

# La comunicazione negli enti locali: tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica\*

RENATO MELE\*\* MARIANNA CALABRESE\*\*\* ORLANDO TROISI\*\*\*\*

## Abstract

**Obiettivo del paper:** *Scopo del lavoro è comprendere il ruolo della comunicazione negli enti locali (E.L.) attraverso la valutazione del comportamento dell'organo politico (Giunta, Sindaco, Assessori) nell'indirizzare l'attività di comunicazione alternativamente verso obiettivi propagandistici, istituzionali e/o sociali.*

**Metodologia:** *La questione è stata affrontata sul piano teorico, normativo ed empirico attraverso un'analisi quali - quantitativa dei documenti chiave delle amministrazioni comunali nonché interviste condotte a funzionari pubblici, staff politici al governo e all'opposizione.*

**Risultati:** *Le chiavi della ricerca sono state orientate a far emergere dati sulle attività e modalità di comunicazione degli enti locali con un'approfondita analisi del rapporto tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica.*

**Limiti della ricerca:** *La ricerca è stata condotta sui comuni italiani superiori a 50.000 abitanti (149), pertanto non può essere generalizzata ad altre amministrazioni pubbliche. Nuovi approfondimenti sarebbero utili.*

**Originalità del lavoro:** *Il lavoro analizza e approfondisce la relazione tra comunicazione dell'istituzione pubblica e comunicazione politica, argomento che raramente è stato oggetto di uno specifico studio. Le ricerche in letteratura hanno investigato i diversi aspetti dei due poli, presi singolarmente nella loro diffusione, ma il loro rapporto è rimasto un'area di analisi poco indagata.*

*Parole chiave: comunicazione; partiti politici; enti locali*

---

\* Sebbene il lavoro sia frutto di un'impostazione unitaria e di riflessioni comuni e condivise, i parr. 1 e 8 sono da attribuire a Renato Mele; i parr. 2, 5, 7, 7.1 e 7.4 a Marianna Calabrese; i parr. 3, 4, 6, 7.2 e 7.3 ad Orlando Troisi.

\*\* Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese - Università degli Studi di Salerno  
e-mail: melerenato@unisa.it

\*\*\* Dottoranda in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche - Università degli Studi di Salerno  
e-mail: mcalabrese@unisa.it

\*\*\*\* Dottorando in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche - Università degli Studi di Salerno  
e-mail: otroisi@unisa.it

**Purpose of the paper:** *The aim of paper is to interpret the role of communication at local government level through assessing strategic action on the part of the governing body: Board, Mayor, Councillors, in devising communication activities for propaganda purposes, either institutional or social.*

**Methodology:** *The research method used addresses the issue in theoretical, normative and empirical terms through a quali-quantitative analysis of Local Authority key documents, interviews with public officials, government staff and those of the opposition.*

**Findings:** *The research examines the activities and modes of communication on the part of Local Authorities by means of an in-depth analysis of the relationship between institutional and political communication.*

**Research limitations:** *The research was conducted on Italian municipalities with over 50.000 inhabitants (149) therefore - and this is a limitation - it cannot be generalized to other government authorities. In this context, new insights would be useful.*

**Originality/value:** *In detail, the paper analyzes and explores the relationship between institutional political and public communication, an issue which has rarely been the subject of a specific study. Much research in the literature has investigated various aspects of the two types of communication individually, however, to date, the relations between the two are a relatively unexplored area of analysis.*

*Key words: communication; political parties; local authorities*

## 1. Introduzione

La comunicazione delle organizzazioni pubbliche italiane ha avuto un processo di profondo cambiamento sia in termini di ruolo che di funzioni esercitate. In particolare nelle organizzazioni pubbliche la comunicazione e le sue funzioni sono diventate una componente strutturale per il corretto funzionamento e sviluppo organizzativo (Invernizzi, 2002). Le attività di comunicazione rappresentano nelle amministrazioni pubbliche una funzione complessa sia sotto il profilo dei contenuti che dal punto di vista organizzativo, comportando “una progressiva diffusione della consapevolezza che ogni organizzazione complessa ha bisogno di potenziare le diverse forme di comunicazione per migliorare la qualità dei servizi erogati” (Invernizzi, 1997). In tal senso la comunicazione pubblica è diventata leva strategica dell’azione amministrativa per il miglioramento dei servizi.

La comunicazione pubblica rappresenta un concetto che comprende tre grandi tipi di comunicazione: politica, istituzionale e sociale. In particolare la comunicazione di tipo politico investe l’attività dei partiti e dei gruppi politici che tentano di persuadere i cittadini della validità delle scelte effettuate e delle linee strategiche intraprese, tanto in assoluto quanto in contrapposizione alle decisioni e scelte dei partiti avversari. La comunicazione di tipo istituzionale, diversamente, ha come obiettivo quello di informare sulla realtà organizzativa e gestionale dell’istituzione garantendo l’ascolto delle istanze che provengono dal cittadino utente e consentendo a quest’ultimo la possibilità di accedere ai servizi forniti; quella sociale, infine, ha il ruolo di informare la collettività sui servizi offerti e le modalità di fruizione.

Il tema di questo *paper* riguarda la Pubblica Amministrazione come sistema di organismi, istituzioni ed aziende che fanno riferimento allo Stato ed alle sue articolazioni territoriali. L'amministrazione pubblica, come già è stato sostenuto in altra sede (Mele e Storlazzi, 2006), può essere vista sotto due dimensioni, una politica ed una amministrativa-gestionale. Le due dimensioni benché nettamente distinte e distinguibili quanto a ruolo e funzioni, si integrano spesso perché coinvolte in un unico e collegato processo di scelte ed azioni destinate a consentire il raggiungimento di prefissati obiettivi.

I partiti, i raggruppamenti politici, gli uomini che si candidano ad assumere responsabilità gestionali ed amministrative negli enti locali utilizzano la "comunicazione" come veicolo per trasmettere idee, progetti e programmi del loro manifesto elettorale, per influenzare ed orientare le scelte elettorali e guadagnare, come premio, il consenso e la conquista del governo cittadino.

Terminata la fase elettorale, la "coalizione vittoriosa" impegnata nella gestione dell'Ente dovrebbe portare avanti una comunicazione pubblica orientata ad un ruolo istituzionale e dai contenuti oggettivi sulle attività poste in essere, trascurando qualsiasi enfasi o orientamento propagandistico.

È ciò che accade effettivamente? Oppure la "comunicazione dell'Istituzione pubblica" conserva contenuti di comunicazione politica, non solo nella coalizione al governo ma anche in quella all'opposizione?

