

La comunicazione negli enti pubblici nel periodo di campagna elettorale: art. 9 legge 22 febbraio 2000, n. 28.

Le attività di comunicazione consentite e quelle vietate

Prontuario per gli amministratori

Premessa

L'art. 9 della legge n. 28/2000 prevede il divieto per tutte le amministrazioni pubbliche, per il periodo che si estende dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, "di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni"

La ratio della norma è quella di prevenire i rischi di interferenza e le distorsioni che la comunicazione degli enti pubblici potrebbe indurre rispetto ad una libera consultazione elettorale. Si intende così evitare che l'attività di comunicazione realizzata dalle amministrazioni durante questo periodo "sensibile" possa sovrapporsi ed interagire con l'attività propagandistica svolta dalle liste e dai candidati, dando vita ad una forma parallela di campagna elettorale, sottratta a qualsiasi tipo di regolamentazione. Secondariamente, il divieto è diretto ad impedire il consolidarsi di un vantaggio elettorale a favore dei politici uscenti nei confronti degli sfidanti, date le innumerevoli facilitazioni, in termini di comunicazione, e di visibilità, di cui i primi dispongono in via esclusiva e gratuita.

Nel dare attuazione a tale disposizione che impone il divieto di propaganda istituzionale nei due mesi precedenti le elezioni si deve tutelare, contestualmente, l'interesse collegato al servizio pubblico di informazione svolto dalle amministrazioni a favore della collettività, che a tale divieto si contrappongono. L'intendimento del legislatore non può essere infatti quello di ostacolare la divulgazione di informazioni aggiornate e facilmente accessibili a tutti, riguardanti l'attività pubblica, la normazione, i servizi, le strutture e il loro uso da parte degli interessati. Attività che costituisce una forma di servizio pubblico a favore dei cittadini, secondo l'art. 12 dei d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, che impone alle pubbliche amministrazioni di istituire gli Uffici per le relazioni con il pubblico, con finalità di informazione generale a favore dei cittadini e, più in particolare, dalla legge 7 giugno 2000, n. 150, in cui si prevede un'attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, diretta a illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione, a favorire l'accesso ai servizi pubblici e a promuovere conoscenze allargate e approfondite su rilevanti temi di interesse pubblico e sociale.

Il punto centrale della questione consiste pertanto nel tracciare una distinzione sufficientemente chiara e apprezzabile tra l'attività di propaganda e attività di informazione svolta dalle amministrazioni nel periodo di campagna elettorale. Un compito che si presenta "agevole in astratto", ma irto di difficoltà per quanto riguarda i casi limite che la realtà elettorale spesso offre. Si tratta cioè di distinguere tra la c.d. comunicazione di servizio e la comunicazione di immagine: la prima si caratterizza per l'utilità rispetto all'interesse degli amministrati, mentre la seconda mira in primo luogo a procurare un vantaggio agli amministratori che la utilizzano, non ai cittadini cui è diretta.

Il divieto di comunicazione istituzionale appare circoscritto alle sole forme di comunicazione sospette di strumentalizzazione propagandistica a favore dei candidati e delle liste in lizza nel

confronto elettorale (principio dell'identificabilità), con esclusione delle attività di informazione che devono necessariamente accompagnare le funzioni, le iniziative, i servizi realizzati dalle pubbliche amministrazioni al fine di garantirne l'operatività (principio dell'effettività).

Le attività possibili

Sulla base di tali premesse si ritiene che Sindaci, Presidenti di Provincia e di Comunità montana e relativi Assessori, possano svolgere le seguenti attività :

- Tutte le attività di comunicazione ascrivibili al funzionamento degli uffici, alla normativa vigente, ai servizi erogati nel territorio che restano ammesse nel periodo pre-elettorale, sottoscrivendo i relativi atti; l'apposizione della firma in calce ad un atto non costituisce di per sé stessa una "personalizzazione" dell'attività di comunicazione ma solo di perfezionamento necessario dell'atto stesso.
- pubblicazioni anche periodiche dell'Amministrazione in cui vengano elencati in maniera asettica le attività svolte dall'Amministrazione stessa, riferite ai diversi settori o porzioni di territorio,
- Partecipare a tutte le iniziative convocate da altri soggetti, siano essi istituzioni, associazioni di varia natura, in quanto il divieto si riferisce alle iniziative di comunicazione promosse dalla propria Amministrazione.
- Presenziare a manifestazioni legate a festività e solennità civili e/o religiose locali o nazionali dove la presenza di rappresentanti dell'Amministrazione è prevista o dal protocollo o dalla prassi.
- Partecipare, ovviamente, alle iniziative politiche del proprio partito e della propria coalizione politica.

Le attività vietate

Tutte le attività d'informazione volte a fornire una rappresentazione positiva dell'amministrazione o dei suoi organi, allo scopo di legittimarne l'esistenza e/o l'attività o di promuoverne la riconferma, rientrano nel concetto di "comunicazione immagine" e sono pertanto da considerarsi vietate per evitare possibili distorsioni nella competizione politica che precede le elezioni. Una circolare del Ministero dell'Interno (14 aprile 1999, n. 64) emanata in vista delle elezioni amministrative del giugno 1999, precisava la portata del divieto di propaganda istituzionale, facendovi rientrare "solo le attività di propaganda ricollegabili direttamente o indirettamente a qualsivoglia attività amministrativa". Si ritiene pertanto che siano vietati nel periodo pre-elettorale, i seguenti comportamenti da parte dei pubblici amministratori, in quanto tali:

- manifestazioni volte ad appoggiare le liste o i candidati impegnati nel confronto elettorale
- iniziative od interventi, che abbiano come finalità principale la promozione dell'immagine politica o dell'attività istituzionale dell'ente, favorendo una rappresentazione positiva o negativa di una determinata opzione elettorale ed in particolare:
 1. iniziative relative al cosiddetto "bilancio di fine mandato" se gestite direttamente dagli Amministratori.
 2. lettere ai cittadini elettori, su carta intestata dell'Amministrazione, di autovalutazione o ringraziamento od anche, nel caso di iniziative ordinariamente previste, qualora nelle comunicazioni, il merito delle stesse venga riferito direttamente all'attività non dell'Ente ma degli amministratori stessi, cioè risultino personalizzate.

3. trasmissioni video o interventi sulla stampa di identico contenuto.
4. convegni, conferenze stampa etc., organizzati dall'Amministrazione di appartenenza, su tematiche amministrative e politiche

Periodo di vigenza del divieto

Il periodo indicato dall'art. 9 per la presente tornata elettorale che prevede, oltre le elezioni amministrative, anche quelle europee, decorre dalla data di pubblicazione della convocazione di queste ultime che è stato **il 10 aprile 2004** e termina con le elezioni stesse.

Per concludere, ciò che la legge intende scongiurare sono le "occasioni" di propaganda istituzionale, non ogni tipo di comunicazione culturale o politica da parte dell'ente pubblico. La diffusione di informazioni di stretta utilità sociale integra la realizzazione di un servizio pubblico, la cui continuità non può venire meno nel periodo che precede la Consultazione elettorale.

Perugia 19 Aprile 2004

Dott. Paolo Baronti