e in vista della scadenza di giugno⁵⁸³. Si tratta di un passaggio istituzionale per sostenere la reputazione operativa del Governo e divulgare la capacità delle istituzioni di far fronte alle diverse fasi attuative del PNRR. La terza notizia della giornata è un resoconto puntuale degli incontri con il partenariato economico-sociale dedicati alla revisione del PNRR, al fine di consolidare il frame comunicativo che riguarda una definizione partecipata e inclusiva dei contenuti del Piano⁵⁸⁴.

Le tre notizie del 20 aprile costituiscono un excursus narrativo per approcciare tre ambiti diversi dell’azione governativa: l’atto normativo (il DL PNRR convertito), l’atto operativo (le riunioni tecniche sulla terza rata e sulle scadenze di giugno) e l’atto partecipativo (le riunioni con il partenariato economico e sociale). Si tratta di tre livelli differenti che mirano a definire una complessiva legittimazione sulle procedure che il Governo sta realizzando per attuare il PNRR.

Nei giorni successivi arriva invece l’ufficialità dalla Commissione europea sull’esclusione dello Stadio di Firenze e del Bosco di Venezia dai finanziamenti del PNRR. Nella notizia del 22 aprile il governo compie un excursus della vicenda con l’obiettivo di addebitare all’esecutivo Draghi la paternità del decreto che aveva ammesso a finanziamento i Piani Urbani Integrati, oggetto di osservazioni puntuali dalle istituzioni europee⁵⁸⁵. Procedono, intanto, le interlocuzioni con la Commissione europea per la verifica di tutti gli obiettivi al 31 dicembre 2022 necessari allo sblocco della terza rata da 19 miliardi di euro.

Per tutto il mese di maggio proseguono le attività del Governo e delle altre amministrazioni coinvolte nelle fasi di attuazione del PNRR. Le raccomandazioni della Commissione europea sui Piani di Ripresa nazionali permettono al ministro Fitto di confermare la piena contiguità di intenti con il Governo. Sono tre le questioni affrontate nel documento della Commissione: le modifiche ai Piani che prevedono l’integrazione del capitolo REPower EU, la necessità di potenziare la capacità delle amministrazioni e il coordinamento con le risorse della politica di coesione. Sono tre frame che il governo Meloni ha posto sin dal suo insediamento alla base della propria azione⁵⁸⁶.

La terza relazione semestrale sul PNRR rappresenta un’ulteriore occasione per sottolineare “le difficoltà registrate nella fase di attuazione del Piano”⁵⁸⁷ e delineare le soluzioni messe in atto dal

⁵⁸² Ivi

⁵⁸³ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-prosegue-il-lavoro-del-governo-domani-riunioni-sulla-terza-rata-e-sulla-prossima>

⁵⁸⁴ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-cabina-di-regia-con-imprese-e-sindacati-palazzo-chigi-fitto-con-il-decreto-approvato>

⁵⁸⁵ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-la-commissione-europea-esclude-dalle-risorse-lo-stadio-di-firenze-e-il-bosco-di>

⁵⁸⁶ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-la-nota-del-ministro-fitto/22698>

⁵⁸⁷ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-riunione-della-cabina-di-regia/22759>

Governo per il “pieno raggiungimento degli obiettivi finali”⁵⁸⁸. La notizia relativa alla riunione della Cabina di Regia permette di confermare le intenzioni del Governo in merito al confronto parlamentare per “garantire la massima trasparenza nella rendicontazione dei risultati raggiunti e nella rappresentazione dello stato di attuazione di riforme e investimenti”.

I mesi della primavera 2023 sono caratterizzati da un forte dibattito pubblico sul PNRR, con particolare enfasi su eventuali ritardi attuativi, messa a terra degli interventi e spesa delle risorse. Durante il suo intervento all’Assemblea Assolombarda 2023 il 3 luglio⁵⁸⁹, la premier Meloni ribadisce un frame comunicativo già utilizzato dai suoi predecessori: “Il PNRR è una grande occasione e ha bisogno che remiamo tutti nella stessa direzione”⁵⁹⁰. Il Presidente del Consiglio si rivolge poi a coloro che hanno criticato l’azione del governo per ribadire che “il Piano non è stato scritto nel negoziato dall’attuale Governo ma noi oggi lavoriamo senza sosta per mettere a terra tutte le risorse nei tempi necessari”⁵⁹¹. Il PNRR è diventato, invece, un terreno di scontro politico tra maggioranza e opposizione. A tal proposito Giorgia Meloni auspica una ricomposizione della dialettica per il bene del Paese: “Su una partita del genere dovremmo comportarci come se fossimo un solo uomo: maggioranza, opposizione e tutti i livelli istituzionali, aziende, sindacati, magistrati, intellettuali, gente comune. Perché qui non è in gioco il Governo qui è in gioco la modernizzazione dell’Italia e la sua credibilità a livello internazionale”⁵⁹².

Nell’ultima parte del suo intervento, la premier rassicura che il Governo si impegnerà per una realizzazione efficace dei progetti PNRR: “Faremo ciò che va fatto e metteremo tutti ai remi e se qualcuno vuole rimanere a guardare vorrà dire che quando avremo terminato avrà imparato una lezione”⁵⁹³.

Le dichiarazioni di Giorgia Meloni sono importanti per la narrazione del PNRR perché davanti ad una platea rappresentativa dell’Italia che produce mettono insieme tre frame retorici rilevanti: (1) la depoliticizzazione del Piano e la continuità con i governi precedenti, riprendendo il messaggio cooperativo della “grande occasione” e rilanciandolo con l’immagine metaforica del “remare tutti nella stessa direzione”; (2) il riallineamento delle responsabilità ribadendo che il Piano è stato scritto dai Governi precedenti; (3) l’importanza del Piano per il Paese interno e per la sua reputazione a livello internazionale, che richiede la coesione di tutte le forze in gioco.

Il lessico utilizzato dalla premier in merito alla revisione del Piano integra le critiche ai limiti connaturati alla versione originaria e consente al Governo di assumere un mandato operativo per rinegoziare il PNRR, semplificare le procedure e raccontare quindi i propri meriti sul nuovo corso del Piano. È una metanarrazione che passa dalle procedure ai meriti dell’attuazione, che tenta allo stesso tempo di neutralizzare le polemiche politiche sul PNRR e difendere l’azione del governo in carica.

La notizia del 20 luglio è rilevante in quanto consolida il frame della capacità del Governo di istituzionalizzare il *problem solving*: è stata individuata una soluzione che consentirà di incassare i

⁵⁸⁸ Ivi

⁵⁸⁹ <https://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-meloni-interviene-allassemblea-assolombarda-2023/23048>

⁵⁹⁰ Ivi

⁵⁹¹ Ivi

⁵⁹² Ivi

⁵⁹³ Ivi

35 miliardi di terza e quarta rata per il 2023⁵⁹⁴. Si tratta di una richiesta di modifica in materia di riforma degli alloggi per studenti, al fine di inserire una nuova milestone nella quarta rata; chiarire le condizioni e gli obiettivi della misura; correggere alcuni errori materiali.

La scelta narrativa tende, da un lato, a tecnicizzare le criticità attuative grazie all'intervento risolutore del Governo e, dall'altro, ad assicurare che non ci saranno impatti finanziari. Il messaggio da trasmettere all'opinione pubblica è relativo alla capacità del Governo di presidiare in modo efficace l'attuazione del PNRR, risolvendo i problemi che si frappongono in corso d'opera grazie alle interlocuzioni continue con la Commissione europea.

Il 28 luglio arriva l'ok della Commissione europea al pagamento della terza rata e alle modifiche proposte dal Governo sulla quarta rata, un passaggio accolto con le dichiarazioni della premier Meloni e del ministro Fitto. “Un grande risultato che consentirà all'Italia di ricevere i 35 miliardi di euro previsti per il 2023 e che è frutto dell'intenso lavoro portato avanti in questi mesi e dalla forte sinergia del Governo con la Commissione europea – dichiara la premier -. Continueremo a lavorare in questa direzione nell'interesse dei nostri cittadini, delle nostre famiglie e delle nostre imprese⁵⁹⁵”.

“Le decisioni prese oggi – aggiunge il ministro Fitto – sono il risultato di un lungo confronto costruttivo tra il governo italiano e la Commissione europea, e il frutto di un eccezionale lavoro svolto dai nostri uffici e da tutte le amministrazioni coinvolte. Continueremo la stretta cooperazione con la Commissione europea sulle modifiche della restante parte del Piano, incluso il nuovo capitolo REPowerEU⁵⁹⁶”.

Il Governo utilizza tre ambiti di legittimazione della propria azione: la performance (l'ok alla terza rata e alle modifiche della quarta), la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, il riferimento all'interesse del Paese con il richiamo della premier ai cittadini, alle famiglie e alle imprese. Il PNRR diventa così una politica pubblica che può salvare il Paese dopo la pandemia e garantire credibilità internazionale.

Le notizie pubblicate nel mese di settembre riguardano principalmente tre frames comunicativi: gli aggiornamenti sullo stato dell'arte dell'attuazione (terza e quarta rata), la conferma dell'importanza della revisione del PNRR in corso, gli apprezzamenti ricevuti dal partenariato per il metodo partecipativo posto in essere basato sull'ascolto e sulla condivisione delle diverse procedure attuative.

Con la news del 9 ottobre la Presidenza del Consiglio annuncia l'erogazione della terza rata del PNRR pari a 18.5 miliardi, a seguito della valutazione positiva sui 54 target/milestones a testimonianza dei progressi compiuti dal Governo sulle riforme (concorrenza, giustizia, PA, fisco) e sugli investimenti per digitale e transizione verde⁵⁹⁷. Tra gli elementi enfatizzati in questa notizia si segnalano la cifra incassata sinora (85,4 miliardi pari a oltre il 44% del Piano) e la “stretta e fruttuosa” collaborazione con le istituzioni europee. Queste interlocuzioni positive permettono all'esecutivo di esprimere fiducia in merito ai prossimi step: la richiesta della quarta rata e la revisione del PNRR.

⁵⁹⁴ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-il-governo-individua-soluzione-che-consentir-di-incassare-tutti-i-35-miliardi-di-terza>

⁵⁹⁵ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-dichiarazione-del-presidente-meloni/23343>

⁵⁹⁶ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-dichiarazione-del-ministro-raffaele-fitto/23321>

⁵⁹⁷ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-versata-oggi-la-terza-rata-di-185-mld-fitto-positiva-la-valutazione-della-commissione>

Si tratta dell'ennesima news che punta ad un racconto depoliticizzato dell'attuazione del PNRR e che elenca i risultati tecnici raggiunti e le procedure.

Nel corso dei mesi di ottobre e novembre si susseguono fitte le riunioni della Cabina di regia per verificare lo stato di attuazione dei progetti e delle misure. Le questioni sul tappeto sono numerose così come anche le criticità di cui si dà conto nelle notizie pubblicate sul portale del Governo. Le news seguono lo stile delle comunicazioni precedenti e mantengono un tono sobrio, istituzionale, legato alle procedure e di accountability nei confronti della collettività.

Un passaggio comunicativo particolarmente rilevante avviene il 24 novembre con l'annuncio da parte del ministro Fitto del via libera della Commissione europea alla revisione del PNRR italiano⁵⁹⁸. Come accennato in precedenza, dalla conferenza stampa traspare l'orgoglio e la soddisfazione del ministro Fitto per il risultato raggiunto dal governo. Il registro comunicativo, tuttavia rimane molto tecnico e procedurale, ma viene ribadito con forza l'impegno del governo nel raggiungimento di un risultato che permette di risolvere le numerose criticità ereditate dai governi precedenti e che garantirà un'efficace attuazione fino al 2026.

Il giorno successivo è la premier Giorgia Meloni che ritorna sull'approvazione della Commissione durante il suo intervento⁵⁹⁹ al Forum Internazionale del Turismo: “È un lavoro del quale io vado estremamente fiera, è un lavoro molto complesso che ha coinvolto tutte le amministrazioni interessate, ma anche le categorie produttive. Ci sono stati decine di incontri della Cabina di regia e oggi noi siamo in grado di presentare un nuovo Piano che si concentra fondamentalmente su due questioni. Da una parte supera le criticità che esistevano nell'attuazione di alcune misure che erano state precedentemente previste, perché noi non vogliamo perdere neanche un euro di queste risorse. Dall'altra, concentra le risorse sul sostegno alla crescita, con un percorso più incisivo e di riforme e di investimenti”⁶⁰⁰.

La premier è orgogliosa del risultato raggiunto dal suo governo: “Non era scontato portarlo a casa, ma ci siamo riusciti. Io ancora ricordo quando qualcuno diceva che era impossibile rivedere il PNRR, dicevano che solamente proporre era un'idiozia oppure una follia, aggiornare quel Piano a un contesto mutato, a sfide nuove. Però la verità è che impossibile è la parola che usa sempre chi non ha coraggio e a noi invece il coraggio non manca”⁶⁰¹.

Giorgia Meloni analizza l'intero processo che ha portato alla revisione del PNRR come il risultato di un impegno che ha coinvolto amministrazioni e stakeholder con la regia politica della Cabina di Regia di Palazzo Chigi. Il nuovo Piano viene presentato dalla premier come uno strumento in grado di superare le criticità ereditate dai precedenti governi e di riconcentrare le risorse in modo efficace per la crescita del paese. Nella parola della Meloni la comunicazione diventa politica e il lessico conferma il cambio di paradigma: l'antitesi tra i termini “impossibile” e “coraggio” (*“impossibile è la parola che usa chi non ha coraggio”*) ha la duplice funzione di ribadire la prova di leadership e di capacità di *problem solving* data dal Governo e lega il risultato ad una volontà convinta e pragmatica dell'esecutivo.

⁵⁹⁸ <https://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-ministro-fitto/24398>

⁵⁹⁹ <https://www.governo.it/it/articolo/forum-internazionale-del-turismo-lintervento-del-presidente-meloni/24412>

⁶⁰⁰ Ivi

⁶⁰¹ Ivi



Un ulteriore passaggio importante è l’annuncio di Giorgia Meloni dell’approvazione da parte della Commissione europea della quarta richiesta di pagamento. Questo passaggio comunicativo avviene con un videomessaggio della premier⁶⁰² e conferma l’intento di politicizzare il messaggio e di utilizzare il PNRR per confermare la buona performance del Governo e il raggiungimento di obiettivi rilevanti per lo sviluppo del Paese.

Al termine della riunione della Cabina di regia del 28 novembre è interessante analizzare il virgolettato del Ministro Fitto pubblicato nel testo della news sul sito del Governo: “Con la revisione il Governo ha liberato importanti risorse che risulteranno strategiche per la crescita strutturale del Paese, attraverso provvedimenti finalizzati allo sviluppo del sistema produttivo e a garantire una alta qualità della spesa. I risultati finora ottenuti confermano la validità del percorso intrapreso e del metodo di lavoro adottato. E per questo esprimo grande soddisfazione, e il ringraziamento per la collaborazione da parte di tutti”⁶⁰³.

Sono tre i frame comunicativi presenti in questa dichiarazione: (1) il frame dell’efficienza allocativa che attraverso la rimodulazione delle risorse garantisce gli obiettivi di crescita del paese; (2) il frame procedurale relativo all’affidabilità e alla credibilità internazionale del Governo; (3) il frame di una spesa efficace che permette di raggiungere obiettivi importanti di politica industriale e capacità amministrativa.

L’8 dicembre arriva l’approvazione definitiva della revisione del PNRR da parte del Consiglio UE accompagnata dalle parole della premier Giorgia Meloni: “Un altro grande risultato del Governo che conferma la serietà e l’efficacia del lavoro svolto in questi mesi. Intendiamo proseguire su questa strada, nella consapevolezza che il successo del nostro PNRR è nell’interesse della Nazione e dei

⁶⁰² <https://www.governo.it/it/articolo/approvazione-del-pagamento-della-quarta-rata-pnrr-il-videomessaggio-del-presidente-meloni>

⁶⁰³ <https://www.governo.it/it/articolo/revisione-pnrr-conclude-le-otto-sessioni-della-cabina-di-regia/24445>

cittadini⁶⁰⁴.

Nel corso del mese di dicembre 2023 proseguono le riunioni della Cabina di regia per procedere con la verifica degli obiettivi e dei target per richiedere il pagamento della quinta rata entro fine anno. È questo l'obiettivo del Governo e adesso a portata di mano grazie anche alla revisione del PNRR, mentre il 19 dicembre si registra l'annuncio di Giorgia Meloni sul raggiungimento di tutti gli obiettivi per procedere entro fine anno con la richiesta del pagamento della quinta rata⁶⁰⁵. L'ultimo scorcio del 2023 è particolarmente intenso per la narrazione del PNRR. Il 28 dicembre viene pubblicata una news che annuncia il versamento da parte della Commissione europea della quarta rata pari a 16.5 miliardi di euro⁶⁰⁶. Il pagamento segue il raggiungimento dei 28 obiettivi legati alla quarta rata e accertati dall'Unione europea. Il 29 dicembre viene inviata alla Commissione europea la richiesta di pagamento della quinta rata⁶⁰⁷, un passaggio procedurale accompagnato dalle parole della premier che consolidano un frame comunicativo emerso nel corso del 2023: il primato dell'Italia tra gli Stati membri in termini di attuazione del PNRR, essendo il primo paese ad avere ottenuto il pagamento della quarta rata e ad avere richiesto il pagamento della quinta.

In sintesi, news e comunicati stampa operano allo stesso tempo come strumento informativo, repository pubblico ed elemento istituzionale a garanzia della legittimazione dell'azione del governo. Raccontano l'avanzamento attuativo del PNRR attraverso i numeri e le valutazioni positive da parte delle istituzioni europee, contengono i diversi frame comunicativi sul Piano approvati dal governo Meloni e definiscono le cornici interpretative della policy. Non mancano i riferimenti ai progetti concreti che vengono realizzati sui territori e i continui rimandi alle criticità attuative connesse alla precedente versione del Piano.

8.3.2 La comunicazione social del PNRR: i canali Facebook e Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri

La comunicazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sui profili Facebook e Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri rappresenta una dimensione importante del racconto pubblico del Piano. Sugli account di Palazzo Chigi, le procedure sono declinate attraverso una narrazione visiva volta a rendere più accessibili i contenuti proposti.

I post si presentano prevalentemente di tre tipologie:

- post interamente testuali privi di immagini;
- post che contengono i video della premier Giorgia Meloni;
- post testuali accompagnati da una foto della premier.

I due canali costituiscono un ecosistema narrativo che consolida un'immagine procedurale del PNRR insieme all'impegno del Governo per raggiungere tutti gli obiettivi posti al momento dell'insediamento (target per il pagamento delle rate, superamento delle criticità, revisione del Piano, interlocuzioni proficue con la Commissione europea).

⁶⁰⁴ <https://www.governo.it/it/articolo/approvazione-della-revisione-del-pnrr-italiano-la-dichiarazione-del-presidente-meloni/24536>

⁶⁰⁵ <http://governo.it/it/articolo/pnrr-dichiarazione-del-presidente-meloni/24624>

⁶⁰⁶ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-versata-la-quarta-rata-di-165-miliardi-di-euro-allitalia/24686>

⁶⁰⁷ <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-inviata-oggi-alla-commissione-europea-la-richiesta-di-pagamento-della-quinta-rata>

L'analisi si concentra sui post compresi dal 25 ottobre 2022 e il 31 dicembre 2023, un periodo in cui la narrazione istituzionale acquisisce di volta in volta diversi registri comunicativi: il registro critico rispetto all'operato dei governi precedenti; il registro correttivo per superare le problematiche che potrebbero inficiare l'efficace attuazione delle misure previste dal Piano; il tema della revisione con l'inserimento del capitolo REPowerEU.