Nella realtà possono esistere situazioni in cui la dimensione amministrativa - gestionale è più o meno influenzata dalle scelte politiche in ragione dell'interesse e della possibilità che i rappresentanti politici hanno di interferire nelle scelte gestionali (fissazione degli obiettivi e modalità di realizzazione delle attività).

## **2. La comunicazione dell'ente locale: tra comunicazione obbligatoria e comunicazione volontaria. Livelli di diffusione**

Negli ultimi venti anni la comunicazione delle amministrazioni pubbliche in generale e degli Enti Locali in particolare, ha conosciuto un forte sviluppo sia per effetto della spinta normativa che per effetto del mutato rapporto tra la P.A. e la collettività, in termini di livello di informazione e conoscenza della gestione della cosa pubblica. In quest'ultimo caso la pratica più evoluta del management e della gestione di organizzazioni complesse, sia private che pubbliche, ha permesso di affinare strumenti di rilevazione e di comunicazione per migliorare il livello di conoscenza dei prodotti e dei servizi e, nel caso della P.A., di elevare il livello di trasparenza e di *accountability* della gestione della "*res publica*".

Relativamente agli aspetti normativi, tra le disposizioni regolamentari più significative, la legge 142/1990 introduce nuove regole sulla trasparenza amministrativa e sancisce l'obbligatorietà della comunicazione pubblica. Di notevole importanza risulta il d.lgs. n. 267/2000 in materia di comunicazione sulle

*performance* economico-finanziarie<sup>1</sup>; esso, infatti, oltre a rendere obbligatorio il controllo di gestione attraverso una riforma completa della contabilità degli enti pubblici ed in particolare prevedendo definiti strumenti di programmazione quali la Relazione previsionale e programmatica, il Programma esecutivo di gestione ed il Piano dettagliato degli obiettivi, all'art. 124 disciplina la "Pubblicazione delle deliberazioni" disponendo che tutte le deliberazioni del comune, della provincia e degli altri enti locali siano pubblicate mediante affissione all'albo pretorio nella sede dell'ente o del comune ove ha sede l'ente, salvo specifiche disposizioni di legge.

La relazione/interazione tra comune e cittadino diviene così veicolo di flussi comunicativi reali e potenziali, per i quali sorge la necessità di definirne l'obbligatorietà rispetto a determinati principi e regole normative.

Lo sviluppo dell'obbligo della comunicazione pubblica e del corrispondente diritto dei cittadini ad essere adeguatamente informati viene ulteriormente sancito ed opportunamente strutturato da un insieme di provvedimenti normativi che, partendo dalla legge 150/2000, sono affiancati dal relativo regolamento D.P.R. 422 del 21/09/2001 nonché dalla direttiva della P.C.M. - Dipartimento della Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002.

La legge 150/2000 considera le attività previste rivolte a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, b) illustrare le attività delle istituzioni ed il loro funzionamento, c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza, d) promuovere conoscenze allargate ed approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale, e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati, f) promuovere l'immagine dell'amministrazione.

In particolare la normativa si sofferma sulla formazione del personale da adibire a questa funzione e sul ruolo che le strutture operative devono avere all'interno dell'amministrazione. La figura del portavoce è demandata a trasmettere alla stampa ed all'opinione pubblica il pensiero e le posizioni ufficiali del vertice dell'amministrazione con il supporto dell'ufficio stampa. Il portavoce è scelto dal vertice politico tra persone di propria fiducia. L'ufficio stampa, invece, può essere definito come una struttura, di carattere professionale che si occupa del reperimento, del trattamento giornalistico e della successiva diffusione dell'informazione. Requisito essenziale per far parte dell'ufficio stampa è l'iscrizione all'albo dei giornalisti. L'ufficio per le relazioni con il pubblico - URP - costituisce lo strumento attraverso cui i cittadini-utenti possono dialogare con la pubblica amministrazione garantendo: a) l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione all'attività pubblica, b) l'utilizzazione dei servizi offerti dall'ente locale, c) l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e delle reti civiche, d) l'attuazione dell'ascolto dei cittadini, la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi, ecc.

---

<sup>1</sup> Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), all'art. 274, comma 1, lettera q) dispone l'abrogazione della legge 8 giugno 1990, n. 142.

La disciplina dettata dalla 150/2000 risulta notevolmente rafforzata dal D.lgs 27/10/2009 n. 150 (Riforma Brunetta) che fornisce disposizioni sull'accessibilità totale del cittadino alle informazioni riguardanti l'organizzazione, la gestione, l'utilizzo delle risorse per il raggiungimento dei fini istituzionali nonché i risultati del monitoraggio e della valutazione svolta dagli organi competenti.

Ulteriori sollecitazioni di fonte governativa - ma prive di una forte coerenza applicativa - sono quelle contenute sia nella Direttiva della P.C.M. del 27/1/1994 in materia di "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" intesa a potenziare la qualità dei servizi resi e la tutela degli utenti, con l'adozione da parte degli enti locali della cosiddetta "Carta dei Servizi", sia nelle Direttive della Funzione Pubblica con riferimento rispettivamente alla qualità dei servizi pubblici ed alla *customer satisfaction* (24/03/2004; 27/07/2005).

L'informativa "volontaria" integra e completa l'informativa obbligatoria fornendo una quantità di altre notizie su vari aspetti della gestione dell'Ente locale, sulle modalità di gestione dei servizi e sulle *performance* di rilevanza sociale ed ambientale. Al riguardo, il Bilancio Sociale (annuale o di mandato) è considerato il principale documento volontaristico in tema di rendicontazione sociale.

Altri strumenti dell'informazione volontaristica sono i "report" che le amministrazioni redigono e pubblicano sui risultati quali-quantitativi della gestione delle imprese di servizi proponendo anche opportuni confronti con altre amministrazioni considerate più virtuose.

Tuttavia la comunicazione pubblica obbligatoria stenta a trovare un'applicazione diffusa almeno per quel che riguarda le amministrazioni comunali, a causa non solo del sostanziale grado di difficoltà che essa implica per le amministrazioni di piccole dimensioni, le quali rappresentano uno strato importante della geografia italiana - si pensi che negli oltre 8.000 comuni italiani ben 5.683 hanno meno di 5.000 abitanti (Ancitel su dati Istat 2010) -, ma anche per la mancanza di efficaci strumenti sanzionatori nei confronti degli enti inadempienti (Arena, 2005), oltre che per ovvie carenze di risorse finanziarie e professionali.

