

## **BREVE NOTA INTERPRETATIVA DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28 RECANTE "DISPOSIZIONI SULLA PARITÀ DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE DURANTE LE CAMPAGNE ELETTORALI"**

### Il Divieto di comunicazione istituzionale

L'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 dispone: "*dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni*".

In base a tale divieto le amministrazioni devono astenersi non solo dalle manifestazioni volte ad appoggiare le liste o i candidati impegnati nel confronto elettorale (propaganda elettorale in forma diretta), ma anche da tutti gli interventi che, avendo come finalità principale la promozione dell'immagine politica o dell'attività istituzionale dell'ente, favoriscano una rappresentazione positiva o negativa di una determinata opzione elettorale (propaganda elettorale in forma mediata).

La *ratio* della disciplina è, pertanto, quella di prevenire i rischi di interferenza e le distorsioni che la comunicazione degli enti pubblici potrebbe indurre rispetto ad una libera consultazione elettorale; secondariamente, di evitare che chi ricopre cariche pubbliche, nel momento della scadenza del mandato, sia tentato di utilizzare gli strumenti di cui dispone per avvantaggiare la propria parte politica, alterando il principio della *par condicio*.

L'espressione "pubbliche amministrazioni" – usata dal legislatore deve, ovviamente, essere intesa in senso istituzionale e non con riferimento ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche. Il richiamo a "tutte" le pubbliche amministrazioni, fa sì che debbano ricomprendersi oltre a quelle coinvolte direttamente dalle elezioni, anche le altre pubbliche amministrazioni, nonché, gli enti, istituti, aziende dipendenti dagli enti territoriali.

Attraverso il divieto di propaganda istituzionale si realizza un'ipotesi di applicazione concreta del principio di imparzialità dell'agire amministrativo stabilito dall'art. 97 della Costituzione, la cui importanza è particolarmente evidente nel periodo immediatamente precedente la consultazione elettorale.

Nondimeno, non pare realistico né desiderabile che nell'intero periodo di campagna elettorale ufficiale l'attività di comunicazione dell'amministrazione pubblica debba arrestarsi completamente.

Questo perché, è noto, che le attività di comunicazione svolte dalle amministrazioni sono multiformi e atipiche, e ritenere di poterle impedire in toto appare quantomeno inefficace e neppure desiderabile, dal momento che verrebbe lesa una delle finalità istituzionali delle amministrazioni, consistenti nella comunicazione cosiddetta di "utilità sociale", effettuata nell'interesse dei cittadini e per garantire la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Nell'interpretare la disposizione che impone il divieto di propaganda istituzionale nel periodo precedente le elezioni non si potrà trascurare la necessità di tutelare, contestualmente, altri interessi collegati al servizio pubblico di informazione svolto dalle amministrazioni a favore della collettività, che a tale divieto si contrappongono e con esso interagiscono.

Il punto nodale della questione consiste pertanto nel tracciare una distinzione tra l'attività di propaganda e l'attività di informazione svolta dalle amministrazioni nel periodo di campagna elettorale.

### La comunicazione istituzionale degli enti locali: l'estensione del divieto e le attività di comunicazione pubblica

Ai sensi dell'art. 9 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 di effettività).

In proposito, una circolare del Ministero dell'Interno (14 aprile 1999, n. 64) emanata in vista delle elezioni amministrative del giugno 1999, precisa la portata del divieto di propaganda istituzionale, facendovi rientrare "solo le attività di propaganda ricollegabili direttamente o indirettamente a qualsivoglia attività amministrativa". In questo modo si chiarisce, anzitutto, l'impossibilità di applicare la disciplina dell'art. 9 alle attività propagandistiche svolte in proprio, in via diretta, dai diversi componenti degli organi istituzionali – i quali possono naturalmente agire come qualunque altro soggetto partecipante alla competizione elettorale e non in veste ufficiale di rappresentanti dell'ente -, restando affidata la disciplina di questi comportamenti alle altre disposizioni delle leggi nn. 28/2000 e 515/1993 che regolano la competizione elettorale tra i diversi soggetti partecipanti alla competizione politica.

Inoltre a precisazione dei criteri così stabiliti, che, tutto sommato, restano ancora indeterminati ai fini di un'applicazione concreta, può essere ricordata anche la previsione di cui all'art. 1, comma 5 della legge n.

515/93 – che sopravvive all'entrata in vigore della legge n. 28/00 e risulta applicabile, per espressa disposizione, anche alle elezioni locali -, la quale limita, a decorrere dal trentesimo giorno precedente la data delle votazioni, la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e consigli regionali e degli enti locali nelle trasmissioni informative riconducibili ad una testata giornalistica "esclusivamente alla esigenza di garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione". Tale presenza è poi vietata in tutte le altre trasmissioni (di intrattenimento, sportive, etc.). La limitazione del divieto alle sole trasmissioni radiotelevisive è spiegabile con i rischi di spettacolarizzazione della campagna elettorale che, più di ogni altro, si ricollegano a questo mezzo di comunicazione.

Un ulteriore chiarimento circa la portata del divieto proviene dalla dottrina pubblicistica, laddove introduce una opportuna distinzione tra la cd. comunicazione di servizio e la comunicazione di immagine: la prima si caratterizza per il favor e l'utilità rispetto all'interesse degli amministrati, mentre la seconda mira in primo luogo a procurare un vantaggio all'istituzione che la utilizza, non ai cittadini cui è diretta.

Estrapolando tali concetti e applicandoli alla fattispecie qui in esame, può ritenersi che alla nozione di "comunicazione di servizio" siano ascrivibili tutte le attività informative relative al funzionamento degli uffici, alla normativa vigente, ai servizi erogati nel territorio, che restano ammesse nel periodo pre-elettorale; mentre nel concetto di "comunicazione immagine" ricadrebbero 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, le quali sono invece da considerare vietate per evitare possibili distorsioni nella competizione politica che precede le elezioni.

Sulla base di tali premesse possono considerarsi:

#### Attività possibili:

- tutte le attività di "comunicazione di servizio" 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 all'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 comunicazioni 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.

#### 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 di immagine" e sono pertanto da considerarsi vietate per evitare possibili distorsioni nella competizione politica che precede. 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 in particolare:

o iniziative relative al cosiddetto "bilancio di fine mandato" se gestite direttamente dagli Amministratori;

o lettere ai cittadini elettorali, 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;

o trasmissioni video o interventi sulla stampa di identico contenuto;

o convegni, conferenze stampa etc., organizzati dall'Amministrazione di appartenenza, su tematiche amministrative politiche.

Per concludere, ciò che la legge intende evitare 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.

Si tratta, sotto quest'aspetto, di garantire la realizzazione dell'art. 21 Costituzione, che, com'è noto, nel suo versante passivo garantisce un diritto ad essere informati a favore dei cittadini.

La complessità, in questo caso come in molte altre fattispecie in cui la libertà di informazione incontra altri diritti parimenti meritevoli di tutela, consiste nell'individuare un ragionevole bilanciamento tra i diversi interessi in gioco.

(Cfr. documenti pubblicati su internet ai seguenti indirizzi:

<http://webmagazine.urp.it/database/urpdegliurp/pubblicando.nsf/0/45A99CD3919410F2C1256C9300325DC?OpenDocument>

<http://www.anciveneto.it/news/news.asp?ID=130> )