L'analisi dei contenuti pubblicati riguarderà, come anticipato, alcuni indicatori specifici che agevoleranno la categorizzazione dei messaggi proposti:

- il registro linguistico;
- il timing e la frequenza dei contenuti;
- i formati e la tipologia dei contenuti;
- la focalizzazione sugli argomenti;
- il grado di personalizzazione del racconto;
- engagement, impressions e portata.

Dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023 compaiono sulla pagina Facebook di Palazzo Chigi 303 post complessivi, di cui 12 sono dedicati al PNRR, con una incidenza sul totale pari al 3,96%. I lanci che raccontano il PNRR registrano un engagement contenuto: 1596 like complessivi (con una media di 133 like a post), 1156 commenti (circa 96 commenti a post in media) e appena 121 condivisioni (poco più di 10 condivisioni a post in media).

Il post che registra l'engagement più alto è del 28 dicembre, con 230 like e 238 commenti (per quanto una buona parte di essi sia di critica al Governo Meloni e contenga un'attribuzione dei meriti esclusivamente al Governo Conte).

Il post è lungo e ricalca fedelmente la notizia pubblicata nello stesso giorno sul portale di Palazzo Chigi sul versamento della quarta rata da 16,5 miliardi all'Italia. Il *tone of voice* è istituzionale e informativo, a tratti didascalico, ed enfatizza la legittimazione ricevuta dalla Commissione europea. Il lessico è tecnico e la suddivisione in paragrafi/blocchi agevola la lettura del contenuto, per quanto non sia destinato al grande pubblico.

Il post racconta un traguardo altamente notiziabile (il pagamento della quarta rata) e consolida la narrazione delle procedure. È un post testuale con un'immagine, il logo di Palazzo Chigi, che rappresenta il contorno del contenuto. In questo caso l'immagine è utile per aumentare l'istituzionalità della comunicazione ma non è parte integrante della narrazione. Non si registra, infine, una personalizzazione del racconto e il richiamo alla premier serve a garantire un'ulteriore affidabilità al traguardo raggiunto.

Il secondo post in termini di performance è del 6 febbraio 2023 ed è dedicato alla riunione della Cabina di Regia di Palazzo Chigi per avviare il confronto istituzionale sulla redazione del capitolo REPowerEU da inserire nel PNRR.



Il tono utilizzato è alto e strategico. Il PNRR e la sua revisione sono inseriti in una metanarrazione geopolitica che comprende gli auspici del Piano Mattei e l'intenzione di rendere il Paese un hub energetico nel Mediterraneo. Il lessico tende a sottolineare le performance che si attendono e che, per adesso, sono soltanto promesse.

Mentre il virgolettato della premier Giorgia Meloni appare caratterizzato da sfumature di comunicazione politica, il riferimento al ministro Fitto riporta la narrazione ad un livello procedurale al fine di garantire credibilità e stabilità al metodo adottato.

È un post dichiarativo che prevede testo e immagini che ritraggono la premier e i ministri durante i lavori della Cabina di Regia. Si registra un'alta personalizzazione sulla figura della premier, alla quale si attribuisce la leadership, mentre al ministro Fitto compete la proprietà tecnica delle procedure relative all'attuazione e alla revisione del PNRR.

Il terzo post tra i top performer è quello del 19 dicembre e riguarda il raggiungimento degli obiettivi e dei target per procedere entro la fine del mese con la richiesta di pagamento della quinta rata.



Il tono del post è allo stesso tempo celebrativo e istituzionale. Il lessico punta a sottolineare la performance del Governo (“centrato un altro obiettivo”) e il primato del Paese in termini di richiesta delle rate. Sono presenti anche i riferimenti alla legittimazione ricevuta dalla Commissione europea, al fine di potenziare la performance dell’esecutivo. Il richiamo alle procedure, infine, permette di definire chiaramente la *road map* dei mesi successivi e dare l’immagine di un governo performativo e capace di gestire al meglio l’attuazione del PNRR.

Per quanto riguarda il format, la scelta di accompagnare il testo con un’immagine della premier sorridente incorniciata dalla sua dichiarazione intende personalizzare politicamente il messaggio del traguardo raggiunto. La citazione del ministro Fitto conferma la padronanza tecnica dell’argomento e delle procedure (in primis le interlocuzioni con le istituzioni comunitarie).

Nonostante i risultati complessivamente modesti in termini di engagement, la pagina Facebook di Palazzo Chigi viene utilizzata per veicolare una serie di informazioni relative all’avanzamento del PNRR: i resoconti delle riunioni della Cabina di regia, le interlocuzioni con la Commissione europea per la verifica dei target e la revisione del Piano, la performance del Governo e il ricevimento delle risorse, la soluzione delle criticità ereditate dai precedenti esecutivi.

I frame comunicativi presenti sono quelli già affrontati in modo paradigmatico per i tre post più performanti. Il linguaggio è sobrio e istituzionale, con la solita enfasi narrativa sulle procedure. Si rimane per lo più in una dimensione tecnica del racconto del PNRR, mentre si registra una maggiore politicizzazione nei casi in cui c'è un intervento diretto della premier. Il messaggio principale che viene divulgato è quello di un governo al lavoro “nell’interesse dei cittadini, delle famiglie e delle imprese” per attuare nel modo migliore il PNRR (anche revisionandolo) e risolvere le problematiche relative all’ammissibilità delle spese di molti progetti.

In linea con la strategia narrativa della pagina Facebook di Palazzo Chigi, che può essere definita come una bacheca social istituzionale che enfatizza i passaggi procedurali rilevanti e si arricchisce di sfumature politiche con gli interventi della premier Meloni, l’account Instagram traduce il racconto del PNRR in una comunicazione visuale. I contenuti sono identici e i frame confermano la proceduralizzazione della dimensione comunicativa.

Dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023 il profilo Instagram della Presidenza del Consiglio dei ministri ospita complessivamente 177 post di cui soltanto 3 sono dedicati al PNRR. L’incidenza percentuale del Piano sulla policy narrativa di Palazzo Chigi scende all’1,69%. I post ottengono complessivamente 6.088 like (con una media di circa 2030 “mi piace” a post) e appena 186 commenti (62 a post).

La performance migliore la registra il post del 9 gennaio 2023 che contiene un riferimento molto limitato al PNRR, uno degli argomenti affrontati durante l’incontro tra Giorgia Meloni, il ministro Fitto e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen.

Il post del 6 febbraio, invece, è dedicato alla riunione della Cabina di Regia e ricalca fedelmente il contenuto pubblicato sull’account Facebook.

In conclusione, il ricorso all’account Instagram di Palazzo Chigi avviene in modo del tutto marginale. La bassa percentuale di contenuti dedicati al PNRR e l’engagement limitato confermano come il tema sia raccontato principalmente attraverso la pagina Facebook istituzionale. I tre post confermano interamente la dimensione procedurale-istituzionale della narrazione, mentre i contenuti e il registro linguistico sono piuttosto tecnici e senza accenti di personalizzazione politica.

8.3.3 Il racconto social del PNRR sui canali Facebook e Instagram del Presidente del Consiglio dei ministri

Negli ultimi anni Giorgia Meloni è stata uno dei leader politici con la maggiore crescita della propria *fanbase* sui social network. Il suo ecosistema social è presente su tutte le piattaforme: Instagram sfiora i 5 milioni di follower mentre Facebook si attesta intorno ai 3,7 milioni. Numeri consistenti che hanno prodotto risultati interessanti anche per quanto riguarda il racconto del PNRR su questi canali.

Sono account caratterizzati da una personalizzazione accentuata, da un’ibridazione continua tra contenuti politici e cultura pop, dalla centralità dell’immagine della leader nei momenti salienti e anche nelle scadenze procedurali. Si registra un uso abbastanza intensivo dei due profili, dove non

sono mancati passaggi di polarizzazione politica e dialettica con i leader dell'opposizioni e i rappresentanti sindacali.

L'architettura narrativa dei profili personali di Giorgia Meloni consolida lo storytelling della sua leadership politica, con un mix ragionato di momenti simbolici e momenti di vita privata. I contenuti sono sincronizzati anche con gli eventi maggiormente notiziabili (vertici internazionali, Consigli UE, eventi generici) e declinano con un linguaggio accessibile i dossier complessi sui quali sta lavorando il Governo. E in quest'ultima cornice rientra la narrazione del PNRR, una tematica che in alcuni passaggi diventa topica e la cui dimensione comunicativa viene amplificata sui canali personali della premier.

Nel periodo dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023 sulla pagina Facebook di Giorgia Meloni vengono pubblicati complessivamente 383 post, tra i quali sono 7 quelli dedicati al racconto del PNRR. La comunicazione del PNRR, pertanto, ha un'incidenza pari all'1,83%, confermando in linea di massima le cifre emerse durante l'analisi degli account istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

I like complessivi sono 69.891, con una media di circa 10 mila like a post. I commenti sono 41.433, poco meno di 6mila per ogni post, mentre le condivisioni si attestano a quota 4189, circa 600 per ogni post. Sulla pagina Facebook di Giorgia Meloni, quindi, il PNRR mobilita conversazione e amplificazione (anche se quest'ultima con dati contenuti): il numero elevato dei contenuti conferma che il PNRR genera attenzione ma anche controversia. Buona parte dei commenti, infatti, sono critici e tendono ad attribuire a Giuseppe Conte i meriti maggiori sul PNRR.

Il format utilizzato comprende sia post testuali, che post con immagini e video-interventi della premier. Il linguaggio rimane istituzionale e tecnico con un tentativo maggiore di semplificazione dei contenuti per renderli accessibili ad un pubblico più ampio, rispetto all'audience dei canali istituzionali.

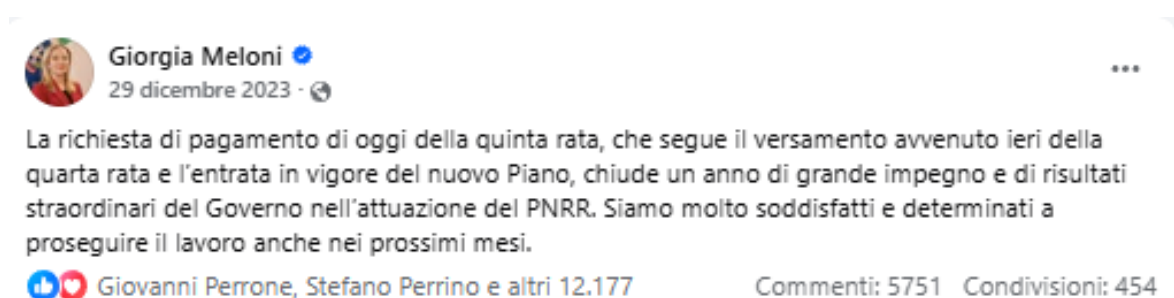
Il post che ottiene il maggior numero di like e interazioni è quello del 9 ottobre 2023 con il video della premier Giorgia Meloni che annuncia il versamento della terza rata del PNRR⁶⁰⁸. La premier scandisce bene la cifra relativa alle risorse ricevute (18.5 miliardi di euro, che permettono di arrivare al 44% di risorse totali già incassate) ed elenca i diversi ambiti in cui queste risorse interverranno ("ambiti cruciali per lo sviluppo del Paese"). L'intervento della Meloni è l'occasione per ribadire le prossime tappe procedurali e confermare il rapporto istituzionale proficuo tra il governo e la Commissione europea che ha permesso di raggiungere traguardi importanti. La premier invia anche una stoccata a chi "credeva poco" sulle capacità del suo Governo e rivolge un invito chiaro ad avere maggiore fiducia sulle potenzialità del Paese in particolare quando "si lavora insieme" per raggiungere gli obiettivi rilevanti per la vita delle persone e lo sviluppo dei territori.

Il post di Giorgia Meloni ottiene 14.327 like, 7096 commenti e viene ricondiviso da 908 utenti. È un video frontale caratterizzato da una forte personalizzazione della policy PNRR. La dimensione retorica tiene insieme il frame della performance (i risultati conseguiti) con la proceduralizzazione del racconto e l'immagine di credibilità e affidabilità istituzionale anche in ambiti internazionali.

⁶⁰⁸ <https://fb.watch/CX17OPntzd/>

La polarizzazione soft presente nei passaggi conclusivi conferisce al post una sfumatura di comunicazione politica con un riferimento ad una serie di valori relativi all'impegno e all'operatività del governo. È un post efficace e utile per amplificare la narrazione del PNRR e raggiungere un pubblico molto ampio come la *fanbase* della pagina Facebook personale di Giorgia Meloni.

Il secondo post per livelli di engagement è quello del 29 dicembre 2023 dedicato alla richiesta di pagamento della quinta rata trasmessa alla Commissione europea. Il post ottiene 12.179 like, 5751 commenti e viene ricondiviso da 454 utenti. È un post con un format testuale, privo di immagini, ma in grado ad ogni modo di attirare molta attenzione. La premier mette insieme due traguardi importanti: la richiesta di pagamento della quinta rata e l'entrata in vigore del nuovo Piano annunciata a novembre per definire il 2023 come "un anno di grande impegno e di risultati straordinari del Governo nell'attuazione del PNRR".



La chiusura dell'anno 2023 avviene quindi con un contenuto dal forte valore simbolico: il racconto è anche in questo caso istituzionale e proceduralizzato, con l'obiettivo di consolidare il frame della competenza e dell'affidabilità istituzionale. La centralità della leader è maggiormente contenuta rispetto al post del 9 ottobre.

Un altro post che si attesta tra i top performer è quello del 24 novembre 2023 dedicato ad uno dei cardini dell'azione del governo Meloni nel corso dell'anno: la revisione del PNRR. È arrivato il via libera della Commissione europea e la premier lo annuncia con un post efficace che contiene testo e immagine. Per potenziare l'efficacia comunicativa viene annunciato che il nuovo PNRR si porta con sé una dote di 21 miliardi per la crescita economica del Paese. "Abbiamo fatto ciò che avevamo promesso che avremmo fatto, siamo scesi nel concreto – afferma Giorgia Meloni –, abbiamo verificato le criticità e le abbiamo superate, abbiamo fatto in modo che tutti i soldi del PNRR venissero spesi nei tempi. Abbiamo concentrato le risorse sulla crescita e la modernizzazione della Nazione e mi pare che il risultato, sul quale in pochi scommettevano, non era una scelta sbagliata".



Il formato ibrido del post permette una forte personalizzazione politica del risultato ottenuto, tenendo insieme i frame della performance, con quelli del *problem-solving* e della promessa mantenuta. Anche in questa occasione il contenuto si chiude con una polarizzazione soft rivolta agli scettici verso le potenzialità del Governo e del Paese.

In conclusione, la narrazione Facebook di Giorgia Meloni sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è incentrata sulla proceduralizzazione, sulla leadership personale e sui dati rilevanti relativi alle risorse delle diverse rate rimosse. Si tratta di un racconto efficace che è in grado di divulgare i contenuti del PNRR ad un'audience molto ampia.

Passiamo adesso ad analizzare la strategia comunicativa adottata dalla premier sul proprio profilo Instagram che ha una *fanbase* di circa 5 milioni di follower. Nel periodo dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023 i post complessivamente pubblicati sull'account sono 696 e tra questi sono 7 quelli dedicati al PNRR. È interessante notare come il numero dei post sia lo stesso in entrambi gli account personali della premier, a conferma della concentrazione del racconto sul PNRR intorno ad alcuni temi considerati rilevanti e impattanti sull'opinione pubblica. L'incidenza del numero di post sul PNRR rispetto al totale è pari all'1,01%, in calo ulteriore rispetto alla pagina Facebook.

I post sul PNRR registrano complessivamente 565.665 like, con una media di circa 81 mila like a post, mentre i commenti raggiungono quota 88.613 (12.659 commenti a post).

In termini di engagement anche su Instagram il post con i numeri migliori è quello del 9 ottobre con il video di Giorgia Meloni che annuncia il versamento della terza rata del PNRR⁶⁰⁹. La caption è breve e incisiva: “All’esito di un lavoro lungo e importante, la nostra Nazione incassa oggi la terza rata del Pnrr: un passo importante per un’Italia che torna finalmente a credere nelle sue capacità”. Il contenuto coniuga il frame della performance con quello dell’orgoglio nazionale.

Il post raggiunge una platea di utenti consistente, i like infatti sono 365.983 pari al 65% di tutti i “mi piace” ricevuti dai post sul PNRR, e i commenti sono 74.700 a riprova di un alto coinvolgimento del pubblico.

Il secondo post tra i top performer è quello del 24 novembre dedicato al via libera della Commissione europea alla revisione del PNRR. La caption e la foto sono uguali a quelle pubblicate su Facebook. Questo contenuto ottiene 63.992 like e 1659 commenti.

Al nuovo PNRR è dedicato anche il post del 26 novembre, tra i top performer, con il video-intervento di Giorgia Meloni, su cui ci siamo già soffermati in precedenza. In questo caso i like sono 40.528 e i commenti 2.783.

La strategia narrativa sul PNRR all’interno dell’account Instagram di Giorgia Meloni è fortemente visuale, ma non mancano i post interamente testuali come quello pubblicato il 29 dicembre 2023 in merito alla richiesta del pagamento della quinta rata.

⁶⁰⁹https://www.instagram.com/reel/CyLWo18MumR/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRlODBiNWFlZA%3D%3D



Giorgia Meloni ✓
@GiorgiaMeloni

...

La richiesta di pagamento di oggi della quinta rata, che segue il versamento avvenuto ieri della quarta rata e l'entrata in vigore del nuovo Piano, chiude un anno di grande impegno e di risultati straordinari del Governo nell'attuazione del PNRR. Siamo molto soddisfatti e determinati a proseguire il lavoro anche nei prossimi mesi.

In sintesi, l'account Instagram di Giorgia Meloni conferma una strategia di comunicazione sul PNRR basata sulla personalizzazione della policy e sulla proceduralizzazione che replica fedelmente i frame narrativi di Facebook, ma li ottimizza per la dimensione visuale della piattaforma. Tra i frame rilevanti si segnala quello della performance e dei risultati, accompagnati dall'orgoglio nazionale per il lavoro svolto dal Governo e con la Commissione europea. La presenza di un post testuale privo di immagini (quello del 29 dicembre sulla richiesta della quinta rata) dimostra che in situazione di forte utilità cognitiva Instagram premia la chiarezza delle informazioni anche se non sono accompagnate da un apparato visivo.

8.4 Domanda di ricerca 3: il governo Meloni ha realizzato una strategia di branding e marketing istituzionale?

Nel ciclo 2022-2023 la comunicazione del governo Meloni sul PNRR non è caratterizzata dagli elementi strutturali che in letteratura definiscono una strategia di marketing istituzionale e di branding: la proposizione di valore pubblico, un ecosistema narrativo stabile, la presenza di un claim e di un'identità visiva, la realizzazione di campagne di comunicazione multicanale o la presenza del tentativo di targetizzare il messaggio e i contenuti proposti.

La strategia di comunicazione, come anticipato, appare istituzionale, intenzionata ad informare più che a raccontare. E anche quando si comunica attraverso i canali social la narrazione è procedurale e di servizio, volta a divulgare l'impegno amministrativo del governo per superare le criticità attuative e garantire il raggiungimento di tutti gli obiettivi tecnico-procedurali (ma anche in termini di impatto sullo sviluppo del Paese) entro il 2026.

9. I legami tra il livello politico e il livello istituzionale: un'analisi ragionata degli approcci dei tre governi in termini di comunicazione e *policy analysis*

Questo capitolo indaga in modo sistematico l'intreccio tra il livello politico e il livello istituzionale nella strategia di comunicazione del PNRR lungo il ciclo dal 2020 al 2023 (Conte II, Draghi, Meloni), assumendo che la comunicazione non sia un corollario, ma una componente fondamentale della policy e della sua governance multilivello.

Tale affermazione appare in linea con la natura del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), che istituzionalizza una logica di attuazione per risultati, milestones e targets, in cui la capacità della narrazione istituzionale di definire problemi, responsabilità e verifica incide sulla legittimazione, sulla comprensibilità e sulla performance attuativa⁶¹⁰.