### 3. La comunicazione pubblica diretta esterna degli enti locali

Il *paper* si concentra sull'attività di comunicazione organizzata e promossa ad iniziativa delle amministrazioni comunali ed indirizzata alla cittadinanza ed utenza dei servizi pubblici (cittadini, famiglie, imprese, enti, associazioni, ecc.). Faccioli (2000) individua tre tipologie della comunicazione riferita alle pubbliche amministrazioni: la comunicazione interna, la comunicazione esterna che si rivolge ai cittadini sia singoli che associati e la comunicazione esterna che si rivolge ai *mass media*. In particolare, la comunicazione diretta esterna<sup>2</sup> consta di tre requisiti:

<sup>2</sup> Di questa tipologia scrive Faccioli (2000): "Essendo tale attività il risultato delle scelte e delle politiche del vertice istituzionale - sia esso il capo del Governo, un ministro, un sindaco o altro rappresentante degli enti locali - essa tenderà a prediligere i toni

funzioni, strumenti e *media*. Le funzioni della comunicazione diretta esterna perseguono i seguenti obiettivi specifici:

- informare e far conoscere,
- coinvolgere ed attivare cooperazione e *comakership*,
- modificare i comportamenti (educare),
- modificare le opinioni e le percezioni (comunicazione persuasiva),
- dare conto delle azioni, dei comportamenti e dei risultati (*performance*) raggiunti dal soggetto emittente la comunicazione (E.L.)

Numerosi e variegati sono gli strumenti utilizzati per lo svolgimento delle attività di comunicazione che si possono raggruppare in alcune categorie:

- uffici e strutture comunali (portavoce, ufficio stampa, uffici per le pubbliche relazioni - URP - ed altri assimilati sportelli polifunzionali, *call center*, *contact center*);
- documenti ed opuscoli (Carta dei Servizi, *depliant*, opuscoli illustrativi di servizi ed eventi);
- strumenti elettronici (carta elettronica, carta dei valori, servizi on line);
- strumenti pubblicitari (cartelloni, manifesti, giornali interni - *house organ* - *spot* e messaggi pubblicitari);
- report di *performance* non finanziarie (indicatori qualitativi, quantitativi, di *customer satisfaction*);
- report di *performance* finanziarie ed economiche: preventivi (programmi politico amministrativi, bilanci preventivi, pluriennali, relazioni previsionali e programmatiche) e consuntivi (Bilancio Sociale, Bilancio di Mandato, Balanced Scorecard, rendiconti economici e note integrative).

Naturalmente messaggi e comunicazioni vengono veicolati tramite *media* tradizionali (stampa, televisione, radio) e utilizzando nuove tecnologie (internet e siti *web*, *facebook*, reti informatiche e reti civiche, *e-democracy*).

#### **4. La comunicazione pubblica: tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica**

La comunicazione delle amministrazioni pubbliche sia centrali che locali è un'attività complessa e composita, sia sotto il profilo dei contenuti che dell'organizzazione. Le funzioni riconducibili alla comunicazione pubblica sono molteplici, così come differenti sono le strutture organizzative e gli attori che, di fatto, contribuiscono alla sua gestione. L'ente locale quale soggetto che produce, amministra ed eroga servizi e prestazioni amministrative è tenuto a svolgere un'intensa e complessa attività di comunicazione per informare utenti e destinatari di questi servizi sulla loro tipologia e sulle modalità di erogazione (tempi, luoghi,

---

*spettacolari più vicini alla comunicazione politica, nella prospettiva di attivare un processo di promozione di immagine dell'istituzione, attraverso la rappresentazione dei successi del vertice politico che la presiede".*

frequenza, ecc.). Tale obbligo talvolta è diretto, in quanto è la stessa amministrazione comunale che provvede alla produzione dei servizi, altre volte è indiretto in quanto il Comune si avvale di Società speciali (a partecipazione pubblica) o di Società private. Anche in questi casi rimane in capo all'Ente locale l'obbligo di esercitare un controllo qualitativo e quantitativo sui servizi erogati e sulle modalità di erogazione e pertanto anche sulla correttezza dell'attività di comunicazione. L'onere nasce dal fatto che le amministrazioni comunali sono per legge e "per principio" le destinatarie dirette dell'obbligo di corrispondere servizi pubblici alla cittadinanza.

In questo processo l'attività di comunicazione costituisce un necessario ed indispensabile ingrediente per la corretta e qualitativamente adeguata fruizione dei servizi, in quanto fornisce elementi per una efficiente interazione nel rapporto "fornitore-fruitore" consentendo a quest'ultimo di regolare tempi e modalità di approccio al servizio. In tal senso la comunicazione assume un ruolo determinante nel generare l'immagine dell'ente pubblico verso la cittadinanza, coinvolgendo l'intera amministrazione in quanto qualsiasi soggetto che lavora ed opera per l'ente ed è a contatto con i cittadini, invia messaggi con il proprio comportamento. In particolar modo i politici, che hanno fatto della comunicazione e delle relative strategie comunicative uno dei loro strumenti fondamentali per la ricerca e il mantenimento del consenso tra i cittadini, tanto da inserirla nelle priorità dell'agenda politica.

Una disamina della letteratura di riferimento consente di definire il concetto di comunicazione pubblica e di affrontare, a livello teorico, la questione del "grado" di separazione tra comunicazione dell'istituzione pubblica e comunicazione politica.

La comunicazione pubblica, così come delineata in letteratura, comprende tre differenti ambiti: istituzionale, sociale e politico (Grandi, 2006; Rolando, 1995, 2001, 2004; Mancini, 1996; Faccioli, 2000; Mele *et al.*, 2011).

La comunicazione istituzionale e sociale sia essa centrale, locale o periferica si pone come obiettivo principale quello di informare correttamente il cittadino sulle attività istituzionali in corso e sui servizi offerti per orientarne le scelte e per migliorare i processi produttivi dei servizi erogati, garantendone al tempo stesso la massima fruibilità. È in tal modo che l'ente pubblico risponde contemporaneamente al bisogno di chiarezza e trasparenza in merito al proprio operato e contribuisce alla definizione di un'immagine precisa e credibile dell'istituzione. La comunicazione istituzionale e sociale comprende anche l'informazione relativa al conseguimento degli obiettivi programmatici posti dall'amministrazione comunale, nonché al raggiungimento di *performance* qualitative e quantitative dei servizi.

Rolando (1990) individua cinque aree riferibili alla comunicazione istituzionale: pubblicità istituzionale dovuta (bandi, regolamenti e gare), pubblicità di norme e leggi, pubblicità di servizi pubblici nuovi o specifici, pubblicità di attività o di funzionamenti di strutture e pubblicità di immagine e di promozione. Secondo Arena (2005) la comunicazione istituzionale consiste di tre settori: comunicazione giuridico-formale, comunicazione di servizio, comunicazione amministrativa o di cittadinanza. Per Faccioli (2000) la comunicazione istituzionale comprende la comunicazione normativa, delle attività istituzionali, di pubblica utilità,

comunicazione per la promozione di immagine e comunicazione sociale. Infine, Grandi (2006) sottolinea le caratteristiche peculiari della comunicazione istituzionale fondata su dati certi, ovvero, imparzialità e oggettività.