L'impianto analitico utilizza quattro concetti della *policy analysis*: (a) lo stile di policy che rappresenta una combinazione periodica di prassi decisionali e attuative nell'ambito della produzione delle politiche in un contesto istituzionale; (b) il framing inteso come l'inquadramento cognitivo di un problema pubblico e che comprende l'insieme delle cornici interpretative dominanti⁶¹¹; (c) il policy design/redesign come progettazione e riprogettazione di una politica pubblica⁶¹². A questo è necessario aggiungere i contributi della comunicazione politica⁶¹³ e istituzionale (con la dialettica tra personalizzazione e istituzionalizzazione nella comunicazione dei tre governi) con l'obiettivo di analizzare in che modo⁶¹⁴ vengono definite le priorità, le responsabilità e il monitoraggio dei risultati⁶¹⁵ nella cornice di un sistema che prevede l'ibridazione mediale.

Il concetto di stile di policy ci permette di osservare continuità e discontinuità tra i tre esecutivi nel rapporto tra fulcro politico e amministrazione, come elaborato da Richardson, Gustafsson e Jordan⁶¹⁶.

I frames, invece, rappresentano “le storie che vengono costruite intorno ad un problema pubblico e che toccano vari aspetti del triangolo delle politiche”⁶¹⁷. Deborah Stone definisce i frame come “un confine che esclude dalla nostra visuale alcune parti di qualcosa, mentre concentra la nostra attenzione su altre”⁶¹⁸. Come ricostruito dalla letteratura scientifica, i processi di inquadramento cognitivo

⁶¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02021R0241-20240301>

⁶¹¹ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori Università, 2017, p. 57

⁶¹² Ivi, pp. 96-97

⁶¹³ Mazzoleni, Gianpietro. 2012. *La comunicazione politica*. 3ª ed. Bologna: Il Mulino. ISBN 978-88-152-3905-1.

⁶¹⁴ Entman, Robert M. 1993. “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm.” *Journal of Communication* 43(4): 51–58

⁶¹⁵ Capano, Giliberto, e Michael Howlett. 2020. “The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes.” *SAGE Open* 10(1): 1–15 (art. 2158244019900568)

⁶¹⁶ Jeremy Richardson, Gunnel Gustafsson, Grant Jordan, *The Concept of Policy Style*, in Jeremy J. Richardson (a cura di), *Policy Styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin, 1982, pp. 1–16.

⁶¹⁷ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori Università, 2017, p. 57

⁶¹⁸ Deborah A. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, 3ª ed. (New York–London: W. W. Norton, 2012), pp. 252–253.

svolgono due funzioni: “aiutano ad affrontare la complessità attraverso una sua parziale semplificazione in componenti più circoscritte e comprensibili”⁶¹⁹ e permettono ai *policy makers* di confrontare dimensioni interpretative differenti, facendo emergere i punti di contatto e le divergenze, i punti di forza e di debolezza.

Sul versante cognitivo-comunicativo, invece, il framing è inteso secondo la definizione classica di Entman (selezione e salienza di alcuni aspetti della realtà per definire problemi, attribuire cause, proporre rimedi)⁶²⁰, arricchita con l’approccio di Schön e Rein⁶²¹ sulle controversie intrattabili e i conflitti di cornice.

In un PNRR fortemente mediatizzato, l’effetto di frame si coniuga con l’agenda-setting e il priming, influenzando le basi di giudizio dei cittadini e delle élite amministrative sulle priorità e sui contenuti rilevanti del Piano⁶²².

Il PNRR appare come un esempio di policy design in continua mutazione: le diverse fasi (elaborazione, invio, attuazione, revisione) hanno necessitato di progressivi aggiustamenti degli strumenti regolatori, organizzativi, finanziari ma anche comunicativi, con conseguenze dirette nel policy mix (inteso come la combinazione coordinata di più strumenti di policy utilizzati insieme in vista di un unico obiettivo). Secondo una parte della letteratura più recente sul policy design, l’efficacia e gli esiti dipendono dalla scelta dei singoli strumenti, ma anche dalle loro interazioni, dalla sequenza temporale e dalla capacità dell’organizzazione (in questo caso dell’amministrazione) che li sostiene⁶²³. L’analisi qui proposta adotta quindi un’ottica “mix-oriented” per analizzare la comunicazione come strumento di coordinamento interistituzionale.

Per quanto riguarda la legittimazione, gli studi del *discursive institutionalism* (idee e discorsi come variabili causali nella dinamica istituzionale)⁶²⁴, da un lato, e le diverse tipologie di legittimità (pragmatica, morale, cognitiva), dall’altro, permettono di assicurare una dimensione analitica alla comunicazione del PNRR. Il racconto del Piano, infatti, può assicurare l’accessibilità dei contenuti del Piano, anche di quelli più complessi (legittimità cognitiva) e rendere accettabili le scelte politiche (legittimità morale/pragmatica). La proceduralizzazione comunicativa (analizzata per il governo Meloni) riguarda la narrazione di iter, procedure, milestones e verifiche, enucleando una strategia di legittimazione e riduzione dell’incertezza.

Nel capitolo, inoltre, il racconto del PNRR è inserito in un ecosistema mediale ibrido⁶²⁵, che include canali web istituzionali, *media legacy* e piattaforme social che concorrono a definire l’arena informativa, e in cui la figura centrale del leader/premier convive con la razionalizzazione

⁶¹⁹ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori Università, 2017, p. 58

⁶²⁰ Robert M. Entman, “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm,” *Journal of Communication* 43, n. 4 (1993): 51–58

⁶²¹ Donald A. Schön e Martin Rein, *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* (New York: Basic Books, 1994)

⁶²² Dietram A. Scheufele e David Tewksbury, “Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models,” *Journal of Communication* 57, n. 1 (2007): 9–20

⁶²³ Mukherjee, I., Coban, M.K. & Bali, A.S. Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sci* **54**, 243–268 (2021)

⁶²⁴ Vivien A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303–326

⁶²⁵ Chadwick, Andrew, *The Hybrid Media System: Politics and Power*, 2nd edn, Oxford Studies in Digital Politics (New York, 2017; online edn, Oxford Academic, 24 Aug. 2017)

amministrativa del racconto⁶²⁶. In questo modo è possibile analizzare la dialettica tra personalizzazione e istituzionalizzazione nei tre governi, distinguendo le narrazioni leader-centriche da quelle procedurali e orientate al servizio al cittadino.

Su queste basi analitiche, il contenuto del capitolo intende rispondere alle domande di ricerca da DR4 a DR11:

- DR4: la comunicazione del PNRR è stata una comunicazione istituzionale o una comunicazione politica intesa come percorso per la costruzione del consenso elettorale?
- DR5: la comunicazione e la governance del PNRR si è incentrata sulla leadership politica del Presidente del Consiglio o intorno all'istituzione in un'ottica di servizio al cittadino?
- DR6: in termini di constituency, al mutare dei 3 governi è cambiata anche la strategia di comunicazione?
- DR7: in che modo i cittadini hanno percepito il Piano (con un ricorso ai concetti di priming e interiorizzazione)?
- DR8: i cittadini hanno partecipato alle azioni di comunicazione istituzionali dedicate al PNRR?
- DR9: qual è lo stile che caratterizza la comunicazione del PNRR realizzata dai tre governi?
- DR10: quali sono i frames applicati alla comunicazione dei tre governi sul PNRR?
- DR11: in termini di policy design e redesign quali sono le performance dei tre governi?

9.1 Comunicazione istituzionale o comunicazione politica?

La domanda di ricerca DR4 analizza un aspetto classico della letteratura scientifica sulla distinzione tra comunicazione istituzionale (intesa come informazione di servizio, trasparenza, accountability) e comunicazione politica (personalizzazione, costruzione e consolidamento del consenso, competizione). Tale distinzione in Italia è normata dalla Legge 150/2000⁶²⁷ e dalla struttura del RRF che lega l'attuazione a milestones e target e la comunicazione dei Piani all'informazione, al monitoraggio e alla rendicontazione.

Nella narrazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza i governi Conte II, Draghi e Meloni hanno agito secondo la dimensione della comunicazione politica oppure secondo la dimensione della comunicazione istituzionale?

Da un punto di vista analitico, la ricerca si posiziona all'interno delle seguenti cornici:

⁶²⁶ Van Aelst, P., Sheafer, T., & Stanyer, J. (2011). The personalization of mediated political communication: A review of concepts, operationalizations and key findings. *Journalism*, 13(2), 203-220

⁶²⁷ <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/001501.htm>

- a) la *government communication*⁶²⁸ che indaga come l'esecutivo e le amministrazioni comunicano al servizio di un soggetto politico ma con gli asset del servizio pubblico;
- b) i processi di mediatizzazione⁶²⁹ e l'ecosistema ibrido che permettono agli attori istituzionali di coniugare registri politici e istituzionali;
- c) la dialettica tra personalizzazione e istituzionalizzazione della narrazione pubblica⁶³⁰.

Le analisi condotte per questa ricerca, tuttavia, dimostrano che nel caso del PNRR è possibile fornire una risposta netta che permetta di distinguere chiaramente i diversi ambiti analitici. Il Piano, infatti, pur essendo una politica monitorata e vincolata a standard rigidi di trasparenza e rendicontazione europei, rappresenta un banco di prova privilegiato per analizzare la comunicazione delle politiche pubbliche contemporanee, e comprendere in che modo possano coesistere personalizzazione politica, *framing* valoriale, racconto istituzionale e proceduralizzazione⁶³¹.

Per fornire una risposta alla DR4 abbiamo osservato le strategie di comunicazione realizzate dai tre governi sul PNRR secondo la lente di alcuni indicatori osservabili:

- gli obiettivi rilevanti della comunicazione governativa (mobilitazione del consenso o informazione di servizio?);
- il soggetto protagonista della strategia di comunicazione (il leader di partito, il premier o le strutture tecniche dell'amministrazione pubblica?);
- i frame comunicativi ricorrenti;
- i format e gli strumenti utilizzati per attuare la strategia di comunicazione (social network, sito web, *visual identity*, formato testuale);
- tempistica dei messaggi comunicativi rispetto al ciclo decisionale (prevalgono gli annunci collegati ad eventi esogeni o la narrazione legata a procedure e adempimenti?).

9.1.1 Conte II: prevalenza politica e personalizzazione del premier

Iniziamo con il Governo Conte II. In questo caso la risposta alla domanda di ricerca 4 consente di enucleare una netta prevalenza della comunicazione politica accompagnata da una forte personalizzazione del Presidente del Consiglio, mentre la cornice comunicativa incentrata sul PNRR riguarda i frame dell'opportunità storica collegata ad un'azione di responsabilità collettiva. Per quanto riguarda gli obiettivi, il discorso pubblico del Governo intende mobilitare consenso politico e una specifica adesione ai valori comunicati dal premier e dall'esecutivo (ricostruzione economico-sociale del Paese, speranza per il futuro, politiche particolarmente incentrate sulle giovani generazioni,

⁶²⁸ María José Canel e Karen Sanders, "Government Communication: An Emerging Field in Political Communication Research," in *The SAGE Handbook of Political Communication*, a cura di Holli A. Semetko e Margaret Scammell (Los Angeles-London: SAGE, 2012), 85-96

⁶²⁹ Strömbäck, J., & Esser, F. (2014). *Mediatization of Politics: Transforming Democracies and Reshaping Politics*. In K. Lundby (Ed.), *Mediatization of Communication*. Berlin: De Gruyter Mouton, 375-403, London: Palgrave Macmillan

⁶³⁰ Sofia Ventura, *I leader e le loro storie. Narrazione, comunicazione politica e crisi della democrazia* (Bologna: Il Mulino, 2019).

⁶³¹ Capano, Giliberto, and Michael Howlett. 2020. "The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes." *SAGE Open* 10(1): 1-15.

Europa come unico destino). Manca, invece, l'intenzione di indicare istruzioni operative sull'avanzamento del Piano.

In occasione degli eventi europei importanti (come, ad esempio, il Consiglio europeo del luglio 2020) a prevalere è l'enfasi politico-narrativa incentrata sulla personalità del premier rispetto alla comunicazione istituzionale. Il soggetto comunicante, quindi, è il Presidente del Consiglio inteso come leader politico, che diventa il principale attore visibile attraverso le dirette social, le conferenze stampa e i post personalizzati sulla sua figura.

È interessante rilevare come con il Governo Conte II nella governance della comunicazione un ruolo fondamentale sia stato svolto da Rocco Casalino, il portavoce del Presidente del Consiglio e capo dell'Ufficio Stampa di Palazzo Chigi. Casalino ha gestito l'agenda, le relazioni istituzionali e le apparizioni pubbliche del premier ricorrendo ad una strategia in grado di coniugare la comunicazione politica con la strategia di comunicazione istituzionale e mediatica⁶³². Casalino gestiva inoltre, in maniera personale i contatti con i giornalisti e le testate per la diffusione delle notizie e dei comunicati stampa, ricorrendo anche a gruppi Whatsapp dedicati⁶³³. Secondo la ricostruzione di Sofia Ventura, l'attività di *spin doctoring* condotta da Casalino si è caratterizzata nel corso del 2020 per uno stile abbastanza aggressivo⁶³⁴ e una strategia che ha enfatizzato una forte diversificazione delle narrazioni.

I frame comunicativi più importanti per il governo Conte II sono quelli dell'opportunità, dell'occasione storica, del cambio di passo che ha reso l'Italia protagonista in Europa nei negoziati a ridosso del Consiglio europeo del luglio 2020, della responsabilità di tutti gli attori istituzionali coinvolti e impegnati ad agire nella stessa direzione per lo sviluppo del Paese. Tali frame vengono utilizzati e presentati nell'ottica del potenziamento del consenso politico e della reputazione del premier.

Per quanto concerne i format e i canali, si registra la netta prevalenza dei canali social personali di Giuseppe Conte e le occasioni mediatiche in cui è presente la personalità del premier (interventi diretti, conferenze stampa), in particolare in occasione dei consessi europei e nei casi più acuti della crisi politica. La narrazione, infatti, è utilizzata come supporto alla costruzione della leadership e al consolidamento del consenso politico.

La tempistica delle azioni di comunicazione, infine, appare livellata sugli eventi più importanti (dagli Stati generali di Villa Pamphili ai Consigli europei).

In sintesi, con Giuseppe Conte il racconto del PNRR è nettamente politico, centrato sulla figura del leader/Presidente del Consiglio con rare sfumature di comunicazione istituzionale. Pur essendo in un panorama mediatico ibrido, lo scopo prevalente connesso alla narrazione del Piano è la mobilitazione del consenso intorno alla figura del premier e la legittimazione della policy PNRR costruita intorno ad un progetto di identità europea e realizzato grazie alle capacità dell'esecutivo di agire per lo sviluppo del Paese.

⁶³² S. Ventura, "La comunicazione pandemica del governo italiano da Giuseppe Conte a Mario Draghi: tra costruzione della leadership e gestione della crisi", *Rivista Comunicazione Politica*, n.3/2021

⁶³³ Ivi

⁶³⁴ <https://tg24.sky.it/politica/approfondimenti/rocco-casalino-conte>

9.1.2 Draghi: istituzionalizzazione e sobrietà

Nel caso del governo Draghi, la risposta alla domanda di ricerca DR4 coinvolge interamente gli asset della comunicazione istituzionale, incentrata sui diversi passaggi attuativi e con una regia guidata congiuntamente dalla Presidenza del Consiglio e dal MEF (sul sito del Ministero dell'Economia, infatti, appaiono news e comunicati rilevanti nel corso dell'attuazione). Con Mario Draghi la governance della comunicazione è stata internalizzata nelle strutture di Palazzo Chigi con l'impegno di Paola Ansuini, storica collaboratrice del premier in Banca d'Italia, e di uno staff di esperti esterni e interni agli uffici del governo.

La narrazione è indirizzata a sostenere la credibilità e la reputazione (interna e internazionale) del governo, garantire trasparenza e assicurare accountability rispetto alle diverse dimensioni europee del PNRR. Per quanto riguarda gli obiettivi, il racconto del Piano persegue la funzione di informazione di servizio e rendicontazione. È assente la mobilitazione identitaria, mentre sono presenti anche con il governo Draghi i riferimenti ad un ecosistema di valori rilevanti.

Il soggetto comunicante è la Presidenza del Consiglio dei ministri (supportato dal MEF, dagli altri ministri e dalle strutture tecniche). Il ricorso alla figura del premier avviene con modalità sobria e mai attraverso stratagemmi di personalizzazione politica. Si ricorre, in alcuni casi, ad un profilo tecnocratico del Presidente e dell'esecutivo⁶³⁵. Ricordiamo nuovamente, a tal proposito, che gli unici canali social utilizzati per la narrazione del PNRR sono quelli di Palazzo Chigi e Italia Domani, ma in entrambi i casi è presente un engagement molto limitato.

I frame principali sono quelli della serietà e della credibilità del governo, dell'attuazione del Piano, della semplificazione, delle riforme e dell'impegno corale delle amministrazioni. A queste cornici di senso è necessario aggiungere anche la legittimazione dell'UE che si sostanzia in tutti i passaggi comunicativi rilevanti.

Per quanto riguarda i format e i canali, abbiamo fatto riferimento all'iniziativa Italia Domani, intesa come piattaforma web e social per comunicare il PNRR, accanto alle campagne per un pubblico ampio (lo spot Rai "Italia Domani si fa insieme) e gli eventi sul territorio per raccontare il PNRR alle comunità locali. La tempistica delle azioni di comunicazione, infine, è collegata strettamente alle scadenze istituzionali.

In sintesi, la strategia del Governo Draghi definisce una comunicazione istituzionale caratterizzata da una forte coerenza tra racconto del PNRR e *policy design*. Risulta limitato, invece, il raggiungimento concreto dei cittadini comuni, per i quali il Piano rimane ancora un oggetto sconosciuto.

9.1.3 Il governo Meloni: politicizzazione e proceduralizzazione

Con il governo Meloni, la risposta alla domanda di ricerca DR4 permette di evidenziare una comunicazione che torna ad essere politica con un forte *imprinting* procedurale (proceduralizzazione). Gli obiettivi della narrazione sono quattro:

⁶³⁵ Marangoni, Francesco, e Amie Kreppel. 2022. "From the 'Yellow-Red' to the Technocratic Government in the Pandemic Era: The Formation and Activity of the Draghi Government During Its First Nine Months in Charge." *Contemporary Italian Politics* 14(2): 139–156

- a) divulgare i risultati raggiunti (incassi delle rate, avanzamento attuativo, rispetto dei target);
- b) raccontare le criticità incontrate nel corso dell'attuazione ed ereditate dai governi precedenti rispetto ai quali si tende ad impostare una netta differenziazione identitaria;
- c) costruire una solida legittimazione al percorso di revisione del Piano, legando il racconto alle fitte interlocuzioni con la Commissione europea.
- d) narrare le procedure per consolidare l'affidabilità e la capacità di *problem solving* dell'esecutivo.

Il soggetto comunicante è la Presidenza del Consiglio, rappresentata in alcuni casi dalla premier Giorgia Meloni e in altri dal ministro per il PNRR Raffaele Fitto. In particolare, gli interventi di Fitto definiscono la forte proceduralizzazione del racconto del Piano, mentre quelli di Giorgia Meloni conferiscono alla narrazione una netta politicizzazione incentrata sulla figura della premier. La governance della comunicazione coinvolge, da un lato, la struttura creata dalla premier all'interno di Palazzo Chigi e supportata anche da personale di ruolo, e, dall'altro, dallo staff che accompagna il ministro Fitto nella realizzazione delle attività di comunicazione.