La comunicazione pubblica comprende anche la comunicazione politica che riguarda l'attività dei partiti e dei gruppi organizzati avente come principale finalità quella di dare maggiore visibilità all'operato politico dell'amministrazione. La comunicazione politica in senso stretto mira a trasmettere alla collettività di riferimento valori ideologici tipici dei movimenti progressisti o conservatori collegati a scelte di sistemi economici liberisti e di libero mercato o al contrario soluzioni di tipo interventista in economie caratterizzate da forte presenza del capitale pubblico nella gestione delle imprese (settore dei servizi pubblici, settori industriali strategici per l'economia nazionale, ecc.). Alle scelte di tipo progressista o conservatore sono collegati programmi di innovazione e cambiamenti delle strutture e delle norme costituzionali, delle leggi elettorali, dell'organizzazione dell'apparato amministrativo, nonché dei modelli e dei livelli di partecipazione democratica della collettività.

Per Faccioli (2000), *“la comunicazione politica si occupa, dei processi che governano la rappresentazione della politica nei confronti dell'opinione pubblica e il gioco di ruoli che si determina tra gli attori che intervengono nel processo”*. Mazzoleni (2004) definisce la comunicazione politica (ed anche partitica) come *“lo scambio e il confronto dei contenuti di interesse pubblico-politico prodotti dal sistema politico, dal sistema dei media e dal cittadino - elettore, ovvero, flussi attivati dalle componenti concorrenziali del sistema politico - partiti, movimenti, gruppi di pressione, rappresentati o meno nelle istituzioni, occupanti o meno posizioni di responsabilità - che competono e interagiscono tra loro e con gli altri due grandi attori - media e cittadini - con finalità principali di conquista del potere e l'imposizione di determinate scelte”*. Wolton (1995) individua nella comunicazione politica *“[...] il processo attraverso il quale in un determinato arco di tempo, si distinguono tra numerosi possibili argomenti i temi attorno ai quali avviene lo scontro politico”*. In questo scenario la comunicazione politica si caratterizza sempre più come un “game”- anche dialettico - nel quale c'è chi vince e c'è chi perde, chi ha ragione e chi ha torto (Faccioli, 2000).

Dunque, dal punto di vista teorico, comunicazione politica e comunicazione istituzionale appaiono nettamente distinte, differendo rispetto ad ogni elemento preso in considerazione: soggetti intervenienti, oggetto della comunicazione, forma, finalità e mezzi. Anche a livello normativo<sup>3</sup> (come già evidenziato nel par. 2) la distinzione è pressoché netta, il testo della legge n. 150 del 2000 e la Direttiva Frattini del 2002, hanno attribuito all'ufficio per le relazioni con il pubblico e ufficio

---

<sup>3</sup> Diversi studiosi segnalano i meriti della legge n. 150 del 2000: Rovinetti (2002) e Meo (2003) riconoscono che la 150 attraverso l'introduzione e la definizione della nuova figura del portavoce contribuisce a fare chiarezza e ad evitare l'ambiguità con l'ufficio stampa (per il quale la legge obbliga a fare riferimento alla “figura del giornalista” quale professionista con una propria etica e indipendenza di ruolo).

stampa il compito della comunicazione e informazione dell'istituzione pubblica, delegando le attività di comunicazione politica al portavoce (figura caratterizzata da un rapporto di fiducia con il vertice amministrativo). Tuttavia approfondendo l'analisi a livello empirico la distinzione non appare così netta. Sul piano pratico, infatti, è possibile riscontrare molteplici forme (flussi comunicativi) di sovrapposizione e intersezione tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale (che minano, di fatto, la progettata separazione) con il verificarsi di casi in cui l'informazione istituzionale si confonde con la comunicazione politica, se non addirittura propagandistica, finalizzata a costruire e conservare il consenso elettorale (Faccioli, 2000). Heise (1985) scrive: “[...] *l'idea persistente è che le pubbliche relazioni del governo sono un'attività non del tutto legittima e corretta, ma rappresentano una forma di propaganda*”. Glenny (2008) riconosce che la comunicazione non può e non funziona al di fuori di un ambiente politico. Secondo Rovinetti nell'attività delle amministrazioni sono evidenti tracce di comunicazione politica e, anzi, il confine tra questa e la comunicazione istituzionale viene continuamente attraversato nella pratica quotidiana, “*un conto [...] è definire e separare, a livello teorico, l'area della comunicazione politica da quella istituzionale, altro è fingere di ignorare che nella pubblica amministrazione la comunicazione politica non può rimanere circoscritta in un ambito definito ma tende ad essere una costante nelle strategie degli amministratori*”, continuando “[...] *non è mimetizzando ciò che è politico attraverso una funzione amministrativa che si risolve il problema. Questo problema lo si affronta solo definendo ruoli, competenze, funzioni*” (Rovinetti, 2002). Le evidenze empiriche dimostrano che la separazione tra politica e gestione è possibile solo in teoria, in quanto i politici oltre a decidere indirizzi e obiettivi intervengono anche in materia amministrativa. Questo ha pregiudicato di fatto l'autonomia del management facendo sì che la separazione tra politica e gestione rimanesse “un'irraggiungibile utopia” (Anselmi, 2001; Adinolfi P., 2005). Della stessa opinione anche Rolando (1995) e Pira (2001).

La comunicazione politica può tendere, dunque, ad invadere e in alcuni casi sostituire quella pubblica istituzionale con la conseguenza di possibili ricadute negative sull'amministrazione in termini di inefficienza comunicativa e perdita di credibilità.

Non sempre, infatti, le amministrazioni pubbliche riescono a distinguere in maniera netta i compiti dell'ufficio stampa da quelli del portavoce pur avendo compiti diversificati, così nella prassi può capitare che l'intero *staff* dell'ufficio stampa sia sottoposto gerarchicamente al portavoce (Martello e Pesante, 2004) o addirittura che il portavoce si occupi in maniera esclusiva di questioni di natura istituzionale relegando il capo dell'ufficio stampa ad un ruolo di mero fornitore di informazioni di servizio (Meo, 2003; Sepe, 2003).

Onde evitare che la comunicazione istituzionale si tramuti in uno strumento di propaganda e promozione politica, l'unica via percorribile è quella di definire, in termini di strutture organizzative, risorse umane e finanziarie, a chi compete la funzione di comunicazione politica e a chi quella in materia di comunicazione istituzionale (Lanzillotta, 2002). Dello stesso tono anche l'osservazione di Arturo

Parisi (1997) in un articolo del 1997, quando rivestiva la carica di sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e quindi responsabile dell'informazione.