I frame rilevanti sono quelli della performance, dell'avanzamento procedurale del Piano (target raggiunti – risorse incassate), della modernizzazione e della crescita del Paese, dell'orgoglio nazionale per l'impegno del Governo anche con il supporto delle istituzioni europee. Un frame a sé stante è quello delle criticità rilevate in corso d'opera che identificano la base, insieme al mutato contesto internazionale, per procedere con la revisione del PNRR. Un ultimo riferimento è rilevante ai fini della nostra indagine della strategia di comunicazione del Governo Meloni e concerne i passaggi di polarizzazione soft nei confronti di tutte quelle personalità e di quelle strutture istituzionali e non che avevano dimostrato un certo scetticismo nei confronti della capacità attuativa del Governo. In questo caso appare importante anche il richiamo alla necessità di “operare tutti nella stessa direzione”.

Per quanto riguarda i format e i canali, sono prevalenti i contenuti collegati alle procedure di avanzamento del PNRR. Questi passaggi vengono raccontati sia attraverso format testuali (news, comunicati e post social), sia attraverso una serie di post social nei quali il testo è accompagnato da una *visual identity* incentrata sulla premier. Non mancano, infine, i video-interventi di Giorgia Meloni che risultano particolarmente efficaci in termini di *engagement* e interazioni. La tempistica dei messaggi, infine, segue fedelmente il ciclo decisionale e di *policy design*.

In sintesi, la strategia comunicativa del governo Meloni sul PNRR è allo stesso tempo politica e procedurale. Sullo sfondo delle cornici di senso delineate rimane la leadership della premier, ma è la proceduralizzazione a costruire consenso e credibilità interna e internazionale.

9.2 Comunicazione e leadership: Presidenza del Consiglio vs amministrazioni centrali

La domanda di ricerca DR5 è relativa alla comunicazione e alla governance del PNRR, e intende indagare se tali asset sono incentrati sulla leadership politica del Presidente del Consiglio o su una leadership istituzionale rappresentata dalle amministrazioni pubbliche in un'ottica di servizio ai cittadini. Questa lente permette di valutare chi parla a nome della policy e chi ne gestisce l'implementazione, distinguendo l'arena simbolica della legittimazione da quella procedurale

dell'*accountability* e della *compliance* (intesa come la conformità sistematica di un'organizzazione a norme vincolanti).

9.2.1 L'esperienza del governo Conte II

Con il governo Conte II la comunicazione è incentrata sulla figura del leader politico e viene utilizzata in particolare per mobilitare il consenso elettorale. La governance del PNRR, invece, appare incardinata nella Presidenza del Consiglio ma è condivisa con il MEF e, in parte, anche il Ministero degli Affari Europei. La regia politica resta ferma a Palazzo Chigi ma il supporto dei Ministeri è fondamentale per il negoziato europeo e la redazione della bozza di Piano. In merito alle questioni dell'ascolto e del dialogo istituzionale, abbiamo analizzato gli Stati generali dell'economia di Villa Pamphili dove si è registrato il coinvolgimento delle parti sociali, delle imprese e della società civile. Si tratta di un evento che è stato utilizzato dal governo Conte II sia come piattaforma consultiva per il PNRR ma soprattutto come momento da narrare, se consideriamo la particolare enfasi posta nel racconto di quelle giornate e nella scelta della location⁶³⁶. Risulta molto limitato, invece, il coinvolgimento del Parlamento nella fase di impostazione della bozza del PNRR.

Dal punto di vista scientifico, questo assetto delinea un *pattern* di personalizzazione istituzionalizzata: la Presidenza del Consiglio concentra la funzione di agenda-setting e di creazione di senso, mentre i ministeri economici svolgono funzioni di formulazione della policy, monitoraggio e dialogo con l'UE. La letteratura sulla mediatizzazione suggerisce che, in contesti di alta incertezza, la leadership si posiziona nell'ambito dello *spotlight* comunicativo⁶³⁷, mentre le burocrazie centrali operano come "*backstage coordinators*"⁶³⁸. Questa distinzione è in linea con gli studi sulla mediatizzazione della politica e sull'ecosistema mediale ibrido, nei quali la visibilità del leader cresce in contesti ad alta incertezza mentre l'amministrazione consolida funzioni di attuazione procedurale⁶³⁹.

Ne deriva un'asimmetria tra la voce premier-centrica e il coordinamento interministeriale, con il rischio di considerare equivalenti la comunicazione politica e la comunicazione di servizio.

9.2.2 L'esperienza del governo Draghi

Con il governo Draghi prevale una strategia di comunicazione istituzionale, strutturata su una dimensione di accountability costante e impostata come una narrazione di servizio ai cittadini. La governance del Piano, invece, è incentrata sull'asse Presidenza del Consiglio dei ministri – MEF, come formalizzato dal DL 77/2021: la cabina di regia opera presso Palazzo Chigi mentre al MEF spettano le funzioni di monitoraggio e rendicontazione. Il coinvolgimento del Parlamento, infine,

⁶³⁶ <https://www.wired.it/attualita/politica/2020/06/22/coronavirus-italia-stati-general-proposte>

⁶³⁷ La messa a fuoco dell'attenzione mediale e pubblica su un attore (qui: il leader), che diventa primario emittente e punto di riferimento simbolico del racconto.

⁶³⁸ Le strutture amministrative centrali che, pur non esponendosi pubblicamente, orchestrano processi e contenuti (briefing, schede, tempistiche, verifiche), sincronizzano gli output e traducono le scelte politiche in procedure e adempimenti.

⁶³⁹ Alessandro Lovari e Gea Ducci, *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme* (Milano: Mondadori Università, 2022).

appare molto limitato, come rilevato anche da Giorgia Meloni nell'aprile 2021 quando era leader dell'opposizione⁶⁴⁰.

In chiave di *policy analysis*, siamo di fronte a uno stile ad alta istituzionalizzazione: Palazzo Chigi agisce da *meta-governor*⁶⁴¹; il MEF esercita la regia tecnico-finanziaria e di *compliance* (coerenza formale con regole e previsioni del PNRR) e, quindi, fissa gli standard, verifica gli avanzamenti, consolida i dati (monitoraggi, richieste di pagamento), interloquisce con la Commissione UE su rate, verifiche e revisioni; gli altri ministeri sono “*delivery ministries*”⁶⁴², nel senso che attuano i progetti e mettono a terra misure e riforme, pubblicano bandi, firmano convenzioni, monitorano cantieri/progetti, alimentano i sistemi di monitoraggio e rendono conto al centro istituzionale⁶⁴³ (Palazzo Chigi e MEF).

La comunicazione, di conseguenza, rispecchia questa architettura: prevalgono gli output di accountability (report, news, open data, scadenze) caratterizzati da una bassa personalizzazione e da un solido allineamento al ciclo delle milestones. Tale approccio favorisce la legittimità delle procedure e la coerenza della narrazione, ma riduce lo spazio per un racconto pubblico emozionale e competitivo⁶⁴⁴.

Gli assetti istituzionali e comunicativi realizzati nel ciclo del governo Draghi consentono di osservare la distinzione tra tre funzioni comunicative di governo: a) informativa-abilitante (istruisce attuatori e cittadini), b) coordinativa (sincronizza amministrazioni e livelli territoriali), c) reputazionale-istituzionale (definisce affidabilità nei confronti delle istituzioni europee e dei mercati).

9.2.3 L'esperienza del governo Meloni

Con il governo Meloni, la governance del PNRR⁶⁴⁵ viene accentrata a Palazzo Chigi, dove la Cabina di regia e la Struttura di missione PNRR diventano il luogo istituzionale deputato all'attuazione del Piano. Va segnalato, tuttavia, che le riunioni della Cabina di Regia sono particolarmente frequenti e segnano il coinvolgimento operativo dei ministeri e del partenariato economico-sociale. Il coinvolgimento del Parlamento avviene periodicamente attraverso informative e dibattiti nelle fasi attuative più importanti. Per quanto riguarda, infine, la strategia narrativa siamo in presenza di un ecosistema nettamente politico, condotto attraverso un racconto procedurale a due vie gestito dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal ministro per il PNRR Raffaele Fitto.

⁶⁴⁰ <https://www.economymagazine.it/recovery-meloni-governo-ha-esautorato-parlamento-su-pnrr>

⁶⁴¹ L'attore/struttura al vertice politico-amministrativo che non esegue le singole politiche, ma orchestra chi le esegue: fissa priorità, assegna ruoli, sincronizza i tempi tra ministeri, risolve conflitti, garantisce coerenza narrativa e compliance procedurale. È il “direttore d'orchestra” del coordinamento orizzontale (tra dicasteri e agenzie) e del raccordo tra indirizzo politico e macchina amministrativa. Cfr.: Eva Sørensen e Jacob Torfing, a cura di, *Theories of Democratic Network Governance* (Basingstoke–New York: Palgrave Macmillan, 2007).

⁶⁴² Michael Hill e Peter Hupe, *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, 2^a ed. (London: SAGE, 2009)

⁶⁴³ Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, 3^a ed. (Berkeley–Los Angeles–London: University of California Press, 1984).

⁶⁴⁴ Mark C. Suchman, “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches,” *Academy of Management Review* 20, n. 3 (1995): 571–610

⁶⁴⁵ <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-3/la-governance-del-pnrr.html>

Emerge, in termini teorici, una leadership ibrida, caratterizzata allo stesso tempo da una politicizzazione della cornice comunicativa e da una forte proceduralizzazione del racconto. La Cabina di regia permette di estendere il perimetro partecipativo degli attori, mentre la premier Meloni e il ministro Fitto concentrano la voce narrativa e il coordinamento istituzionale.

Viene confermata, in questo modo, la coesistenza tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale che caratterizza le fasi di redesign di una policy complessa. La frequenza delle riunioni della Cabina di regia e la divulgazione degli esiti attraverso il sito di Palazzo Chigi e i canali social agiscono come segnali di credibilità verso i validatori esterni e come metodo di orientamento interpretativo verso gli attuatori delle amministrazioni centrali e periferiche. La leadership politica produce frame e priorità, la leadership amministrativa, invece, li traduce in check-lists operative e cronoprogramma.

In sintesi, la tensione tra leadership politica e leadership amministrativa si manifesta nel PNRR in modi diversi nei tre governi: con il governo Conte II siamo in presenza di una regia politico-comunicativa incentrata a Palazzo Chigi mentre il MEF e il Ministero degli Affari europei appaiono come garanti istituzionali. Con Draghi l'asse della governance risente della istituzionalizzazione e si concentra sul legame tra Presidenza del Consiglio e MEF. Non si registrano episodi di conflittualità grazie anche alla routinizzazione dei diversi passaggi attuativi. Con Giorgia Meloni riemerge la centralità politica della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche se la forte proceduralizzazione e le frequenti riunioni della Cabina di regia sono utili per ampliare la platea degli attori coinvolti nella governance e nell'attuazione tecnica del PNRR.

9.3 Il concetto di constituency e il legame con la strategia di comunicazione

Passiamo adesso alla domanda di ricerca DR6: in termini di constituency, al mutare dei 3 governi è cambiata anche la strategia di comunicazione? Nella terminologia della *policy analysis*⁶⁴⁶, per *constituency* si intende il gruppo sociale di riferimento di una determinata policy e, quindi, l'ecosistema a cui un *policy maker* si rivolge e con cui intende dialogare.

Come sostenuto da autorevole letteratura, la *constituency* rappresenta un costrutto politico e narrativo che si auto-sostanzia nella definizione del *framing* di un problema pubblico e la progettazione della policy all'interno di una cornice comunicativa⁶⁴⁷ che permette ai diversi pubblici di riferimento⁶⁴⁸ di esserne informati.

La constituency può essere, quindi, definita, come il pubblico di riferimento di una policy e identifica un ecosistema multilivello che include: a) i beneficiari; b) i soggetti attuatori e regolatori; c) gli intermediari (ad esempio le associazioni, i media e gli enti del terzo settore); d) i validatori esterni.

⁶⁴⁶ Sabatier, Paul A., e Hank C. Jenkins-Smith, a cura di. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press

⁶⁴⁷ Esser, Frank, e Jesper Strömbäck, a cura di. 2014. *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*. London: Palgrave Macmillan.

⁶⁴⁸ Schneider, Anne, e Helen Ingram. 1993. "The Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *American Political Science Review* 87(2): 334–347

Non si limita quindi a definire un gruppo elettorale, ma un campo di relazioni che si costruisce e si ricostruisce lungo il ciclo di attuazione di una policy. Da un punto di vista operativo, tutto questo implica che una strategia di narrazione efficace sia in grado di distinguere tra messaggi indirizzati al consenso elettorale e alla legittimazione politica e messaggi orientati al servizio e alla legittimazione istituzionale.

In letteratura (seppur con riferimento all'esperienza statunitense e britannica) è possibile trovare una serie di studi che mettono in relazione la tipologia di constituency con le strategie di comunicazione realizzate sulle politiche pubbliche. Se la constituency è ampia e diffusa prevalgono i frames impostati su valori condivisi e i canali di comunicazione cercano di rivolgersi alla massa indistinta dei cittadini⁶⁴⁹. Se la constituency, invece, è ristretta o è caratterizzata da gruppi sociali tecnici allora prevalgono i messaggi intesi come servizio e i meccanismi di *accountability*⁶⁵⁰.

Dal punto di vista analitico, il concetto di constituency rinvia a tre filoni distinti di ricerca: (a) la definizione dei "pubblici" nelle politiche pubbliche (target e *stakeholder*)⁶⁵¹, (b) la teoria delle *target populations* che prevede l'attribuzione di diritti/doveri ai destinatari delle policies⁶⁵², (c) i modelli di *issue publics* e *accountability* che collegano l'eterogeneità dei pubblici a forme comunicative diverse⁶⁵³.

Per questa ricerca, la *constituency* viene analizzata come variabile empirica osservabile attraverso i seguenti indicatori:

1. la mappa degli attori mobilitati/coinvolti;
2. i registri comunicativi prevalenti (valoriale–narrativo vs procedurale–istruttivo);
3. i canali di comunicazione utilizzati (broadcast istituzionale, social leader-centrici, strumenti tecnici per attuatori);
4. gli indicatori di esito, come ad esempio l'engagement o l'attenzione pubblica, da un lato, gli adempimenti e il rispetto delle scadenze dall'altro.

9.3.1 La constituency del governo Conte II

Con il governo Conte II, la *constituency* è ampia e inclusiva (la cittadinanza indistinta, le giovani generazioni, le istituzioni europee) e comprende anche le parti sociali e il terzo settore. Ne deriva, quindi, una *policy* incentrata sul leader politico che intende mobilitare l'opinione pubblica e potenziare il consenso politico. A questa impostazione sono collegati la strategia di comunicazione e i *frames* del governo Conte che abbiamo già analizzato. I soggetti istituzionali intervengono nei passaggi attuativi che coinvolgono anche le istituzioni europee al fine di definire una solida

⁶⁴⁹ Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics* 25, n. 3 (1993): 275–296.

⁶⁵⁰ Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

⁶⁵¹ Bryson, J. M. (2004). What to do when Stakeholders matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques. *Public Management Review*, 6(1), 21–53.

⁶⁵² Schneider, Anne, and Helen Ingram. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *The American Political Science Review* 87, no. 2 (1993): 334–47.

⁶⁵³ Philip E. Converse (2006) The nature of belief systems in mass publics (1964), *Critical Review*, 18:1-3, 1-74

legittimazione politico-istituzionale⁶⁵⁴. Considerata l'ampiezza della *constituency* è prevedibile che la narrazione sulla *policy* sia generalista e non indirizzata verso target specifici⁶⁵⁵.

In questo caso, la *constituency* acquisisce una forma valoriale e inclusiva: l'uso di cornici come opportunità generazionale, responsabilità condivisa, europeismo identitario agevola l'engagement, l'attenzione dei pubblici e l'identificazione dei cittadini⁶⁵⁶, ma trascura la creazione di canali comunicativi e informativi per le amministrazioni attuatrici. Ne consegue, come segnala la letteratura sull'attuazione delle politiche pubbliche, il rischio di asimmetria informativa⁶⁵⁷: alto consenso simbolico, bassa granularità operativa fino alla definizione di procedure istituzionalizzate come ad esempio format e routine di servizio.

9.3.2 La constituency del governo Draghi

Con il governo Draghi siamo in presenza di un governo tecnico con un premier non collegato ad un mandato elettorale diretto. La *constituency* principale, pertanto, si concentra nuovamente tra i soggetti attuatori multilivello e le istituzioni validatrici europee. Ne consegue, come affermato in precedenza, una impostazione istituzionale e di servizio, con una co-regia condivisa tra Presidenza del Consiglio, MEF e Ministero degli Affari europei. Per quanto riguarda la comunicazione, siamo in presenza di una strategia di informazione fortemente standardizzata che si rivolge alla comunità impegnata nell'attuazione del PNRR. La narrazione, quindi, diventa routinaria, mentre soltanto in un caso si trasforma in racconto rivolto ad un pubblico ampio, con lo spot trasmesso sulle reti Rai.

La constituency del governo Draghi, quindi, è tecnica e orientata alla validazione della policy. Il pubblico primario è rappresentato dalle amministrazioni (centrali e territoriali) e dalla Commissione europea. L'*accountability* procedurale definisce la funzione narrativa principale con benefici rilevanti in termini di prevedibilità ma con una minore visibilità presso la cittadinanza. L'uso di campagne generaliste rimane episodico e funzionale a legittimare il percorso attuativo della policy, non a mobilitare consenso.

9.3.3 La constituency del governo Meloni

Con il governo Meloni, la *constituency* torna ad assumere contorni politici e vira verso i territori e i ceti produttivi (le piccole e medie imprese, le famiglie, le aree interne)⁶⁵⁸. Si tratta, pertanto, di una *constituency* composita ed estesa a tutto il Paese, alimentata costantemente da spostamenti elettorali circoscritti all'interno dell'area tradizionale di centro-destra. Una fetta di elettori, invece, viene pescata in quei segmenti elettorali che in precedenza erano caratterizzati da una forte rilevanza identitaria territoriale⁶⁵⁹. Rispetto alla Lega, inoltre, l'elettorato maggioritario a sostegno del governo

⁶⁵⁴ Ivi

⁶⁵⁵ Gianpietro Mazzoleni, *La comunicazione politica*, 3ª ed. (Bologna: Il Mulino, 2012)

⁶⁵⁶ Dennis Chong & James N. Druckman, A Theory of Framing and Opinion Formation in Competitive Elite Environments, in *Journal of Communication* 57 (2007) 99–118

⁶⁵⁷ Michael Hill e Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice* (London–Thousand Oaks–New Delhi: SAGE, 2002).

⁶⁵⁸ <https://cise.luiss.it/2022/09/26/identikit-degli-elettori-italiani-2022-i-principali-partiti-a-confronto/>

⁶⁵⁹ https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2022/09/2022-09-27_flussi.pdf

Meloni dimostra un euroscetticismo meno radicalizzato⁶⁶⁰. Questi gruppi sociali ne diventano la base elettorale⁶⁶¹, mentre la credibilità e l'efficacia attuativa del PNRR dipendono dal rispetto delle procedure.

La constituency del governo Meloni è mista: politica (territori e ceti produttivi) e tecnico-istituzionale (le amministrazioni attuatrici e le istituzioni europee). La strategia di comunicazione, quindi, è bidirezionale: contenuti e messaggi incentrati sulla leader per attivare, coinvolgere e consolidare la base politica; contenuti e messaggi proceduralizzati per interloquire con le amministrazioni attuatrici e assicurare le istituzioni europee. Tale diversificazione coincide perfettamente con le figure della premier Giorgia Meloni e del ministro Fitto.

La narrazione delle criticità attuative ereditate rappresenta un dispositivo di attribuzione delle responsabilità e giustificazione del *redesign*, mentre la narrazione dei target raggiunti è una modalità per rivendicare i meriti del governo Meloni e costruire credibilità interna e internazionale.