In tal senso si rende necessario separare rigorosamente le due attività di comunicazione. Da un lato quelle svolte dalle strutture di *staff* degli organi politici finalizzate ad illustrare le attività e le iniziative politico-istituzionali in attuazione dei programmi di governo. La comunicazione di queste attività è di competenza di uffici e di strutture di diretta collaborazione con gli organi politici, composti da personale scelto sulla base di un rapporto fiduciario e spesso anche di una comune militanza di partito. Dall'altro lato le attività di comunicazione-informazione istituzionale di competenza degli uffici amministrativi in cui gli organi politici dovrebbero limitarsi ad indicare obiettivi, risorse umane e finanziarie assegnate, verificare i risultati, evitando rigorosamente ogni ingerenza nel concreto svolgimento delle attività e/o nel dettare i contenuti della comunicazione (Lanzillotta, 2002).

## 5. Oggetto e obiettivi della ricerca

Il *paper* è concentrato sulla "comunicazione diretta esterna" degli Enti locali italiani di maggiori dimensioni - comuni con oltre 50.000 abitanti. Per "comunicazione diretta esterna" s'intende quella veicolata dalle amministrazioni pubbliche locali - attraverso differenti *media* - ed indirizzata agli utenti e componenti della comunità amministrata.

Obiettivo del *paper* è valutare i comportamenti dell'organo politico dell'Ente locale (Giunta, Sindaco, Assessori e Consiglieri) e di converso quello degli organi amministrativi (dirigenti e responsabili dei servizi) nella gestione dell'attività di comunicazione, ed eventualmente, di misurarne il grado ed il livello d'intensità di propaganda politica o al contrario di "accountability" dell'informazione e comunicazione. Laddove per obiettivi propagandistici si fa riferimento a quelli miranti a sostenere il consenso elettorale nonché l'immagine politica attraverso azioni ed interventi "non trasparenti", privi dell'*accountability* richiesta (dichiarazioni e messaggi demagogici), per "comunicazione *accountable*", invece, si intende quelle attività e messaggi che trasmettono informazioni oggettive, veritiere e dai contenuti corrispondenti agli obiettivi ed agli impegni assunti nei programmi elettorali o nei programmi di governo (mandati).

L'indagine quindi, si propone di analizzare e documentare i "comportamenti comunicazionali" adottati dalle amministrazioni locali ed in particolare di rilevare i seguenti tre aspetti dell'attività di comunicazione:

- obiettivi,
- contenuti,
- media e strumenti impiegati.

Il risultato atteso è che la comunicazione delle amministrazioni comunali rappresenterebbe in gran parte, con livelli o gradi più o meno intensi, un "*continuum*" della comunicazione elettorale (privilegiando gli aspetti della propaganda) per conservare e/o rafforzare il consenso politico, mentre la

comunicazione istituzionale in senso stretto verrebbe assoggettata a finalità politiche.

Attraverso l'analisi progettata il *paper* mira a fornire risposte alle seguenti domande di ricerca:

- La comunicazione dell'istituzione pubblica e la comunicazione politica sono nettamente distinte o tendono ad intersecarsi? In altri termini, quale è la natura del confine tra i due ambiti?
- Quali sono gli obiettivi, le forme ed i limiti della comunicazione istituzionale?
- In che modo è possibile distinguere dal dibattito politico la comunicazione di chi amministra la "*res publica*"?

Pertanto, obiettivo della ricerca è valutare il comportamento della pubblica amministrazione nello svolgimento delle attività di comunicazione, principalmente della componente politica e di quella amministrativa. In altri termini valutare e misurare il contenuto e le finalità della comunicazione pubblica che dovrebbe tendenzialmente oscillare tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale.

Sebbene in letteratura (Sepe, 2003) sia molto diffusa l'opinione, supportata da qualche "caso aziendale", della frequente sovrapposizione tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale nonché dell'ingerenza della comunicazione politica sulla comunicazione istituzionale (per cui il confine tra le due forme di comunicazione appare labile e incerto), non sono stati riscontrati nel corso della ricerca, specifici studi che hanno approfondito questo particolare argomento. Di qui l'intenzione di porre questo tema quale oggetto della ricerca.

## 6. Metodologia e strumenti di indagine

Il raggiungimento del risultato atteso non è di facile conseguimento in quanto l'analisi dei contenuti e quindi la valutazione dei comportamenti non si presenta agevole se vengono esclusi metodi di indagine che consentono di sondare in profondità i comportamenti dei soggetti attraverso tecniche di rilevazione di tipo motivazionale: tecniche qualitative di analisi, di proiezione, interviste in profondità, analisi di gruppo, *role playing* (Craig e Douglas, 2005). Infatti, sarebbe estremamente complicato sottoporre politici e dirigenti delle amministrazioni comunali a *test* di tipo psicologico e motivazionale (strumenti di indagine diretta) per scoprire le finalità reali che stanno dietro i comportamenti effettivi. Per tali motivi si è ritenuto opportuno impiegare strumenti attraverso i quali poter rispondere indirettamente alle questioni poste. Considerata la complessità dell'intero processo di valutazione si è altresì ritenuto opportuno - in linea con i suggerimenti metodologici di Eisenhardt (1989) - un approccio metodologico integrato utilizzando differenti strumenti d'indagine (quantitativi e qualitativi) anche al fine di aumentare il livello di confidenza delle risultanze ed una verifica incrociata dei dati.

Nel complesso l'indagine si è svolta attraverso:

- somministrazione di un questionario per la rilevazione dei comportamenti comunicazionali degli enti locali (doc. A);

- somministrazione di un questionario per la raccolta dell'opinione dei gruppi politici all'opposizione sull'attività di comunicazione degli stessi enti locali (doc. B);
- l'analisi delle strutture organizzative delle amministrazioni comunali ed in particolare del posizionamento organizzativo e funzionale degli uffici e/o dipartimenti responsabili della comunicazione (doc. C);
- l'analisi dei contenuti e dei temi trattati nei messaggi e nelle comunicazioni dell'Ente ( doc. D).