9.4 *Priming e interiorizzazione: come i cittadini recepiscono il PNRR*

La domanda di ricerca DR7 è dedicata alla percezione pubblica del PNRR. Ai fini della ricerca utilizzeremo i concetti di *priming* e interiorizzazione. Il *priming* è un utile strumento per valutare in che modo i cittadini valutano i governi e le politiche pubbliche⁶⁶², dando rilevanza ad alcune dimensioni piuttosto che altre (ad esempio l'economia, l'affidabilità, la capacità delle istituzioni) in base a come le *policies* sono inserite nell'agenda dei decisori⁶⁶³ e alle modalità con cui sono raccontate.

L'interiorizzazione dei frame e dei messaggi, invece, è intesa come l'incorporazione stabile di schemi interpretativi⁶⁶⁴ ed è strettamente collegata alla coerenza dei contenuti, alla loro ripetizione nel discorso pubblico e alla facilità di rielaborazione⁶⁶⁵.

Se applichiamo queste mappe concettuali ai governi Conte II, Draghi e Meloni possiamo avviare una riflessione analitica sulle reazioni dei cittadini ai contenuti del PNRR.

9.4.1 *L'esperienza del governo Conte II*

Con il governo Conte II, il *priming* era incentrato sull'idea di "opportunità irripetibile per lo sviluppo del Paese" con una particolare attenzione per le giovani generazioni. Questo approccio ha provocato,

⁶⁶⁰ Leonardo Puleo, Giuseppe Carteny e Gianluca Piccolino, "Giorgia on Their Minds: Vote Switching to *Fratelli d'Italia* in the Italian General Election of 2022," *Party Politics*

⁶⁶¹ <https://www.italianpoliticalscience.com/index.php/ips/article/download/249/186>

⁶⁶² Shanto Iyengar e Donald R. Kinder, *News That Matters: Television and American Opinion* (Chicago: University of Chicago Press, 1987)

⁶⁶³ Maxwell McCombs, *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion* (Cambridge: Polity Press, 2004)

⁶⁶⁴ Robert M. Entman, "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm," *Journal of Communication* 43, n. 4 (1993): 51–58

⁶⁶⁵ Dennis Chong e James N. Druckman, "Framing Theory," *Annual Review of Political Science* 10 (2007): 103–126

tuttavia, un'interiorizzazione disomogenea per l'assenza⁶⁶⁶ di alcune indicazioni che avrebbero facilitato l'apprendimento dello storytelling.

9.4.2 L'esperienza del governo Draghi

Con Mario Draghi la comunicazione era guidata attraverso un approccio istituzionale che mirava a consolidare la credibilità interna e internazionale sul PNRR, favorendo, in questo modo, un'interiorizzazione tecnica e routinaria di contenuti e criteri valutativi⁶⁶⁷.

9.4.3 L'esperienza del governo Meloni

Con il governo di Giorgia Meloni il *priming* è ritornato alle procedure, alla performance dell'esecutivo e alla revisione del PNRR, ricorrendo alla narrazione numerica degli avanzamenti, dei target, delle risorse, delle rate e degli importi. A questi è necessario aggiungere la rilevanza comunicativa della legittimazione proveniente dalle istituzioni europee, come sinonimo di qualità ed efficacia amministrativa per facilitare l'interiorizzazione.

9.4.4 Il grado di conoscenza del PNRR

A lungo si è discusso della reale conoscenza del PNRR da parte dei cittadini e nel corso degli anni sono state condotte alcune indagini particolarmente interessanti. A tal proposito è necessario aggiungere che la qualità della percezione pubblica del Piano non dipende soltanto da quanto le azioni di comunicazione del governo o degli enti attuatori siano state impattanti sull'audience, ma anche sull'equilibrio che si crea tra i frame valoriali (che attivano il meccanismo del *priming*) e i diversi strumenti informativi utilizzati (che rendono stabile e continuativa nel tempo l'interiorizzazione).

È interessante un'indagine condotta da Fondaca e pubblicata nel febbraio 2025 sulla conoscenza dei progetti finanziati dal PNRR all'interno del comune in cui si vive stabilmente: il 14,8% afferma di conoscere in una certa misura i progetti finanziati dal Piano nel proprio territorio; il 36,1% sa che ne esistono, ma non li conosce approfonditamente, mentre il 43,7% non è a conoscenza di progetti PNRR adottati nella propria zona⁶⁶⁸.

Ulteriori dati particolarmente interessanti sono quelli dell'indagine IPSOS "Gli italiani e la conoscenza del PNRR", condotta nel mese di aprile 2023. Soltanto il 12% degli italiani dichiara di conoscerlo in modo approfondito, il 44% lo conosce solo in parte, mentre il 28% ne ha soltanto sentito parlare e il 16% ignora completamente di cosa si tratti⁶⁶⁹. La missione più importante in termini di

⁶⁶⁶ Frank Esser e Jesper Strömbäck, a cura di, *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies* (London: Palgrave Macmillan, 2014)

⁶⁶⁷ Michael Howlett, "From the 'Old' to the 'New' Policy Design: Design Thinking beyond Markets and Collaborative Governance," *Policy Sciences* 47, n. 3 (2014): 187–207

⁶⁶⁸ <https://www.fondaca.org/images/FRES/RapportoFRES-II-Covid-la-vita-dei-cittadini-e-delle-comunit%C3%A0.pdf>

⁶⁶⁹ <https://www.ipsos.com/it-it/sondaggio-ipsos-pnrr-italiani-poca-conoscenza-scetticismo-rilancio-paese>

impatto sulla vita delle persone è quella dedicata alla salute (50%), seguita dalla transizione ecologica (27%) e dall'istruzione (24%)⁶⁷⁰.

I dati di IPSOS raccontano un forte scetticismo degli italiani sul PNRR. Secondo il 49%, infatti, il Piano non rilancerà il paese: il 36% esprime poca fiducia, il 13% nessuna fiducia in proposito. Le sensazioni positive appartengono complessivamente al 35% degli italiani: il 4% nutre molta fiducia mentre il 31% si dichiara abbastanza fiducioso.

Solo il 3% degli italiani è convinto che verrà realizzato il 90% dei progetti contenuti nel Piano e il 36% ritiene che non si arriverà al 60% degli investimenti previsti. Le ragioni dello scetticismo sono varie: il 27% ritiene che in Italia manchi la capacità di fare progetti realizzabili concretamente, il 21% mette in discussione la capacità del Governo, mentre il 13% non ritiene i sindaci e i comuni capaci di realizzare i progetti e il 12% addossa il flop alla mancanza di coraggio della politica intenzionata maggiormente a non perdere consenso piuttosto che a realizzare progetti e investimenti utili per lo sviluppo del Paese.

Ancora più preoccupanti i dati dell'indagine di Libera curata da Demos e condotta nel 2023: il 68% degli intervistati dichiara di avere “nessuna” o “scarsa conoscenza” del PNRR⁶⁷¹. Il 40% pone fiducia nel Governo per la ripresa economica del paese, mentre l'88% ritiene che il Piano porti il pericolo di corruzione e infiltrazioni mafiose.

9.5 La partecipazione dei cittadini

La domanda di ricerca DR8 è relativa all'eventuale partecipazione dei cittadini alle azioni di comunicazione istituzionali sul PNRR. Dalle evidenze empiriche e dalle riflessioni connesse a questa ricerca, emerge che la partecipazione diretta dei cittadini è limitata e frammentaria, circoscritta ad un ruolo di audience.

Tra le iniziative più strutturate ci sono senza dubbio “I Dialoghi sul PNRR”, il tour in 24 città tra novembre 2021 e luglio 2022 (governo Draghi) concepiti come eventi pubblici di informazione e confronto aperti non solo agli addetti ai lavori ma anche ai cittadini. Secondo i dati disponibili sul portale Italia Domani “ai Dialoghi hanno preso parte, complessivamente, più di 5.500 cittadini e cittadine in presenza (con una media di 230 per città), a cui si sommano i 1.600 spettatori e spettatrici da remoto⁶⁷²”.

In sintesi, la partecipazione dei cittadini è stata mediata (attraverso l'intervento di stakeholder e partenariato economico-sociale) ed è rimasta ad un livello di ascolto istituzionale, mentre non si registrano episodi di co-progettazione civica.

⁶⁷⁰ Ivi

⁶⁷¹ <https://www.libera.it/it-schede-2306-pnrr-sette-cittadini-su-dieci-non-lo-conoscono>

⁶⁷² <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/i-dialoghi-sul-pnrr-un-tour-che-ha-toccato-24-citta.html>

9.6 Lo stile di policy e i frames

Le domande di ricerca DR9 e DR10 hanno trovato una risposta nel corso della ricerca. Lo stile che caratterizza la strategia di comunicazione dei tre governi è stato analizzato sia in termini di analisi della dimensione narrativa che in termini di *policy analysis*.

Il concetto di stile di policy che viene adottato in questa ricerca è quello afferente al filone di letteratura inaugurato da Richardson, Gustafsson e Jordan⁶⁷³: uno schema analitico che combina in modo periodico la definizione dell'agenda, le modalità di coordinamento fra centro politico e amministrazione, il rapporto con gli stakeholder e le scelte degli strumenti, nonché la gestione dell'incertezza e dei tempi.

Tale tradizione, avviata negli anni Ottanta e rilanciata di recente⁶⁷⁴ offre una griglia utile per leggere la comunicazione come componente organizzativo-cognitiva del policy style, quindi non solo come rivestimento discorsivo ma come parte del “dispositivo” di governo che indirizza le priorità, le procedure e la legittimazione di una policy.

Da un punto di vista operativo, nell'analisi del PNRR, lo stile si sostanzia in alcune tensioni monitorabili: la personalizzazione e l'istituzionalizzazione, la definizione emozionale della policy e la proceduralizzazione del ciclo, l'apertura o la chiusura verso il partenariato, l'anticipazione o l'immediata reattività al calendario di decisioni europee.

9.6.1 Lo stile di policy dei tre governi

Il governo Conte II ha una strategia di comunicazione politica personalistica, incentrata sulla figura del premier. Il governo Draghi ha una strategia di comunicazione istituzionale intesa come un'azione di servizio per i cittadini e priva di qualsiasi enfasi politica intorno alla personalità del Presidente del Consiglio. Il governo Meloni segna il ritorno ad una comunicazione politica, soprattutto nelle occasioni in cui è la premier a comunicare, con un forte ancoraggio al racconto delle procedure (proceduralizzazione).

Il confronto tra i tre governi consente di definire altrettante tipologie: uno stile mobilitante e leader-centrico (Conte II) che presta attenzione al consenso valoriale e simbolico ma rinvia la standardizzazione operativa; uno stile istituzionale e di servizio (Draghi) che privilegia prevedibilità e accountability per attuatori e validatori; uno stile ibrido politico-procedurale (Meloni) che alterna picchi di personalizzazione alla messa in scena delle sequenze attuative e dei risultati, specie nelle fasi di revisione.

Dal punto di vista della *policy analysis*, ciascuno stile è associato a precise scelte di *policy design*: strumenti informativi e procedurali, standard comuni, sequenziamento di riforme e misure e modalità di valutazione⁶⁷⁵. Lo stile mobilitante cattura e aumenta l'attenzione pubblica e la legittimità carismatica della leadership, mentre lo stile istituzionale consolida la legittimità procedurale

⁶⁷³ Jeremy J. Richardson, Gunnel Gustafsson e Grant Jordan, “The Concept of Policy Style,” in *Policy Styles in Western Europe* (Routledge Revivals), a cura di Jeremy J. Richardson (London–New York: Routledge, 2013 [1982]), pp. 1–16,

⁶⁷⁴ Howlett, M., & Tosun, J. (Eds.). (2021). *The Routledge Handbook of Policy Styles* (1st ed.). Routledge

⁶⁷⁵ Bali, A. S., Howlett, M., Lewis, J. M., & Ramesh, M. (2021). Procedural policy tools in theory and practice. *Policy and Society*, 40(3), 295–311

attraverso routine, monitoraggi e reporting. Lo stile ibrido, invece, tiene insieme l'affidabilità amministrativa e la capitalizzazione politica dei risultati.

9.6.2 I frames dei tre governi

La domanda di ricerca DR10 ci permette di affrontare il framing in modo biunivoco: da un lato la definizione di framing come inquadramento cognitivo di un problema pubblico e dall'altro l'enucleazione dei frames comunicativi⁶⁷⁶ che hanno caratterizzato i tre governi sul PNRR.

Iniziamo con il framing inteso come inquadramento cognitivo di un problema pubblico che include la definizione delle cause, la responsabilità, gli strumenti e i criteri di efficacia. Con il governo Conte II l'emergenza pandemica viene inserita in una cornice di eccezionalità che richiede un intervento europeo straordinario in termini di solidarietà e investimento generazionale, e che prevede per l'Italia un ruolo da protagonista in ambito internazionale. Da qui deriva la definizione del PNRR come grande opportunità da sfruttare in tempi limitati. In ambito teorico, siamo in presenza di due riflessioni: la *problem definition* di Deborah Stone⁶⁷⁷, che concerne le *causal stories*⁶⁷⁸ e le immagini che rendono politicamente praticabile un certo set di soluzioni; e la *frame selection* di Schön e Rein⁶⁷⁹, che prevede la selezione di un frame valoriale che rende indispensabili le riforme e i cambiamenti per ovviare ai limiti dell'ordinaria capacità amministrativa.

Con il governo Draghi l'inquadramento passa dalla straordinarietà all'attuazione credibile: il problema pubblico si trasforma in un'occasione per dimostrare la capacità attuativa delle amministrazioni e innalzare la reputazione del Paese. La soluzione, quindi, è una governance incentrata su milestone e target e su un monitoraggio continuo, mentre si pone enfasi sulla serietà istituzionale come condizione abilitante per legittimare l'afflusso di risorse. Il lessico che prevale in due occasioni importanti da un punto di vista sia procedurale che comunicativo (la presentazione del Piano in Parlamento nell'aprile 2021 e l'approvazione della Commissione nel giugno 2021) include termini come performance, tempistiche e accountability. In termini analitici si tratta di un *reframing* istituzionale: dall'idea iniziale mobilitante si passa a un *frame* procedurale che fissa criteri di valutazione e sequenze decisionali⁶⁸⁰.

Con il governo Meloni il frame dominante diventa quello della rimodulazione realistica e della semplificazione attuativa: il problema è definito come *mismatch* tra piano originario e questioni emerse successivamente, per cui è necessario correggere il Piano, inserendo il capitolo REPowerEU e riallocando risorse. Tutte queste azioni amministrative devono contribuire a mantenere l'affidabilità verso le istituzioni europee. Questo *reframing* è formalizzato nel corso del 2023 con la proposta di modifica (agosto 2023), la valutazione positiva della Commissione (24 novembre 2023) e la decisione

⁶⁷⁶ I frame comunicativi sono schemi interpretativi che selezionano alcuni aspetti rilevanti della realtà e li collegano in una narrazione coerente allo scopo di indirizzare percezioni, giudizi e corsi d'azione.

⁶⁷⁷ Deborah A. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, rev. ed. (New York: W. W. Norton, 2002)

⁶⁷⁸ Le *causal stories* sono i racconti causali con cui gli attori politici trasformano una condizione in un problema pubblico attribuendo cause, responsabilità e rimedi. A ben guardare, quindi, sono narrazioni strategiche che selezionano e ordinano i fatti all'interno di un frame definito.

⁶⁷⁹ Rein, M., Schön, D. Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy* 9, 85–104 (1996).

⁶⁸⁰ Robert M. Entman, Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, in "Journal of Communication", 43(4), 1993, pp. 51–58

del Consiglio (8 dicembre 2023). Nella logica di Deborah Stone cambiano le *causal stories* (da “opportunità generazionale” a “correzione per garantire la fattibilità”), mentre in Schön e Rein emergono pratiche di riallineamento degli strumenti e degli obiettivi) che salvaguardano e rilegittimano l’intervento.

Ai frames fin qui presentati si sovrappongono quelli comunicativi utilizzati dai tre governi intesi come gli schemi interpretativi che selezionano alcuni aspetti rilevanti della realtà e li collegano in una narrazione coerente allo scopo di indirizzare percezioni, giudizi e corsi d’azione. In questa prospettiva il frame opera come meccanismo di policy, in quanto seleziona le priorità, attribuisce le responsabilità, normalizza gli strumenti e coordina le aspettative temporali fra centro politico, amministrazioni e pubblici. La letteratura sul framing e la formazione dell’opinione pubblica⁶⁸¹ consente, inoltre, di spiegare perché, in ambienti competitivi, alcuni frame prevalgano in funzione di forza argomentativa e di ripetizione.

Il governo Conte II ha privilegiato il frame del PNRR come grande opportunità storica per lo sviluppo dei territori e ha presentato il ruolo dell’Italia nel negoziato del luglio 2020 come un successo personale e per tutto il Paese. Presenti anche le cornici di senso relative alla responsabilità comune di tutti gli attori istituzionali coinvolti nella redazione e nell’attuazione del PNRR. La narrazione di Giuseppe Conte ha registrato una forte personalizzazione politica ed ha avuto un occhio di riguardo alle giovani generazioni, presentate come le principali beneficiarie degli impatti del Piano. Si realizza, in questo modo, una constituency valoriale e inclusiva, la cui attivazione è garantita da cornici identitarie con un alto engagement e una forte identificazione.

Con il governo Draghi i frames comunicativi sono quelli della serietà istituzionale e della credibilità interna e internazionale del premier. Per quanto riguarda l’attuazione del PNRR, il racconto è stato fedelmente legato ai diversi passaggi istituzionali con numerosi riferimenti ai valori e alle opportunità collegate al Piano. In questo caso la funzione principale del frame è la legittimazione dell’azione governativa. Tale esito è coerente con gli studi sulla *public accountability*⁶⁸² e con l’enfasi recente sugli strumenti procedurali come leve determinanti dell’azione pubblica (linee guida, standard informativi, report, dashboard).

La narrazione di Giorgia Meloni e Raffaele Fitto coniuga la performance del governo con le procedure che via via vengono portate a termine. È un’azione di rendicontazione politica basata, appunto, sulla proceduralizzazione. I frames sono quelli della responsabilità, dell’impegno del Governo, dell’invito a tutti gli attori istituzionali a collaborare per il bene del Paese, delle criticità trovate nel PNRR ed imputabili ai governi precedenti. Tali criticità rappresentano la spinta comunicativa, insieme al mutato contesto internazionale, per raccontare come ineludibile la revisione del Piano. La narrazione del governo Meloni, quindi, è politica e procedurale, oltre che leader-centrica.

Da un punto di vista analitico, tenere insieme il frame della revisione con il frame della performance (e, quindi, dei risultati) permette di governare allo stesso tempo la dimensione politica (giustificazione

⁶⁸¹ Dennis Chong e James N. Druckman, “Framing Theory,” *Annual Review of Political Science* 10 (2007): 103–126

⁶⁸² Mark Bovens, Robert E. Goodin e Thomas Schillemans, a cura di, *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford: Oxford University Press, 2014)

del redesign) e quella amministrativa (procedure e traguardi), riducendo la sensazione di incertezza presso le amministrazioni attuatrici e quelle validatrici⁶⁸³.

9.7 Il policy design e redesign

Concludiamo la nostra ricerca con la domanda DR11 relativa agli aspetti di *policy design* e *re-design* che hanno caratterizzato i tre governi. Il *policy design* può essere definito come progettazione di una politica pubblica⁶⁸⁴ e, in termini più rigorosi, come il processo intenzionale con cui si selezionano gli obiettivi, gli strumenti e le sequenze di attuazione per produrre i cambiamenti sociali desiderati, assicurando un accordo tra obiettivi, strumenti e contesti di implementazione⁶⁸⁵. La progettazione di una policy non concerne soltanto il “cosa” fare, ma anche “con quali strumenti”, “in quale ordine” e “con quale capacità”. In questa prospettiva, la comunicazione istituzionale rientra a pieno titolo nel design come uno strumento incentrato sull’informazione e come collante organizzativo.