Attraverso il questionario per la rilevazione dei comportamenti comunicazionali degli enti locali (doc. A) sono state raccolte informazioni su: obiettivi del processo di comunicazione ed il peso ad essi attribuiti dall'amministrazione, esistenza di un piano di comunicazione, strumenti di comunicazione utilizzati, impiego di principi e *standard* (principi contabili, regole di *accountability*, profili di sostenibilità, codici etici) nella redazione di taluni strumenti di comunicazione (Bilancio Sociale, bilanci e rendiconti economico e finanziari, ecc). Nella costruzione del questionario si è partiti dal presupposto che i differenti strumenti di comunicazione hanno un diverso ruolo e svolgono una diversa funzione nel processo di comunicazione. Lo strumento del portavoce rappresenta il più diretto ed efficace strumento di comunicazione politica essendo quest'ufficio generalmente alle più dirette dipendenze del Sindaco. Diversamente, gli strumenti di comunicazione delle *performance* finanziarie e non finanziarie, la Carta dei Servizi, sono più inclini a trasmettere informazioni a carattere istituzionale; gli stessi obiettivi si conseguono grazie all'impiego di principi e *standard*, deontologicamente corretti, nella redazione di documenti e resoconti contabili o di *performance* qualitative e quantitative. Con il questionario indirizzato all'opposizione (capigruppo - doc. B) sono state raccolte informazioni sull'attività di comunicazione dell'amministrazione attraverso l'opinione degli "avversari politici" ai quali è stato chiesto di esprimere un giudizio quanto più possibile oggettivo. Le informazioni ottenute sono servite da termine di controllo e di confronto sull'attività di comunicazione dell'Ente locale. Ai capigruppo dell'opposizione è stato chiesto, infatti, un giudizio sulla congruità e correttezza dell'attività di comunicazione nel complesso (punti di forza e punti di debolezza) ed una valutazione qualitativa dei diversi strumenti adoperati.

L'analisi delle strutture organizzative (doc. C) consente di effettuare due valutazioni. La prima permette di valutare il livello di attenzione (alto, medio o basso) che l'amministrazione riserva all'attività e al processo di comunicazione, la seconda, invece, consente di posizionare gerarchicamente il responsabile del processo di comunicazione e di collocarlo nella linea di comando amministrativo (dipendenza dal direttore generale) oppure nella linea di comando politica (dipendenza dallo *staff* del Sindaco).

Il quarto ed ultimo strumento d'indagine è quello che prende in esame messaggi e conferenze stampa dell'Amministrazione, onde poter rilevare i contenuti degli stessi. L'analisi dei contenuti è stata condotta attraverso l'interpretazione di ciascun comunicato, onde rilevare le specifiche finalità proprie della comunicazione pubblica; ovvero della comunicazione politica, istituzionale o sociale, così come

delineate in questo studio, nonché della fonte del comunicato (portavoce, ufficio stampa, ecc.). Per questa rilevazione sono stati analizzati gli ultimi e più recenti messaggi (dieci per ciascun Ente) prelevati dal sito ufficiale del comune.

L'analisi delle strutture organizzative (doc. C) e dei contenuti dell'attività di comunicazione (doc. D) è stata condotta con la tecnica dell'analisi dei contenuti (Weber, 1990; Unerman, 2000; Holsti, 1969) per mezzo della quale vengono calcolate le frequenze come indicative dell'importanza dell'oggetto indagato (Guthrie *et al.*, 2004).

Le indagini attraverso questionario (doc. A, doc. B) sono state rivolte alle amministrazioni comunali di maggiori dimensioni, vale a dire quelle con oltre 50.000 abitanti, in quanto si ritiene che a questo livello dimensionale le attività e le strutture organizzative abbiano un assetto più consolidato, con uffici e strutture più specializzate e si prestino ad un'analisi più costruttiva.

Essendo i comuni italiani con più di 50.000 abitanti inferiori a duecento unità si è ritenuto opportuno indirizzare l'indagine a tutti. Pertanto i due questionari sono stati inoltrati a mezzo posta elettronica alle amministrazioni comunali e ad uno dei consiglieri capigruppo dell'opposizione. Contatti telefonici sono stati impiegati per sollecitare le risposte.

## **7. L'indagine sul campo. I risultati**

Le indagini attraverso questionario hanno prodotto 45 interviste ai responsabili comunali su 149 amministrazioni (pari ad oltre il 30%) e 47 interviste ad esponenti dell'opposizione (pari al 32%). Buona la rappresentanza geografica delle interviste alle amministrazioni comunali nelle tre maggiori ripartizioni del Paese (nord 33%, centro 29% e sud 38%), rispetto alla suddivisione delle interviste agli esponenti dell'opposizione (nord 25,5%, centro 23,5% e sud 51%) che appare moderatamente sbilanciata verso il sud Italia.

### *7.1 L'indagine sull'attività di comunicazione degli Enti Locali*

Nell'elaborazione dei questionari raccolti sono emerse le seguenti e più significative risultanze:

- a) il processo di comunicazione pubblica - in forma abbastanza strutturata - sembra essere radicato da oltre un decennio in più della metà degli enti locali di maggiori dimensioni (56%),
- b) tra le molteplici finalità della comunicazione pubblica (vedi par. 3) un ruolo non trascurabile sembra avere la "comunicazione persuasiva", citata nel 33% dei casi;
- c) solo poco più di un terzo dei comuni (36%) redige il piano annuale della comunicazione;
- d) nella redazione del piano annuale di comunicazione (quasi sempre a cura del responsabile dell'attività di comunicazione) si riscontra un'ampia e variegata

- collaborazione e partecipazione sia di organi politici (Sindaco ed assessore con delega alla comunicazione) che di amministrativi; nella maggior parte dei casi (pari al 79%) il piano è approvato dalla Giunta;
- e) nella definizione degli obiettivi dell'attività di comunicazione, in presenza o meno del piano, giocano un ruolo rilevante tanto gli esponenti politici - sostanzialmente il Sindaco oppure l'assessore con delega alla comunicazione - per i quali si registra il 56% delle risposte, quanto gli esponenti amministrativi con le percentuali del 60% per il Direttore generale e 90% per il responsabile attività di comunicazione;
  - f) riguardo all'utilizzo degli strumenti obbligatori della comunicazione prevalgono largamente ufficio stampa (97%) e URP (90%), rispetto al portavoce (50%) ed ai *report* economico-finanziari consuntivi e preventivi (circa 64%). Appare singolare la presenza di alcuni casi (15%) in cui il portavoce non dipende direttamente dal Sindaco ma dal Direttore Generale nonché di quelli (45%) in cui l'ufficio stampa risulta essere alle dipendenze dal Sindaco o del gabinetto del Sindaco, ed infine, di altri (circa 20%), in cui l'URP è sottoposto ad un organo politico (Sindaco, gabinetto del Sindaco, Assessore delegato alla comunicazione);
  - g) riguardo all'utilizzo degli strumenti volontaristici della comunicazione prevalgono i *report* non finanziari (46%) e la Carta dei Servizi (54%). Tuttavia quest'ultima sembra essere in via di progressivo abbandono, dato che soltanto il 40% dei comuni in esame, ne ha prodotto edizioni recenti (2008/2011). Per quanto riguarda i *report* non finanziari, si osserva che gli indicatori prevalentemente utilizzati sono quelli di efficienza ed efficacia/qualità, nella misura dell'89%, mentre il 67% impiega quelli di risultato (*output*) e il 44% quelli di effetto (*outcome*). In merito alla valutazione delle *performance*, il risultato dell'indagine evidenzia che frequentemente ci si avvale di dati di contesto, e che meno della metà dei comuni invece, ricorre all'utilizzo dei raffronti spaziali (*benchmarking*). Tra i documenti finanziari non obbligatori una elevata frequenza si riscontra per il Bilancio sociale o di mandato (60%) e molto meno per il Bilancio consolidato (23%);
  - h) il rigore con cui vengono elaborati i *report* economico-finanziari (obbligatori e non) sembra elevato così come è assicurato dall'utilizzo di principi e *standard* nazionali (88%), mentre la qualità non sembra adeguatamente curata a causa della scarsa presenza di profili di *accountability* e di sostenibilità per i *report* non economici (20%). Del tutto assenti i codici etici.