La letteratura sul policy design prevede quattro tipologie: la razionalità onnicomprensiva, la razionalità limitata, l’incrementalismo e il modello “bidone della spazzatura”. A queste, la letteratura contemporanea ha affiancato l’approccio dei *policy mixes*, che analizza la combinazione e le interazioni tra strumenti (coerenza, consistenza, congruenza), e la prospettiva delle *policy capacities* (analitiche, operative, politiche) necessarie per sostenere un disegno efficace⁶⁸⁶.

9.7.1 Il policy design del governo Conte II

Con il governo Conte il *policy design* del PNRR assume le caratteristiche riconducibili sia al “modello del bidone della spazzatura”⁶⁸⁷ che al modello della razionalità limitata⁶⁸⁸. In termini analitici, la coesistenza di *garbage can* e razionalità limitata descrive una situazione di preferenze fluide, informazioni imperfette e sistemi decisionali poco trasparenti, in cui l’output nasce dalla fusione tra flussi indipendenti di problemi, soluzioni già disponibili nei repertori amministrativi (*policy stocks*) e finestre decisionali aperte dall’emergenza⁶⁸⁹.

All’interno di una cornice di vincoli emergenziali che riguardano la vita quotidiana dei cittadini e in un contesto di forte incertezza dovuto alla pandemia, nei mesi del governo Conte che sono stati analizzati (giugno 2020-gennaio 2021) sono stati messi insieme in modo del tutto casuale e opportunistico i problemi, le soluzioni e le finestre decisionali.

⁶⁸³ Giliberto Capano e Michael Howlett, “The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes,” SAGE Open 10, n. 1 (2020)

⁶⁸⁴ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, 2ª ed. (Milano: Mondadori Università, 2024)

⁶⁸⁵ Michael Howlett e M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 2ª ed. (Toronto: Oxford University Press, 2003)

⁶⁸⁶ Giliberto Capano e Michael Howlett, “The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes,” SAGE Open 10, n. 1 (2020)

⁶⁸⁷ Michael D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice,” *Administrative Science Quarterly* 17, n. 1 (1972): 1–25

⁶⁸⁸ Herbert A. Simon, “A Behavioral Model of Rational Choice,” *The Quarterly Journal of Economics* 69, n. 1 (1955): 99–118.

⁶⁸⁹ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2ª ed. (New York: HarperCollins College Publishers, 1995)

Questa dinamica è coerente con l'uso di euristiche di decisione "soddisfacenti" e con una convergenza tra problema e soluzione spesso guidata dalla disponibilità di progetti "sul tavolo" più che da una ottimizzazione del *policy mix*. Ne deriva un disegno iniziale ad ampia portata, capace di mobilitare sostegno, ma con rischi di incoerenza tra i diversi strumenti e di sovradimensionamento delle capacità attuative.

Tale modalità è stata, ad ogni modo, funzionale all'avvio della redazione della prima bozza del PNRR, nella quale sono confluiti una serie di progetti già presenti nelle maglie operative delle diverse amministrazioni attuatrici. L'arrivo di proposte preesistenti permette di valorizzare dossier maturi già all'interno delle amministrazioni e di tradurre interventi facilmente cantierabili in liste di progetti

Gli obiettivi di policy, di conseguenza, sono piuttosto ampi (le missioni del PNRR) e si coniugano a strumenti eterogenei di attuazione con una certa preponderanza degli investimenti a scapito delle riforme, e una razionalità limitata⁶⁹⁰ che porta a ritenere le decisioni di policy soddisfacenti per essere presentate. In prospettiva di design, l'ampiezza delle missioni offre una cornice valoriale e una forte legittimazione, ma rinvia alla fase successiva la declinazione attuativa concreta degli strumenti, la definizione di cronoprogrammi realisti e l'allineamento alle reali capacità delle amministrazioni titolari⁶⁹¹.

Per compensare queste criticità, il governo Conte II ha definito una strategia di comunicazione sul PNRR strutturata sui *frames* che abbiamo elencato in precedenza e fondata su una forte personalizzazione politica del leader, al fine di costruire consenso intorno al Piano⁶⁹².

In sintesi, il policy design del governo Conte è un *design di emergenza* che massimizza la rapidità di aggregazione e la legittimazione simbolica, accettando una razionalità limitata e rinviando a data da destinarsi la razionalizzazione delle procedure.

9.7.2 Il policy design del governo Draghi

Il *policy design* del governo Draghi si sposta, invece, verso una razionalità onnicomprensiva caratterizzato da: chiarezza degli obiettivi da raggiungere, risorse da spendere, funzioni dei responsabili dell'attuazione e del monitoraggio, verifica. Siamo in presenza di un passaggio di *redesign* rispetto al governo Conte II in quanto si registra la definizione puntuale di milestones/targets, allineamento strumenti-fini, chiara architettura di governance incardinata a Palazzo Chigi e una regia relativa agli adempimenti in capo al MEF.

Nel PNRR di Draghi si registrano anche una piena coerenza tra strumenti e target, una calendarizzazione precisa per soddisfare i target previsti e un monitoraggio fortemente routinizzato.

L'introduzione di portali, cruscotti di monitoraggio e di una reportistica periodica costituisce un insieme di strumenti basati sull'informazione che riduce i costi di coordinamento e sostiene

⁶⁹⁰ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 2^a ed. (New York: Macmillan, 1957)

⁶⁹¹ Xun Wu, M. Ramesh e Michael Howlett, "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities," *Policy and Society* 34, nn. 3–4 (2015): 165–171

⁶⁹² Michael Howlett, "From the 'Old' to the 'New' Policy Design: Design Thinking beyond Markets and Collaborative Governance," *Policy Sciences* 47, n. 3 (2014): 187–207

l'apprendimento strumentale tra gli attori⁶⁹³. La razionalità onnicomprensiva non presuppone la conoscenza di tutto, ma una onnicomprensività vincolata e sostenuta da elevate capacità di policy: analitiche (definizione degli indicatori), operative (gestione dei progetti,) e politiche (costruzione della coalizione operativa per l'attuazione).

Per quanto riguarda la governance, la definizione precisa di regole e ruoli è utile per ridurre l'incertezza e aumentare la prevedibilità della fase attuativa, ricorrendo a indicatori verificabili. Ne deriva un output che prevede un *policy design* standardizzato ed è orientato all'*accountability*, che intende mantenersi allineato alle prescrizioni europee e si basa su una catena operativa che ancora i mezzi ai fini.

9.7.3 Il policy design del governo Meloni

Con il governo Meloni siamo in presenza di un *policy design* caratterizzato dall'incrementalismo⁶⁹⁴ applicato strategicamente alla definizione di un *re-design* selettivo del PNRR. L'incrementalismo qui assume la forma che prevede l'eliminazione dei progetti non rendicontabili, la riallocazione delle risorse, l'aggiunta di nuove componenti (il capitolo REPowerEU) e la riprogrammazione di milestones e target. È una strategia tipica dei policy mixes avanzati che sono esposti a shock esogeni. Il *redesign* tende, quindi, a salvaguardare l'impianto complessivo, ma ne corregge le incongruenze e riallinea i mezzi con i fini in una cornice che prevede vincoli temporali stringenti, la scadenza del 2026 in linea con i vincoli europei.

La compresenza di proceduralizzazione e comunicazione dei risultati rappresenta un meccanismo di legittimazione: divulga la traiettoria in termini di *policy redesign*, segnala affidabilità alle amministrazioni attuatrici e a quelle validatrici⁶⁹⁵. Si modifica, quindi, il perimetro originario del Piano per aumentare la capacità esecutiva del Governo in fase attuativa. La proceduralizzazione diventa così lo strumento migliore per legittimare il redesign del PNRR⁶⁹⁶.

L'esito prevede un equilibrio tra asset politici e asset procedurali: la leadership politica rivendica i meriti sul risultato finale successivo al re-design del Piano mentre la verifica del risultato è legata ai numeri e alle procedure che costellano il percorso attuativo⁶⁹⁷.

9.8 Considerazioni conclusive

L'analisi condotta lungo il ciclo del PNRR (2020–2023) mostra chiaramente come la comunicazione non sia stata trattata come un accessorio estraneo alla policy, ma come una componente costitutiva capace di incidere sulla comprensibilità del Piano, sui suoi processi di legittimazione e,

⁶⁹³ Claire A. Dunlop e Claudio M. Radaelli, "Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions," *Political Studies* 61, n. 3 (2013): 599–619

⁶⁹⁴ Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review* 19, n. 2 (1959): 79–88

⁶⁹⁵ Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert e John Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, 2^a ed. (London–New York: Routledge, 2015)

⁶⁹⁶ Gilierto Capano e Michael Howlett, "The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes," *SAGE Open* 10, n. 1 (2020): 1–15

⁶⁹⁷ Mark C. Suchman, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches," *Academy of Management Review* 20, n. 3 (1995): 571–610

indirettamente, sulle condizioni della sua attuazione. In questa prospettiva, la comunicazione pubblica va analizzata come una funzione di governo “abilitante”, che supporta policy making, policy design e qualità democratica, in particolare in contesti caratterizzati da alta complessità informativa e crisi di fiducia⁶⁹⁸.

Più nel dettaglio, dalla ricerca emergono cinque risultati principali.

Il primo risultato concerne la capacità della strategia di comunicazione di operare come un vero e proprio *meccanismo di policy*, non riducibile a un’attività accessoria o meramente reputazionale. Nel caso del PNRR, la comunicazione contribuisce, infatti, a ridurre l’incertezza amministrativa e a rendere conoscibile una politica pubblica ad alta complessità, agendo come infrastruttura di orientamento cognitivo e operativo. In presenza di un’architettura europea multilivello⁶⁹⁹, di una catena di responsabilità articolata e di vincoli stringenti (milestone/target), la comunicazione supporta la creazione di senso: seleziona, ordina e traduce informazioni tecniche in schemi comprensibili, facilitando l’azione di amministrazioni attuatrici, stakeholder e destinatari finali. Ne deriva un effetto di capacità amministrativa “indotta” comunicativamente: rendendo più leggibili ruoli, tempi, scadenze, procedure e interdipendenze, la comunicazione aumenta la probabilità di allineamento lungo la catena attuativa e contribuisce a limitare errori interpretativi, ritardi e frizioni interistituzionali.

Il secondo risultato riguarda l’evoluzione narrativa del Piano: lungo il ciclo del PNRR si osserva una progressiva proceduralizzazione della legittimazione, in cui l’accountability comunicativa tende a spostarsi dal registro della visione e dei valori verso forme sempre più ancorate a standard, verifiche, documenti e validazioni esterne⁷⁰⁰. La legittimazione non viene prodotta prevalentemente attraverso l’annuncio di obiettivi e promesse (cosa faremo e perché), ma attraverso la dimostrazione pubblica della conformità (come stiamo procedendo e come lo proviamo). Questo passaggio modifica la grammatica del racconto istituzionale: aumenta la preponderanza di report, scadenze, rendicontazioni, evidenze numeriche e riferimenti all’“audit” europeo; si rafforza la funzione dimostrativa del messaggio e si accentua il ricorso a indicatori e attestazioni come garanzie di credibilità. La comunicazione, così, diventa una componente misurabile dell’accountability: non solo accompagna la policy, ma ne assume anche una parte del carico di prova, trasformando il racconto in una sequenza di adempimenti dimostrati.

Il terzo risultato consente di affermare che non cambiano soltanto le cornici di senso, ma anche i pubblici destinatari e, con essi, la funzione prevalente della comunicazione (mobilitazione/consenso; coordinamento/servizio; legittimazione performativa tramite procedure). La ricerca mostra che la comunicazione del PNRR varia in funzione dei destinatari che ogni fase privilegia: quando l’obiettivo principale è costruire consenso e adesione, il messaggio appare generalista, valoriale e fortemente semplificato; quando l’implementazione entra nel vivo, prevalgono linguaggi orientati a chiarire regole, strumenti, adempimenti e responsabilità; quando la competizione sulla credibilità si concentra sulla prova della performance, il pubblico di riferimento include in misura crescente soggetti di validazione e controllori esterni (in primis il livello europeo) e il messaggio assume una forma più

⁶⁹⁸ https://www.oecd.org/en/publications/public-communication-trends-after-covid-19_cb4de393-en.html

⁶⁹⁹ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/oecd-report-on-public-communication_b74311bc/22f8031c-en.pdf

⁷⁰⁰ Piromalli L., Germani D. e Lovari A., “Communicating the Italian Recovery and Resilience Plan through Social Media: Challenges, Strategies and Practices.” *Estudos em Comunicação* 39 (Special ed., vol. 1, 2024): 109–126

tecnico-procedurale. In questa dinamica, la comunicazione non è neutra: scegliendo accuratamente pubblici e linguaggi, contribuisce a ridefinire priorità, elementi salienti e aspettative, con effetti sul modo in cui la policy viene interpretata e analizzata nello spazio pubblico.

Il quarto risultato riguarda i picchi di attenzione e di engagement che si concentrano nei momenti salienti, ma non si traducono sempre in conoscenza e apprendimento stabile e diffuso; l'effetto cognitivo risulta infatti discontinuo e segmentato, in linea con le logiche dell'ecosistema mediale ibrido e piattaformizzato⁷⁰¹. La ricerca evidenzia una dinamica tipica della comunicazione contemporanea: la visibilità è elevata quando la narrazione intercetta eventi ad alta notiziabilità (annunci, scadenze, conflitti, passaggi simbolici), ma tende a indebolirsi nella fase ordinaria e incrementale dell'implementazione, che richiederebbe invece continuità, contestualizzazione e ripetizione. Inoltre, l'engagement misurato sulle piattaforme segnala prevalentemente reazioni, partecipazione emotiva e polarizzazione, non necessariamente comprensione o interiorizzazione. Ne consegue un paradosso: la comunicazione può essere efficace nel generare attenzione immediata, ma meno efficace nel consolidare una conoscenza duratura e trasferibile (cioè capace di orientare comportamenti, scelte e valutazioni nel tempo). In questa prospettiva, l'asimmetria tra intensità dei picchi e debolezza della sedimentazione cognitiva diventa un limite strutturale, soprattutto per una policy tecnica che richiede interpretazioni accurate, un apprendimento distribuito tra molti attori e declinazioni concrete in storie di successo.

Il quinto risultato riguarda il principale elemento mancante nella narrazione del PNRR: la conversione dei risultati tecnici in storie di impatto e di successo legate ai progetti, ai territori e ai beneficiari, cioè in evidenze narrabili capaci di trasformare la performance amministrativa in valore pubblico percepito. La ricerca mostra che la comunicazione tende a restare incentrata su due registri: quello strategico-astratto (missioni, assi, obiettivi) e quello procedurale-dimostrativo (milestone/target, verifiche, rendicontazioni), mentre risulta meno sistematica nel tradurre gli esiti in micro-evidenze comprensibili e socialmente "rilevanti" (cosa cambia, per chi, dove, con quali benefici tangibili). Questa carenza non è solo un problema narrativo: indebolisce la legittimazione nel medio periodo, perché lascia scoperto lo spazio della percezione quotidiana, dove si formano giudizi, fiducia e attribuzioni di merito. Senza una filiera stabile di storie ancorate a prove verificabili, il Piano rischia di rimanere o un grande quadro tecnico, o un insieme di adempimenti, ma non una trasformazione riconoscibile. La conseguenza è che la performance amministrativa fatica a diventare esperienza pubblica condivisa, e dunque a tradursi in consenso informato e in fiducia durevole.

Sul piano della strategia comunicativa, il Piano registra un inquadramento iniziale promosso dalla leadership politica di Giuseppe Conte, che definisce priorità e responsabilità; ad esso segue una ritualizzazione istituzionale con il governo Draghi che traduce queste scelte in ruoli, regole e routine; con il governo Meloni, infine, si consolida una legittimazione procedurale fondata sulla conformità ai requisiti europei e sulle verifiche, che trasformano anche la dimensione comunicativa in accountability misurabile.

Il governo Conte II è inserito in un contesto di elevata incertezza sociale ed economica e la comunicazione assume un registro marcatamente leader-centrico e valoriale, orientato a mobilitare consenso attorno al PNRR presentato come un'opportunità irripetibile. In un ecosistema segnato da

⁷⁰¹ Philip Schlesinger, "The Post-Public Sphere and Neo-Regulation of Digital Platforms", *Javnost – The Public, Journal of the European Institute for Communication and Culture*, 31(1) (2024), pp. 64–88

piattaforme e logiche di visibilità, tale impostazione risulta coerente con le dinamiche della personalizzazione, della narrazione identitaria e degli elementi riconducibili alla campagna permanente, che portano la leadership a presidiare continuamente l'attenzione pubblica anche oltre i confini tradizionali della comunicazione istituzionale⁷⁰².

Con il governo Draghi, la comunicazione tende invece a istituzionalizzarsi: la conduzione congiunta tra Presidenza del Consiglio e MEF favorisce la standardizzazione degli obiettivi, delle risorse e delle responsabilità, mentre la dimensione comunicativa si avvicina a una funzione di servizio rivolta soprattutto alle amministrazioni attuatrici e ai soggetti di validazione. In questa fase, l'informazione pubblica diventa più esplicitamente un'infrastruttura di orientamento e coordinamento, in linea con le traiettorie individuate dalla letteratura sulla comunicazione pubblica come leva di capacità amministrativa⁷⁰³.

Con Giorgia Meloni si consolida, infine, una modalità politico-procedurale: la leader presidia il racconto nei passaggi simbolicamente e politicamente più rilevanti, mentre la prova della performance è connessa in modo crescente a procedure, metriche e validazioni provenienti dalle istituzioni europee (segnatamente la Commissione europea). La proceduralizzazione appare un linguaggio pubblico “ponte” tra politica, istituzioni e cittadinanza: permette di comunicare la performance attraverso numeri e documenti verificabili, collegando la legittimazione pubblica a evidenze amministrative e a criteri di controllo esterno. È utile precisare, tuttavia, che questa legittimazione procedurale riguarda soprattutto la dimensione degli output (adempimenti, standard, verifiche), più che quella degli outcome (cambiamenti materiali e risultati percepibili nella vita quotidiana). La distanza tra ciò che è dimostrabile tramite documenti e ciò che è esperibile attraverso opere e servizi (asili nido, ospedali di comunità, infrastrutture) costituisce un nodo critico della fase attuativa e della sua legittimazione pubblica. Proprio questo scarto contribuisce a spiegare il limite evidenziato dal quinto risultato: senza una traduzione sistematica degli esiti in evidenze territoriali e in storie di impatto ancorate a prove verificabili, la performance rischia di restare confinata al registro dell'annuncio e dell'adempimento.

Accanto all'evoluzione delle cornici di senso da valoriali a tecnico-istituzionali fino a forme ibride tra politica e procedure, si osservano anche cambiamenti netti nei pubblici di riferimento: Conte si rivolge alla cittadinanza nel suo complesso; Draghi privilegia amministrazioni, attuatori e soggetti di validazione; Meloni si indirizza a una base composita in cui assumono centralità ceti produttivi, territori e famiglie del ceto medio. La narrazione del PNRR si articola parallelamente su più canali con una grammatica modulare: i social rappresentano una vetrina e una fonte di legittimazione continua (con logiche e incentivi propri delle piattaforme), i contenuti visual sono amplificatori percettivi, i portali istituzionali sono intesi come strumenti *core* di servizio e rendicontazione.