## 7.2 L'opinione dei capigruppo all'opposizione

Nell'elaborazione dei questionari compilati dall'opposizione sull'attività di comunicazione dell'ente locale sono emersi i seguenti più significativi risultati:

- a) i capigruppo all'opposizione seguono con attenzione l'attività di comunicazione effettuata dall'amministrazione comunale (molto nel 30% dei casi, abbastanza nel 52%);

- b) la valutazione che l'opposizione esprime sull'impiego dei singoli e diversi strumenti di comunicazione è frequentemente negativa, ovvero per il 60% risulta insufficiente o di parte, mentre per il 40% viene considerata sufficiente o buona;
- c) lo strumento delle conferenze stampa o dei comunicati è impiegato frequentemente, dato che nei due terzi dei casi si rileva una frequenza almeno settimanale. Riguardo ai contenuti prevalgono largamente la trattazione di iniziative politiche o lancio di eventi (circa il 70%);
- d) nel complesso l'opposizione giudica l'attività di comunicazione dell'Ente locale (considerata la possibilità di risposte multiple):
  - di parte 71%,
  - demagogica 47%,
  - scarsa, inefficiente e costosa 40%.

Tuttavia non mancano giudizi parzialmente positivi (25%), in quanto si ritiene che l'amministrazione risponda almeno agli obiettivi posti dalla coalizione al governo.

### 7.3 *L'analisi degli organigramma*

L'analisi degli organigramma - condotta su informazioni contenute sui siti delle amministrazioni locali italiane con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti (149 comuni) è stato utile per valutare le strutture stesse.

Solo il 24% dei comuni analizzati è dotato di un portavoce, il 92% è dotato di un ufficio stampa, e nella quasi totalità di un ufficio relazioni con il pubblico. La scarsa presenza della figura del portavoce pone qualche perplessità su chi esercita la comunicazione politica ritenendo che l'assenza del "ruolo" potrebbe non sempre significare anche assenza di funzioni e attività. Si potrebbe sospettare che la comunicazione politica venga effettuata direttamente dal sindaco o affidata alle funzioni istituzionali dell'ufficio stampa e dell'URP.

Tale sovrapposizione potrebbe essere suffragata dal fatto che l'ufficio stampa è collocato alle dipendenze dell'organo politico nella metà dei casi analizzati e sia pure in misura minore (circa 20%) tale collocazione riguarda anche l'URP.

### 7.4 *Il contenuto dell'attività di comunicazione attraverso messaggi e comunicati stampa*

Per ciascuno dei comuni che hanno fornito risposta al questionario sull'attività di comunicazione (45) sono stati analizzati e valutati gli ultimi dieci e più recenti comunicati stampa per i quali sono stati rilevati i rispettivi aspetti e caratteri:

- fonte (ufficio comunicazione, ufficio stampa, portavoce, ecc.)
- contenuto (comunicazione politica, istituzionale e/o sociale)
- obiettivi (informare, far conoscere, ecc.)

I risultati più significativi emersi sono:

- la fonte dei comunicati è prevalentemente costituita dall'ufficio stampa (70%), mentre appare modestissimo il ruolo del portavoce;

- per quanto riguarda i contenuti e gli obiettivi, l'analisi non sempre è agevole e presenta i limiti della valutazione soggettiva. Tuttavia, tenuto conto dei criteri adottati (vedi par. 5), si segnalano i seguenti dati:
  - a) il contenuto è costituito prevalentemente da messaggi istituzionali e sociali, rispettivamente nel 70 e 69% dei casi (considerando la presenza di quelli ambigui);
  - b) i principali obiettivi della comunicazione attraverso messaggi, in ordine di importanza sono: informare e far conoscere (97%), dare conto delle azioni e dei risultati raggiunti (34%).

## 8. Considerazioni finali e ulteriori approfondimenti

Il fenomeno della comunicazione pubblica (diretta esterna - vedi par. 3) sembra vada assumendo contorni di attività adeguatamente strutturata e complessa in quasi tutte le amministrazioni comunali di maggiori dimensioni (oltre 50.000 abitanti) anche se è ancora debole la vocazione a porre in essere processi di programmazione (piano annuale di comunicazione) in grado di definire adeguatamente le corrispondenti azioni ed attività gestionali (solo nel 36% dei casi).

L'assenza del "piano" può significare mancanza di chiari obiettivi e finalità, ma anche volontà di conservare una certa libertà di azione per interventi estemporanei, dettati da necessità contingenti (soprattutto di natura politica).

Sebbene sul piano teorico la letteratura ha avanzato ipotesi circa il ruolo degli organi politici (Sindaco, Assessori, Giunta) sull'intero processo di comunicazione pubblica, poco si sapeva su quanto fosse presente ed importante e quanta parte avesse ruolo ed ingerenza degli organi amministrativi. L'indagine condotta sembra indicare l'esistenza di una "partnership collaborativa" tra organi politici e strutture amministrative senza un confine ben preciso ed attribuzioni specifiche di compiti.

La pianificazione annuale della comunicazione, secondo la maggior parte degli studiosi, è lo strumento fondamentale per assicurare la definizione degli obiettivi del processo e la corrispondente attribuzione di funzioni e compiti ai diversi organismi della comunicazione ed il mezzo più idoneo per l'attribuzione di risorse umane e finanziarie. Solo in questo modo è possibile assicurare la più corretta separazione tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale.

L'assenza di una chiara linea di demarcazione (e/o la labilità del confine) poco o nulla dice sulla natura stessa del problema che potrebbe dipendere tanto dalla scarsa rilevanza e/o percezione della distinzione tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale, quanto dalla mancanza di volontà da parte degli organi politici di voler rimarcare tale separazione. Questa tesi potrebbe essere avvalorata da alcune condizioni rilevate dall'indagine collegata alla ridotta presenza del portavoce, dalla collocazione organica degli uffici stampa ed in taluni casi anche dell'URP. Gli organi politici, pertanto, potrebbero utilizzare per compiti impropri gli strumenti tipici della comunicazione istituzionale. Prevale tuttavia l'opinione che l'assenza di una chiara e definita demarcazione dei confini e specificazione dei compiti tra

comunicazione politica e comunicazione istituzionale possa essere una condizione comune ai due ambiti (componente politica e componente amministrativa) e che l'utilizzo improprio della comunicazione istituzionale per fini politici non venga ostacolata né respinta - più o meno consapevolmente - dagli organi amministrativi.

L'ingerenza della politica nella comunicazione pubblica ed in quella istituzionale, o peggio, l'utilizzo della comunicazione istituzionale per fini politici e propagandistici si percepisce parzialmente dal rapporto che in alcuni casi lega gli uffici stampa e l'URP agli organi politici. Questo fenomeno, tuttavia, viene avvalorato dalla percezione che gli avversari politici (capigruppo all'opposizione) hanno dell'attività di comunicazione pubblica dell'Ente Locale che viene giudicata faziosa (e quindi di parte) e mendace (e quindi demagogica).

Sul ruolo che la comunicazione pubblica presenta in termini di informazione veritiera ed oggettiva dell'azione amministrativa espletata e della qualità tecnica e metodologica utilizzata nella predisposizione di taluni strumenti di comunicazione si può dire che ci troviamo ancora lontano da livelli considerati accettabili.

I principali strumenti volontari, Carta dei Servizi, Bilancio Sociale e/o di Mandato e *report* sulle *performance* finanziarie, presentano andamenti differenti in termini di frequenza e di continuità. La Carta dei Servizi (passato l'effetto moda) è in fase di progressivo abbandono, mentre in crescita sono gli altri due.

La qualità, l'attendibilità metodologica e l'*accountability* lasciano ancora a desiderare facendo trapelare più la volontà di cavalcare una "moda" che fornire una informazione corretta che segua riconosciuti profili di *accountability* e di sostenibilità, nonché opportuni elementi di confronto nella valutazione delle *performance* (dati di *benchmarking*).

Per quanto si ritenga possibile che i risultati conseguiti con questa ricerca abbiano fornito buoni, ma non decisivi, elementi di chiarezza sulle domande poste ed hanno contribuito a "squarciare le tenebre", pure rimangono taluni elementi di incertezza che non sono stati chiariti a sufficienza attraverso l'analisi soggettiva del "contenuto dei messaggi" (par. 6.4).

Forse sarebbe utile affiancare a questa ricerca una serie di analisi di "singoli casi" per verificare in profondità il funzionamento di taluni strumenti, i contenuti e gli obiettivi dell'attività di comunicazione al fine di verificare se c'è la "reale volontà" politica di "invadere" il campo istituzionale.

## Bibliografia

- ADINOLFI P. (2005), "L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto", *Azienda Pubblica*, n.1.
- ANSELMINI L. (2001) (a cura di), *L'azienda comune: principi e metodologie economico-aziendali per gli enti locali*, Maggioli, Rimini.
- ARENA G. (2005), "La comunicazione pubblica "parte integrante" dell'azione amministrativa", in Rolando S. (coordinato da), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004) - Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica*, Iulm-Dipartimento della funzione pubblica, Studio Kromia, Milano.

- CRAIG C.S., DOUGLAS S. P. (2005), *International Marketing Research*, John Wiley & Sons, Ltd, Chichester, England.
- EISENHARDT K.M. (1989), "Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review*, vol. 14, n. 4, pp. 532-550.
- FACCIOLI F. (2000), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma.
- GLENNY L. (2008), "Perspectives of Communication in the Australian Public Sector", *Journal of Communication Management*, vol. 12, n. 2, pp. 152-168.
- GRANDI R. (2006), *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma.
- GUTHRIE J., PETTY R., YONGVANICH K., RICCERI F. (2004), "Using Content Analysis as a Research Method to Inquire Into Intellectual Capital Reporting", *Journal of Intellectual Capital*, vol. 5, n. 2, pp. 282-293.
- HEISE J.A. (1985), "Toward closing the confidence gap: An Alternative Approach to Communication between Public and Government", *Public Administration Quarterly*, vol. 9, n. 2, pp. 196-217.
- HOLSTI O.R. (1969), *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- INVERNIZZI E. (1997), "La comunicazione per il cambiamento negli enti pubblici", *Amministrare*, n. 3.
- INVERNIZZI E. (2002), "La poliedricità della comunicazione per lo sviluppo dell'impresa", *Sinergie*, n. 59.
- LANZILLOTTA L. (2002), "Comunicazione politica e comunicazione istituzionale: alcune riflessioni sulla legge 150", *Matrix*, n. 3.
- MANCINI P. (1996), *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma.
- MARTELLO S., PESANTE G. (2004), *Santi, Poeti e Comunicatori. Colloquio informale sulla legge 150/2000*, Fara Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- MAZZOLENI G. (2004), *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna.
- MELE R. (2002), "Il processo di comunicazione e informazione", *Azienditalia*, n. 11.
- MELE R., STORLAZZI A. (2006) (a cura di), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova.
- MELE R., ADINOLFI R., BOTTI A., VESCI M. (2011) (a cura di), *La governance degli Enti Locali. Principi e strumenti*, Giappichelli, Torino.
- MEO B. (2003), "Gli uffici stampa", in T. Krasna (a cura di) *Informazione e comunicazione della P.A. dopo la legge n. 150/2000*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., Roma.
- PARISI A. M. L. (1997), "Per fare comunicazione pubblica occorre riconoscere l'esigenza di specifiche professionalità", *Comunicazione pubblica*, n. 42.
- PIRA F. (2001), *Di fronte al cittadino. Linee per la comunicazione dell'ente pubblico nel territorio*, Franco Angeli, Milano.
- ROLANDO S. (1990), *Lo stato della pubblicità di Stato*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano.
- ROLANDO S. (1995) (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice Bibliografica, Milano.
- ROLANDO S. (2001), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas Libri, Milano
- ROLANDO S. (2004), *La comunicazione di pubblica utilità. Identità, politica, istituzioni, pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- ROVINETTI A. (2002), *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano.
- SEPE S. (2003), "Le strutture di comunicazione/informazione nell'amministrazione centrale dello Stato", *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 17.

- 
- UNERMAN J. (2000), "Methodological Issues: Reflections on Quantifications in Corporate Social Reporting Content Analysis", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 13, n. 5, pp. 667-681.
- WEBER R.P. (1990), *Basic content analysis*, Sage, II edition, California.
- WOLTON D. (1995) "Les contradictions de la communication politique", *Hermès, Communication et politique*, n. 17-18, pp. 107-124.