Per quanto concerne il policy design, l'esperienza italiana è coerente con la letteratura scientifica. Si registra una fase iniziale riconducibile alla convergenza rapida di problemi, soluzioni e finestre decisionali (con elementi compatibili con il “garbage can model” e con il modello della razionalità limitata). Una seconda fase di razionalità e standardizzazione, caratterizzata da maggiore chiarezza degli obiettivi e coerenza tra strumenti e destinatari. Una terza fase di riprogettazione incrementale e

⁷⁰² Loner E., Giorgi A., Berti C., “Cross-platform political communication: A comparative analysis of social media campaigning by Italian populist radical right leaders”, *Mediascapes Journal*, 23(1) (2024), pp. 84–108

⁷⁰³ https://www.oecd.org/en/publications/oecd-report-on-public-communication_22f8031c-en.html

selettiva, che rimodula tempi, priorità e risorse per sostenere l'efficacia dell'implementazione. In quest'ultima fase, la proceduralizzazione non è solo un dispositivo amministrativo: diventa anche una forma dominante di comunicazione pubblica, perché traduce la policy in evidenze controllabili e in narrazioni relative alla performance amministrativa.

Con tre strategie comunicative così differenti, e considerata la loro centralità nell'implementazione, si potrebbe parlare di tre PNRR diversi; più accuratamente, si tratta sempre di un unico dispositivo di policy che, tuttavia, viene declinato attraverso regimi interpretativi diversi al fine di ridefinire priorità attuative e narrazioni. Non tre PNRR distinti, dunque, ma un ridisegno incrementale della medesima policy accompagnato da cornici cognitive e repertori comunicativi differenti.

Un ulteriore snodo rilevante riguarda il rapporto con i cittadini. La ricerca evidenzia una persistente asimmetria comunicativa dovuta all'assenza di percorsi strutturati di coinvolgimento e partecipazione: prevale una modalità broadcast in cui il centro politico-istituzionale parla e la società ascolta.

All'interno di questo quadro, la problematizzazione del rapporto tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica è decisiva, perché nel caso del PNRR tale rapporto non costituisce un semplice sfondo ma un meccanismo che ha conseguenze sulla credibilità, sulla fiducia dei destinatari e sulla qualità dell'accountability. Sul piano normativo, tale distinzione è storicamente presidiata (anche in Italia) da cornici che separano l'informazione intesa come servizio pubblico dalle funzioni fiduciario-politiche e di rappresentanza, con l'obiettivo di assicurare imparzialità, correttezza e trasparenza della comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Una distinzione analoga è adottata anche in letteratura e nelle definizioni operative più recenti, che separano la comunicazione pubblica (orientata a policy, servizi, inclusione e democrazia) dalla comunicazione politica (legata a competizione partitica e dinamiche elettorali).

Tuttavia, nell'ecosistema mediale contemporaneo — ibrido, interdipendente tra media tradizionali e piattaforme digitali, e segnato da incentivi promossi costantemente dall'algoritmo — questa separazione tende a perdere i contorni netti ed empirici che sono stati osservati in passato. La comunicazione di governo si sviluppa in un ambiente mediale in cui media tradizionali e piattaforme coesistono e si condizionano reciprocamente, con incentivi alla visibilità, alla semplificazione e alla personalizzazione.

Secondo questo approccio, la comunicazione governativa integra (e talvolta sovrappone) dimensione di servizio e dimensione di legittimazione, con una crescente esposizione a dinamiche di personalizzazione, branding politico e campagna elettorale permanente⁷⁰⁴. Questa tensione è oggi ulteriormente accentuata dalla *platformization*, cioè dalla crescente intermediazione algoritmica della comunicazione e dall'adattamento delle istituzioni alle logiche, ai formati e alle caratteristiche abilitanti delle piattaforme, che privilegiano stili comunicativi più rapidi, reattivi e leader-centrici.

La letteratura recente sulla comunicazione dei governi sui social media analizza proprio questo aspetto: la necessità di far coesistere tre esigenze potenzialmente conflittuali — il servizio pubblico,

⁷⁰⁴ Lovari A., "Le ibridazioni della comunicazione pubblica. Percorsi di ricerca e pratiche comunicative tra digitalizzazione e crisi pandemica", *Mediascapes Journal*, 19(1) (2022), pp. 16–35

il contrasto alla disinformazione e alla polarizzazione, e il rischio di derive propagandistiche o elettoralistiche⁷⁰⁵ — all'interno di un campo in cui confini e ruoli sono più fluidi rispetto al passato⁷⁰⁶.

In questa prospettiva di analisi, la categoria della *campagna permanente* (accompagnata da una comunicazione permanente), non definisce soltanto una dinamica elettorale, ma configura una strategia operativa che vede il governo impegnato (e incentivato) a presidiare di continuo l'attenzione pubblica e a trasformare la comunicazione in una risorsa di governo, con effetti diretti sul modo in cui le politiche vengono divulgate e legittimate.

Il caso PNRR, anche per come emerge nell'analisi delle pratiche social e del posizionamento comunicativo, si presta quindi a essere interpretato come una strategia di comunicazione al confine tra comunicazione politica e comunicazione pubblica: un settore in cui la narrazione politica e la rendicontazione istituzionale coesistono e competono nel definire e raccontare le politiche pubbliche, approfondendo in particolare cosa sia successo (la visione d'insieme e i valori) e come esso debba essere dimostrato (le procedure, le milestones, le validazioni).

La conseguenza è importante: non è sufficiente valutare coerenza e visibilità del messaggio, perché il punto di analisi dirimente diventa l'equilibrio (instabile e politicamente sensibile) tra neutralità/affidabilità dell'informazione pubblica e spinta performativa della leadership. Nel ciclo del PNRR, tale equilibrio assume forme differenti nei tre governi e contribuisce a spiegare perché, a parità di oggetto di policy, cambino frame, pubblici privilegiati ed elementi di legittimazione, fino a configurare regimi interpretativi dissimili.

Dalla ricerca emerge, inoltre, un elemento comune alle narrazioni dei tre governi: la limitata attenzione alle storie di successo empiricamente legate ai progetti, ai beneficiari, ai territori e alla vita quotidiana della cittadinanza (servizi più accessibili, infrastrutture più performanti, opportunità occupazionali, miglioramenti ambientali percepibili). Questa carenza priva il PNRR di una leva potente di conoscenza e legittimazione e rende più complesso tradurre risultati tecnici in valore pubblico percepito, soprattutto in un ambiente informativo competitivo e sovraccarico.

Alla luce di questi risultati, la ricerca propone un contributo specifico che può essere definito come un approccio relativo alle storie di impatto connesse alle evidenze delle politiche pubbliche. Tale approccio risulta utile per sostenere che nelle politiche pubbliche ad alta complessità e in contesti emergenziali e di fiducia pubblica fragile, l'efficacia della narrazione istituzionale non dipende soltanto dalla chiarezza informativa o dalla sola forza simbolica del framing, ma dalla convergenza dinamica tra (1) evidenze verificabili (indicatori, documenti, milestones/targets, validazioni), (2) esperienza vissuta (testimonianze di beneficiari, operatori, territori) e (3) traduzione in valore pubblico percepito (cosa cambia concretamente nella vita quotidiana e perché quel cambiamento può essere considerato giusto e desiderabile). Questa architettura produce un duplice effetto: da un lato, riduce le barriere cognitive e rende narrabile una policy tecnica attraverso meccanismi di coinvolgimento immersivo nella narrazione ed esemplarità (che aumentano attenzione, comprensione e memorizzazione); dall'altro, preserva la credibilità dell'informazione pubblica perché collega la

⁷⁰⁵ Hansson S. e DePaula N., "Government Communication on Social Media: Research Foci, Domains, and Future Directions", *Media and Communication*, vol. 13 (2025)

⁷⁰⁶ Yu, J., Domahidi, E., Johansson, B., & Steinmetz, N. (2025). Multilevel government crisis communication on social media: A comparative and longitudinal approach. *International Communication Gazette*

componente emotivo-esperienziale a prove controllabili, attenuando il rischio di slittamento verso registri percepiti come propagandistici e elettoralistici.

Questa proposta può essere ampliata attraverso tre considerazioni. La prima riguarda la comprensibilità: a parità di complessità tecnica, la combinazione di evidenze, semplificazione e valore pubblico incrementa comprensione e memorizzazione rispetto a comunicazioni basate esclusivamente su dati o slogan⁷⁰⁷. La seconda considerazione è relativa alla legittimazione dell'azione pubblica: quando le storie sono ancorate a indicatori e documenti verificabili, l'effetto di legittimazione si stabilizza nel tempo perché riduce la distanza tra la performance amministrativa e la sua percezione pubblica, rafforzando l'accountability⁷⁰⁸. La terza considerazione concerne l'implementazione della policy: la traduzione dei progetti in micro-storie di impatto basate sulle evidenze migliora le condizioni dell'implementazione perché rende più chiari obiettivi, benefici e responsabilità lungo la catena attuativa e consente una rendicontazione comprensibile anche ai non addetti ai lavori. Non rimane, quindi, soltanto una leva reputazionale ma diventa una condizione effettiva e strategica dell'implementazione, in quanto facilita l'orientamento degli attuatori e, allo stesso tempo, rafforza l'accountability e migliora la legittimazione pubblica nel tempo.

Sul piano dei processi di policy, queste riflessioni appaiono coerenti con gli approcci che analizzano le narrazioni come infrastrutture cognitive e competitive della politica pubblica (personaggi, trama, morale, coalizioni narrative) e ne valorizza una declinazione operativa: la narrazione istituzionale ottiene la massima efficacia quando è in grado di trasformare strategicamente il progetto in una prova raccontabile, senza perdere standard di verificabilità.

In conclusione, i tre registri comunicativi hanno inciso in modo diverso sulle condizioni dell'attuazione, ma nessuno ha trasformato in modo sistematico i progetti del PNRR in storie di impatto. È su questo snodo che si gioca la sfida della fase finale: accompagnare la chiusura dell'implementazione (giugno 2026) con una narrazione capace di cambiare le unità del racconto istituzionale, dal Piano inteso come cornice astratta al progetto come evidenza verificabile tenendo insieme gli indicatori, i documenti e le testimonianze territoriali in un'unica architettura di accountability e di valore pubblico percepito.

⁷⁰⁷ Green MC, Brock TC. The role of transportation in the persuasiveness of public narratives. *J Pers Soc Psychol.* 2000 Nov;79(5)

⁷⁰⁸ <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/government-communication.html>

Bibliografia

- Amoretti, Francesco, Raffaele Fittipaldi, e Marco Santaniello. “Poteri monocratici e comunicazione politica ai tempi della pandemia. Dal Governo Conte II al governo Draghi.” *Comunicazione Politica* 22, n. 3 (2021): 333–356.
- Anholt, Simon. *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. London: Palgrave Macmillan, 2007.
- Alcidi, Cinzia, e Daniel Gros. “Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis.” *Intereconomics* 55, n. 4 (2020): 202–203.
- Anderson, Julia, Simone Tagliapietra, e Guntram B. Wolff. “A Framework for a European Economic Recovery After COVID-19.” *Intereconomics* 55, n. 4 (2020): 209–215.
- Anzera, G. (2014). La comunicazione di emergenza nel contesto contemporaneo. In F. Comunello (a cura di), *Social media e comunicazione di emergenza* (p. 14). Guerini.
- Baldini, Gianfranco, Fabio Tronconi, e Davide Angelucci. “Yet Another Populist Party? Understanding the Rise of Brothers of Italy.” *South European Society and Politics* (2022).
- Bardi, Luciano, Stefano Calossi, e Eugenio Pizzimenti. *Parties, Partisans and Democracy in Italy*. London: Routledge, 2021.
- Bartoletti, Roberta, e Franca Faccioli, a cura di. *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*. Milano: FrancoAngeli, 2013, p. 12.
- Beck, Ulrich. *Power in the Global Age: A New Global Political Economy*. Cambridge: Polity Press, 2005.
- Beetsma, Roel, Oana Furtuna, Massimo Giuliadori, e Haroon Mumtaz. “Revenue- versus Spending-Based Fiscal Consolidation Announcements: Multipliers and Follow-Up.” *Journal of International Economics* 131 (2021).
- Bénassy-Quéré, Agnès, Ramon Marimon, Jean Pisani-Ferry, Lucrezia Reichlin, Dirk Schoenmaker e Beatrice Weder di Mauro. “COVID-19: Europe Needs a Catastrophe Relief Plan.” In *Europe in the Time of Covid-19*, a cura di Agnès Bénassy-Quéré e Beatrice Weder di Mauro, 121–128. London & Paris: CEPR Press, 2020.
- Benford, Robert D., e David A. Snow. “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment.” *Annual Review of Sociology* 26 (2000): 611–639.
- Benoit, William L. “Image Repair Discourse and Crisis Communication.” *Public Relations Review* 23, n. 2 (1997): 177–186.
- Bentivegna, Sara. *Campagne elettorali in rete. Politica e comunicazione online*. Roma–Bari: Laterza, 2006.
- Bickerton, Christopher J., Dermot Hodson, e Uwe Puetter. “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era.” *Journal of Common Market Studies* 53, n. 4 (2015): 703–722.
- Blyth, Mark, and Matthias Matthijs. “Black Swans, Lame Ducks, and the Mystery of IPE’s Missing Macroeconomy.” *Review of International Political Economy* 24, no. 2 (2017): 203–231.
- Bobbio, Luigi, Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi. *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Milano: Mondadori Università, 2017.
- Bobbio, Luigi, e Giacomo Pomatto. *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*. Roma: Formez/DFP, 2007

- Boccia Artieri, Giovanni. “A voce alta. La politica pop ai tempi dei social media.” *Comunicazione Politica (ComPol)*, n. 2 (agosto 2019): 251.
- Boeri, Tito, e Roberto Perotti. *PNRR. La grande abbuffata*. Milano: Feltrinelli, 2023. p. 9.
- Börzel, Tanja A., e Thomas Risse. 2020. “Identity Politics, Core State Powers and Regional Integration: Europe and Beyond.” *JCMS: Journal of Common Market Studies* 58(1): 21–40.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern, e Bengt Sundelius. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Bovens, Mark, Robert E. Goodin e Thomas Schillemans, a cura di. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Bowen, S. A., & Lovari, A. (2020). Crisis management. In P. Harris, A. Bitonti, C. Fleisher, & A. S. Binderkrantz (Eds.), *The Palgrave encyclopedia of interest groups, lobbying and public affairs*. Palgrave Macmillan.
- Bressanelli, Edoardo, e Nicola Chelotti. “The Shadow of the European Council: Understanding Legislation on Economic Governance.” *Journal of European Integration* 38, n. 5 (2016): 511–525.
- Bressanelli, Edoardo, e Nicola Chelotti. “Assessing What Brexit Means for Europe: Implications for EU Institutions and Actors.” *Politics and Governance* 9, n. 1 (2021): 1–4.
- Bryman, Alan. *Social Research Methods*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Bryson, John M. “What to Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques.” *Public Management Review* 6, n. 1 (2004): 21–53.
- Bucher, Taina, e Anne Helmond. “The Affordances of Social Media Platforms.” In *The SAGE Handbook of Social Media*, a cura di Jean Burgess, Thomas Poell e Alice Marwick, 233–253. London: SAGE, 2018.
- Cacciotto, Marco. *Il nuovo marketing politico. Vincere le elezioni e governare al tempo della politica veloce*. Bologna: Il Mulino, 2019.
- Cairney, Paul. “Three Habits of Successful Policy Entrepreneurs.” *Policy & Politics* 46, n. 2 (2018): 199–221.
- Canel, María José, e Vilma Luoma-aho. *Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations*. Hoboken, NJ: Wiley, 2019.
- Canel, María José, e Karen Sanders, a cura di. *Government Communication: Cases and Challenges*. London/New York: Bloomsbury Academic, 2013.
- Canel, María José, e Karen Sanders. “Government Communication: An Emerging Field in Political Communication Research.” In *The SAGE Handbook of Political Communication*, a cura di Holli A. Semetko e Margaret Scammell, 85–96. Los Angeles–London: SAGE, 2012.
- Capano, Giliberto. “Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)expected, You Can Be Only What You Already Are.” *Policy and Society* 39, n. 3 (2020): 326–344.
- Capano, Giliberto, e Marco Giuliani, a cura di. *Dizionario di politiche pubbliche*. Roma: La Nuova Italia Scientifica (NIS), 1996.
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S. L., Ramesh, M., & Goyal, N. (2020). Mobilizing policy (in)capacity to fight COVID-19: Understanding variations in state responses. *Policy and Society*, 39(3), 285–308.

- Capano, Giliberto, e Michael Howlett. “The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes.” *SAGE Open* 10, n. 1 (2020): 1–15.
- Capano, Giliberto, e Andrea Lippi. “Decentralization, Policy Capacities, and Varieties of First Health Response to the COVID-19 Outbreak: Evidence from Three Regions in Italy.” *Journal of European Public Policy* 28, n. 8 (2021): 1197–1218.
- Caravaggio, Nicola, Giuliano Resce e Agapito Emanuele Santangelo. “Il PNRR nella comunicazione istituzionale dei comuni.” *Etica & Economia – Menabò*, 15 settembre 2024. <https://eticaeconomia.it/il-pnrr-nella-comunicazione-istituzionale-dei-comuni>
- Carstensen, Martin B., e Vivien A. Schmidt. “Power and Changing Modes of Governance in the Euro Crisis.” *Governance* 31, n. 4 (2018): 609–624.
- Ceccobelli, Diego. *Facebook al potere. Lo stile della leadership al tempo dei social media*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2017.
- Ceccobelli, Diego, e Cristian Vaccari. “A Virus in the Hybrid Media System: How the Conte Government Communicated the Coronavirus Crisis.” *Contemporary Italian Politics* 13, n. 2 (2021): 259–274.
- Cerruto, Maurizio. *Politiche pubbliche. Vincoli, attori e idee*. Milano: Mondadori Università, 2022.
- Chadwick, Andrew. *The Hybrid Media System: Politics and Power*. 2^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Chong, Dennis, e James N. Druckman. “Framing Theory.” *Annual Review of Political Science* 10 (2007): 103–126.
- Chong, Dennis, e James N. Druckman. “A Theory of Framing and Opinion Formation in Competitive Elite Environments.” *Journal of Communication* 57, n. 1 (2007): 99–118.
- Cilento, Cinzia. “Communication and Politics: Giorgia Meloni, a Prime Minister between Pop Propaganda and Nationalism.” *Advances in Journalism and Communication* 11, n. 2 (2023): 172–186.
- Claeys, Grégory, Zsolt Darvas, Maria Demertzis e Guntram B. Wolff. “The Great COVID-19 Divergence: Managing a Sustainable and Equitable Recovery in the European Union.” *Intereconomics* 56, n. 4 (2021): 211–219.
- Cohen, Michael D., James G. March, e Johan P. Olsen. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly* 17, n. 1 (1972): 1–25.
- Dahl, Robert A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press, 1961.
- Darvas, Zsolt, e Guntram B. Wolff. *A Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation*. Bruegel, Policy Contribution 18/2021, 2021
- Davison, W. Phillips. “The Third-Person Effect in Communication.” *Public Opinion Quarterly* 47, n. 1 (1983): 1–15.
- Della Posta, Pompeo. “Government Size and Speculative Attacks on Public Debt.” *International Review of Economics & Finance* 72 (2021): 79–89.
- Dente, Bruno, a cura di. *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1990. (Collana “Strumenti. Scienza politica”.)
- De Vries, Catherine E. *Euroscepticism and the Future of European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

- De Vries, Catherine E., e Sara B. Hobolt. *Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2020.
- Dinan, Desmond, “Governance and Institutions: A More Political Commission,” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54 (Annual Review / Supplement S1), 2016, pp. 101–116.
- Domke, David, Dhavan V. Shah, e Daniel B. Wackman. “Media Priming Effects: Accessibility, Association, and Activation.” *International Journal of Public Opinion Research* 10, n. 1 (1998): 51–74.
- Dryzek, John S. “Don’t Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design.” *Journal of Public Policy* 3, n. 4 (1983): 345–367.
- Ducci, Gea, Letizia Materassi, e Luca Solito. “Re-Connecting Scholars’ Voices. An Historical Review of Public Communication in Italy and New Challenges in the Open Government Framework.” *Partecipazione e Conflitto* 13, n. 2 (2020): 1062–1084.
- Ducci, Gea. *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*. Milano: FrancoAngeli, 2007. Serie “Consumo, comunicazione, innovazione”.
- Dunlop, Claire A., e Claudio M. Radaelli. “Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions.” *Political Studies* 61, n. 3 (2013): 599–619.
- Entman, Robert M. “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm.” *Journal of Communication* 43, n. 4 (1993): 51–58.
- Epstein, Rachel A., e Martin Rhodes. “The Political Dynamics behind Europe’s New Banking Union.” *West European Politics* 39, n. 3 (2016): 415–437.
- Esser, Frank. “Spin Doctor.” In *The International Encyclopedia of Communication*, a cura di Wolfgang Donsbach, 4783–4787. Malden, MA: Blackwell, 2008.
- Fabbrini, Sergio, e Salvatore Vassallo. *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza, 1999.
- Fabbrini, Sergio. *L’Unione europea. Governance e politiche*. Edizione aggiornata. Bologna: Il Mulino, 2021.
- Fabbrini, Sergio, e Uwe Puetter. “Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics.” *Journal of European Integration* 38, n. 5 (2016): 481–495.
- Faccioli, Franca. “Comunicazione, sfere pubbliche e processi di civic engagement.” In *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, a cura di Roberta Bartoletti e Franca Faccioli, 174–200. Milano: FrancoAngeli, 2013.
- Fernández-Albertos, José, e Alexander Kuo. “Selling Austerity: Preferences for Fiscal Adjustment during the Eurozone Crisis.” *Comparative Politics* 52, n. 2 (2020): 197–227.
- Ferrera, Maurizio, e Carlo Burelli. “Quel mondo diverso. Da immaginare, per cui battersi, che si può realizzare.” *Il Politico* 254, n. 1 (2019): 173–175.
- Ferrera, Maurizio. “The European Union and Cross-National Solidarity: Safeguarding ‘Togetherness’ in Hard Times.” *Review of Social Economy* 81, n. 1 (2023): 105–129.
- Foglio, Antonio. *Il marketing pubblico. Il marketing dello Stato, degli enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali*. Milano: FrancoAngeli, 2003.

- Floridia, Antonio. *From Participation to Deliberation: A Critical Genealogy of Deliberative Democracy*. Colchester: ECPR Press, 2017. (Paperback reissue, 2021, ISBN 978-1786616449).
- Forester, John. "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through." *Public Administration Review* 44, n. 1 (gen.–feb. 1984): 23–31.
- Garzia, Diego. "Super Mario 2: Comparing the Technocrat-Led Monti and Draghi Cabinets." *Contemporary Italian Politics* 13, n. 4 (2021): 413–430.
- Geise, Stephanie, e Yi Xu. "Effects of Visual Framing in Multimodal Media Environments: A Systematic Review of Studies Between 1979 and 2023." *Journalism & Mass Communication Quarterly* (2024).
- Giordano, D. *La regina della rete. Le origini del successo digitale di Giorgia Meloni*. Napoli: Graus Edizioni, 2023.
- Giorgino, Francesco, e Marco Francesco Mazzù. *BrandTelling. Valore e valori delle narrazioni aziendali*. Nuova ed. Milano: Egea, 2024.
- Giorgino, Francesco. *Sociologia dei giornalismo. Informazione, politica, economia e cultura*. Milano: Mondadori Università, 2025.
- Giorgino, Francesco. *Giornalismo e società. Informazione, politica, economia e cultura*. Milano: Mondadori Università, 2017.
- Giorgino, Francesco. *Alto volume. Politica, comunicazione e marketing*. Nuova ed. Roma: Luiss University Press, 2020.
- Giuliani, Marco. "Sul concetto di 'imprenditore di policy'." *Rivista Italiana di Scienza Politica* 28, n. 2 (agosto 1998): 357–378.
- Grunig, James E., e Todd Hunt. *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- Guidi, Mattia, e Manuela Moschella. "Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi." *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 16, n. 3 (2021): 406–430.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.
- Habermas, Jürgen. "Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research." *Communication Theory* 16, n. 4 (2006): 411–426.
- Hajer, Maarten. "Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation." *Administration & Society* 36, n. 6 (2005): 624–647.
- Hall, Peter A. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25, n. 3 (1993): 275–296.
- Heclo, Hugh, e Aaron Wildavsky. *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*. London: Macmillan, 1974.
- Heclo, Hugh. "Issue Networks and the Executive Establishment." In *The New American Political System*, a cura di Anthony King, 87–124. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978.
- Heidbreder, Eva G., e Daniel Schade. "(Un)settling the Precedent: Contrasting Institutionalisation Dynamics in the *Spitzenkandidaten* Procedure of 2014 and 2019." *Research & Politics* 7, n. 2 (2020): 1–8.

- Hill, Michael, e Peter Hupe. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London–Thousand Oaks–New Delhi: SAGE, 2002.
- Hooghe, Liesbet, e Gary Marks. “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus.” *British Journal of Political Science* 39, n. 1 (2009): 1–23.
- Howarth, David, e Lucia Quaglia. *The Political Economy of European Banking Union*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Howlett, Michael. “From the ‘Old’ to the ‘New’ Policy Design: Design Thinking beyond Markets and Collaborative Governance.” *Policy Sciences* 47, n. 3 (2014): 187–207.
- Howlett, Michael, e M. Ramesh. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2^a ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.
- Hunter, Floyd. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.
- Hutter, Swen, Edgar Grande, e Hanspeter Kriesi, eds. *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Jin, Y., & Austin, L. L. (Eds.). (2022). *Social media and crisis communication* (2nd ed.). Routledge.
- Jordan, Grant, e Klaus Schubert. “A Preliminary Ordering of Policy Network Labels.” *European Journal of Political Research* 21, nn. 1–2 (1992): 11.
- Jordan, A. Grant. “Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process.” *Journal of Public Policy* 1, n. 1 (1981): 95–123.
- Kahneman, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Kaneva, Nadia. “Nation Branding: Toward an Agenda for Critical Research.” *International Journal of Communication* 5 (2011): 117–141.
- King, Anthony, a cura di. *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- Kotler, Philip, e Nancy Lee. *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing (Pearson), 2007.
- Kreiss, Daniel, Regina G. Lawrence, e Shannon C. McGregor. “In Their Own Words: Political Practitioner Accounts of Candidates, Audiences, Affordances, Genres, and Timing in Strategic Social Media Use.” *Political Communication* 35, n. 1 (2018): 8–31.
- Krippendorff, Klaus. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 4^a ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2018.
- Laffan, Brigid. “From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission.” *Journal of European Public Policy* 4, n. 3 (1997): 422–438.
- Lindblom, Charles E. “Policy Analysis.” *The American Economic Review* 48, n. 3 (1958): 298–312.
- Lindblom, Charles E. “The Science of ‘Muddling Through’.” *Public Administration Review* 19, n. 2 (1959): 79–88.
- Lombardi, Marco. *Comunicare nell’emergenza*. Milano: Vita e Pensiero, 2005, p. 28.
- Lovari, Alessandro, e Gea Ducci. *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*. Milano: Mondadori Università, 2022.

- Lovari, Alessandro. "Public Sector Communication and Social Media." In *The Handbook of Public Sector Communication*, a cura di Vilma Luoma-aho e María José Canel, 315–327. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, 2020.
- Lovari, Alessandro. "Spreading (Dis)Trust: Covid-19 Misinformation and Government Intervention in Italy." *Media and Communication* 8, n. 2 (2020): 458–461.
- Lovari, Alessandro, e Alice Valentini. "Public Sector Communication and Social Media." In *The Handbook of Public Sector Communication*, a cura di Vilma Luoma-aho e María José Canel, 315–329. Hoboken, NJ: Wiley, 2020.
- Lovari, Alessandro. *Social media e comunicazione della salute*. Roma–Bari: Laterza, 2020.
- Lupo, Nicola, e Cristina Fasone. "[The Italian Recovery and Resilience Plan ...]." *European Journal of Law Reform* 23, n. 4 (2021): 385–404.
- Machin, David, e Andrea Mayr. *How to Do Critical Discourse Analysis: A Multimodal Introduction*. London: SAGE, 2012.
- Mancini, Paolo. *Il sistema fragile. I mass media in Italia tra politica e mercato*. Roma: Carocci, 2002.
- Mazzoleni, Martino. *Comunicare le politiche. Scenari e strumenti*. Milano: Mondadori Università, 2023.
- Mazzoleni, Gianpietro. *La comunicazione politica*. 3^a ed. Bologna: Il Mulino, 2012.
- Mazzucato, Mariana. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane, 2021.
- McCombs, Maxwell E., e Sebastián Valenzuela. *Setting the Agenda: Mass Media and Public Opinion*. 3^a ed. Cambridge (UK) / Medford (MA): Polity Press, 2021.
- McDonnell, Duncan. "Defining and Classifying Technocrat-Led and Technocratic Governments." *European Journal of Political Research* 53, n. 4 (2014): 654–671.
- Mény, Yves, e Jean-Claude Thoenig. *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1989. Collana "Thémis".
- Mergel, Ines. *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration, and Transparency in the Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass, 2013.
- Mills, C. Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1998.
- Moro, Giovanni. *Manuale di cittadinanza attiva*. Roma: Carocci, 1998.
- Moro, Giovanni, e Alessandro Profumo. *Plus valori. La responsabilità sociale dell'impresa*. Milano: Baldini & Castoldi (Dalai Editore), 2003.
- Moro, Giovanni, e Ilaria Vannini. *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil Society Index*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2008.
- Moro, Giovanni, Lucia Mazzuca e Roberto Ranucci. *La moneta della discordia. L'euro e i cittadini dieci anni dopo*. Roma: Cooper, 2015.
- Moro, Giovanni, e Simone Vannucci. *Il governo di un'economia federale sovranazionale e le sue istituzioni nell'esperienza europea*. Padova: CEDAM, 2014.
- Moro, Giovanni, e Michele Sorice. *Partecipazione democratica. Dialogando di sogni e realtà*. Roma: Castelveccchi, 2022.
- Moro, Giovanni. *Contro il non profit*. Roma–Bari: Laterza, 2014.

- Moroni, Chiara. “La politica si fa immagine: la narrazione visual del leader politico.” *Hermes. Journal of Communication* 15 (2019): 185–228.
- Mukherjee, Ishani, Mehmet K. Coban, e Azad S. Bali. “Policy Capacities and Effective Policy Design: A Review.” *Policy Sciences* 54 (2021): 243–268.
- Neuendorf, Kimberly A. *The Content Analysis Guidebook*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2017.
- Neveu, Érik. *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris: Armand Colin, 2015.
- Nielsen, Bodil, e Sandrino Smeets. “The Role of the EU Institutions in Establishing the Banking Union: Collaborative Leadership in the EMU Reform Process.” *Journal of European Public Policy* 25, n. 9 (2018): 1233–1256.
- Novelli, Ernesto. “Italy: The Frontrunner of the Western Countries in an Unexpected Crisis.” In L. D. Coman et al. (eds.), *Political Communication and Covid-19: Governance and Rhetoric in Global Comparative Perspective*, 333–350. Routledge, 2021.
- Pasquino, Gianfranco. *Libertà inutile. Profilo ideologico dell'Italia repubblicana*. Milano: UTET, 2021.
- Piromalli, Leonardo, Dario Germani, e Alessandro Lovari. “Communicating the Italian Recovery and Resilience Plan through Social Media: Challenges, Strategies and Practices.” *Estudos em Comunicação* 39 (Special ed., vol. 1, 2024): 109–126.
- Pressman, Jeffrey L., e Aaron Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. 3^a ed. Berkeley–Los Angeles–London: University of California Press, 1984.
- Profeti, Stefania, e Brunetta Baldi. “Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda.” *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 16, n. 3 (2021): 432–457.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi, e Raffaella Y. Nanetti. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Rahat, Gideon, e Ofer Kenig. *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Rauh, Christian. “Supranational Emergency Politics? What Executives' Public Crisis Communication May Tell Us.” *Journal of European Public Policy* (2021): 1–13.
- Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham–Philadelphia: Open University Press, 1997.
- Richardson, Jeremy J., e A. Grant Jordan. *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson, 1979.
- Richardson, Jeremy, Gunnel Gustafsson, e Grant Jordan. “The Concept of Policy Style.” In *Policy Styles in Western Europe*, a cura di Jeremy J. Richardson, 1–16. London: Allen & Unwin, 1982.
- Riker, William H. *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press, 1986.
- Roberts, Nancy C. “Public Entrepreneurship and Innovation.” *Review of Policy Research* 11, n. 1 (1992): 55–74.
- Roe, Emery. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham, NC: Duke University Press, 1994.
- Rolando, Stefano. *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*. Milano: Egea, 2014.

- Rolando, Stefano. *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*. Milano: Etas, 2001.
- Rovinetti, Alessandro. *La comunicazione on line. URP e Uffici stampa in rete* (Bologna: Editrice Moderna, 2005);
- Rovinetti, Alessandro, *Fare comunicazione pubblica* (a cura di) (Roma: Comunicazione Italiana, 2006)
- Rovinetti, Alessandro. *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*. Milano: Il Sole 24 Ore, 2002.
- Rullo, Luca, e Francesco Nunziata. "Sometimes the Crisis Makes the Leader? A Comparison of Giuseppe Conte's Digital Communication Before and During the Covid-19 Pandemic." *Comunicazione Politica* 22, n. 3 (2021): 309–332.
- Russo, Luigi, e Marco Valbruzzi. "The Impact of the Pandemic on the Italian Party System: The Draghi Government and the New Polarisation." *Contemporary Italian Politics* 14, n. 2 (2022): 117–132.
- Sabatier, Paul A., e Hank C. Jenkins-Smith, a cura di. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993
- Sanders, Karen, e María José Canel, a cura di. *Government Communication: Cases and Challenges*. London/New York: Bloomsbury Academic, 2013.
- Scheufele, Dietram A., e David Tewksbury. "Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models." *Journal of Communication* 57, n. 1 (2007): 9–20.
- Schmidt, Vivien A. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Schmidt, Vivien A. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303–326.
- Schmitter, Philippe C. "Neo-Neofunctionalism." In *European Integration Theory*, a cura di Antje Wiener e Thomas Diez, 45–74. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Schneider, Anne L., e Helen Ingram. "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design." *Journal of Public Policy* 8, n. 1 (1988): 61–80.
- Schneider, Anne L., e Helen M. Ingram. "The Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *American Political Science Review* 87, n. 2 (1993): 334–347.
- Schön, Donald A., e Martin Rein. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books, 1994.
- Simon, Herbert A. "A Behavioral Model of Rational Choice." *The Quarterly Journal of Economics* 69, n. 1 (1955): 99–118.
- Sola, Giorgio. *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*. Roma: La Nuova Italia Scientifica (NIS), 1996.
- Sorrentino, Carlo. *La società densa. Materiali per riflettere intorno alle nuove forme di sfera pubblica*. Firenze: Le Lettere, 2008.
- Stone, Deborah A. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3ª ed. New York: W. W. Norton, 2012.
- Stone Sweet, Alec, e Wayne Sandholtz. "European Integration and Supranational Governance." *Journal of European Public Policy* 4, n. 3 (1997): 297–317.

- Strömbäck, Jesper, e Frank Esser. “Mediatization of Politics: Transforming Democracies and Reshaping Politics.” In *Mediatization of Communication*, a cura di Knut Lundby, 375–404. Berlin–Boston: De Gruyter Mouton, 2014.
- Suchman, Mark C. “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches.” *Academy of Management Review* 20, n. 3 (1995): 571–610.
- Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- Van Aelst, Peter, Tamir Sheafer, e James Stanyer. “The Personalization of Mediated Political Communication: A Review of Concepts, Operationalizations and Key Findings.” *Journalism* 13, n. 2 (2012): 203–220.
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert, e John Halligan. *Performance Management in the Public Sector*. 2^a ed. London–New York: Routledge, 2015.
- Ventura, Sofia. “La comunicazione pandemica del governo italiano da Giuseppe Conte a Mario Draghi: tra costruzione della leadership e gestione della crisi.” *Comunicazione Politica* 3 (2021).
- Ventura, Sofia. *Giorgia Meloni e Fratelli d’Italia. Un partito personalizzato tra destra estrema e destra radicale*. Roma: Friedrich-Ebert-Stiftung Italia, 2022.
- Ventura, Sofia. “The Italian Government’s Pandemic Communication from Giuseppe Conte to Mario Draghi: Between ‘Leadership Building’ and ‘Crisis Resolution’.” In *Manufacturing Government Communication on Covid-19*, 253–271.
- Ventura, Sofia. *I leader e le loro storie. Narrazione, comunicazione politica e crisi della democrazia*. Bologna: Il Mulino, 2019.
- Verdun, Amy. “A Historical Institutional Explanation of the EU’s Responses to the Euro Area Financial Crisis.” *Journal of European Public Policy* 22, n. 2 (2015): 219–237.
- Verzichelli, Luca, Bruno Marino, Francesco Marangoni e Federico Russo. “The Impossible Stability? The Italian Lower House Parliamentary Elite After a ‘Decade of Crises’.” *Frontiers in Political Science* 4 (2022): 790575.
- Verzichelli, Luca, e Francesco Zucchini. “Aree di ricerca. Approcci. Metodi. Come è cambiata la scienza politica italiana?” In *La scienza politica italiana. 50 anni dopo*, a cura di Luca Verzichelli, 13–30. Bologna: Il Mulino, 2024.
- Weaver, David H. “Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming.” *Journal of Communication* 57, n. 1 (2007): 142–147.
- Zahariadis, Nikolaos, Evangelia Petridou, Theofanis Exadaktylos e Jörgen Sparf. “Policy Styles and Political Trust in Europe’s National Responses to the COVID-19 Crisis.” *Policy Studies* 44, n. 1 (2023): 46–67.
- Zhang, Yini, Christopher Wells, Shuning Wang, e Karl Rohe. “Attention and Amplification in the Hybrid Media System: The Composition and Activity of Donald Trump’s Twitter Following during the 2016 Presidential Election.” *New Media & Society* 20, n. 9 (2018): 3161–3182.

Sitografia

- <https://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/Sezione.jsp-titolo%3DPUBBLICAZIONI%26idSezione%3D243.html>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.lastampa.it/politica/2020/06/16/news/l-opposizione-non-aiuteremo-conte-a-costruire-il-suo-futuro-nel-lusso-di-villa-pamphili1.38973524> Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/it/media/conferenza-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-61/15054.html>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- https://iris.luiss.it/handle/11385/213947?utm_source=chatgpt.com. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.publicpolicy.it/wp-content/uploads/2021/02/Mario-Draghi-1.pdf>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.youtube.com/watch?v=Pt46bD2RqU4>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.youtube.com/watch?v=Im5Af6FZT20>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Italia-Domani-online-il-portale-dedicato-al-PNRR/>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- https://www.infodata.ilsole24ore.com/2021/11/08/perche-gli-open-data-sul-pnrr-non-vanno-bene-incongruenze-metadati-mancano/?utm_source=chatgpt.com&refresh_ce=1. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/pnrr-le-comunicazioni-alla-camera/16727.html>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/articolo/pnrr-l-italia-riceve-dalla-commissione-ue-il-pagamento-della-prima-rata-da-21-mld/19629.html>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://epjdatascience.springeropen.com/articles/10.1140/epjds/s13688-024-00502-0>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.youtube.com/watch?v=x1rf5E7sUlg>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.wired.it/attualita/politica/2020/06/22/coronavirus-italia-stati-general-proposte>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://www.economymagazine.it/recovery-meloni-governo-ha-esautorato-parlamento-su-pnrr>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.
- <https://cise.luiss.it/2022/09/26/lidentikit-degli-elettori-italiani-2022-i-principali-partiti-a-confronto/>. Ultimo accesso 31 ottobre 2025.