



# **Nota in merito alle elezioni amministrative dell' 11 giugno 2017 ed eventuale turno di ballottaggio del 25 giugno 2017.**

Indicazioni relative all'applicazione dell'articolo 9 legge 28/2000 e s.m.i. Attività di comunicazione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni

Con decreto del ministro dell'Interno del 29 marzo 2017 è stata fissata la data per lo svolgimento delle consultazioni per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali, nonché per l'elezione dei consigli circoscrizionali nelle regioni a statuto ordinario per **domenica 11 giugno 2017**. L'eventuale turno di ballottaggio per l'elezione diretta dei sindaci avrà luogo domenica 25 giugno 2017.

Ciò premesso, ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 giugno 1991, n. 182, i prefetti responsabili dei rispettivi uffici territoriali del Governo dislocati nelle province piemontesi hanno provveduto alla convocazione dei comizi per l'elezione diretta dei Sindaci e il rinnovo dei Consigli comunali riportati in ciascun decreto. A tal fine i Sindaci sono incaricati di dare avviso alla popolazione con manifesto, indicante il giorno ed i luoghi di riunione del corpo elettorale, che dovrà essere pubblicato il **45° giorno antecedente la data delle elezioni, così come previsto** dall'articolo 18 del D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570 *Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali* e, pertanto, il **27 aprile 2017**.

Allo scopo di permettere la programmazione e il regolare svolgimento dell'attività istituzionale, nonché di garantire nel contempo il rispetto della vigente normativa in materia di comunicazione istituzionale, si ritiene opportuno evidenziare quanto segue.

L'articolo 9, comma 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* (comunemente nota come legge sulla *par condicio*) dispone che "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".

Pertanto dalla data di **pubblicazione del su richiamato manifesto** del Sindaco, ossia dal 27 aprile 2017, **fino alla data prevista per la votazione per gli eventuali ballottaggi** per l'elezione diretta dei sindaci, in cui si chiuderanno le operazioni di voto, **è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale e indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.**

La norma è a presidio del principio costituzionale di imparzialità della Pubblica Amministrazione (articolo 97 Cost.) al fine di evitare che nel periodo elettorale le forze politiche di maggioranza beneficino delle opportunità connesse alla titolarità di cariche di governo, sfruttando occasioni di comunicazione non soggette a vincoli regolamentari, quali forme surrettizie di propaganda politica.

La *ratio* del divieto, secondo la Corte Costituzionale (vedi Sent. n. 502/2000) risiede nell'esigenza di impedire che le amministrazioni, nello svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale e/o referendario, possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione stessa e dei suoi organi titolari sovrapponendo, in tal modo, l'attività di comunicazione istituzionale a quella propria dei soggetti politici.

La limitazione prevista dal suddetto articolo 9 non coinvolge il normale espletamento dell'attività istituzionale degli organi e uffici dei Comuni, ma opera meramente sul versante della comunicazione esterna, con gli altri enti e, in generale, con i cittadini.

Per quanto concerne i destinatari della norma sopra citata, cioè le **Amministrazioni pubbliche**, il Ministero dell'Interno con circolare n. 20/2005 (e altre successive che richiamano il medesimo contenuto) ha precisato che la suddetta espressione debba essere intesa in senso istituzionale e non con riferimento ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, i quali, se candidati, possono compiere attività di propaganda elettorale al di fuori dell'esercizio delle

proprie funzioni istituzionali, sempre che, a tal fine, non vengano utilizzati mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle Pubbliche Amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze.

Con riferimento **all'ambito territoriale**, sebbene la formulazione dell'art. 9 non consenta di individuare alcuna distinzione, sotto il profilo dell'estensione del divieto, a seconda che la pubblica amministrazione sia interessata o meno dalla competizione elettorale in corso di svolgimento, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), nel caso di consultazioni elettorali di carattere locale, ha ritenuto che "il divieto di comunicazione istituzionale di cui all'art. 9 trovi utile applicazione esclusivamente con riferimento alle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni amministrative"<sup>1</sup>. Tuttavia va precisato che l'Autorità, con riferimento agli enti locali territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono le consultazioni elettorali, ha ravvisato l'esigenza di assicurare **l'imparzialità** nella promozione di iniziative di comunicazione al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica<sup>2</sup>.

A tal proposito va rilevato come in sede di applicazione sia opportuno valutare con attenzione, di volta in volta, l'effettivo impatto della comunicazione istituzionale sul territorio interessato dalla campagna elettorale.

In tal senso, la stessa circolare del Ministero dell'Interno, sopra richiamata, afferma che l'ampiezza dei concetti espressi dal legislatore nel predetto articolo 9 sembra nascere dall'opportunità di fare affidamento soprattutto sui doveri di equilibrio e di correttezza degli Amministratori, non solo nella scelta delle comunicazioni da consentire in periodo elettorale, ma anche nelle forme e nei modi in cui tali comunicazioni devono essere effettuate.

Tali criteri di "equilibrio e correttezza" devono ritenersi estesi all'operato degli uffici della Pubblica Amministrazione a prescindere dall'intervento diretto

---

<sup>1</sup> Cfr. Nota dell'Ufficio comunicazione politica e conflitti di interesse del 20 marzo 2012 (prot. n. 13136) in riscontro alla richiesta del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>2</sup> Cfr. delibera 108/12/CSP del 27 aprile 2012

o meno degli Amministratori, con particolare riguardo alla comunicazione di attività che vedano coinvolti candidati.

Quanto alla definizione di **comunicazione istituzionale**, occorre precisare che l'art. 1, comma 1, punto 4) della legge 7 giugno 2000, n. 150 recante *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, definisce "...attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2<sup>3</sup> e volte a conseguire:

- a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
- b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;
- c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente".

Le attività da ricondurre nell'alveo della comunicazione istituzionale sono individuate nella legge 7 giugno 2000 n. 150, che reca la disciplina delle attività di comunicazione e informazione delle Pubbliche amministrazioni. In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 5) della legge medesima, sono considerate tali tutte le attività poste in essere dalle Amministrazioni dello Stato, finalizzate a:

- a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
- b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;

---

<sup>3</sup> Ai fini della legge 150/2000 si considerano pubbliche amministrazioni quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 ("Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300").

- c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;
- f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale regionale, nazionale ed internazionale".

Secondo l'orientamento espresso dall'Autorità attraverso numerose delibere, tutte dello stesso tenore, il divieto di svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale può essere eccezionalmente derogato nei casi in cui l'attività di comunicazione sia caratterizzata contemporaneamente da due requisiti: "**impersonalità**" e "**indispensabilità**".

Pertanto solo la presenza di entrambe queste caratteristiche rende legittima l'attività di comunicazione istituzionale durante la campagna elettorale.

Quanto all'impersonalità, il divieto persegue lo scopo di evitare, durante il periodo elettorale, una comunicazione istituzionale "personalizzata", che consenta all'Amministrazione cd. "uscente" di utilizzare il ruolo istituzionale per svolgere surrettiziamente attività di tipo propagandistico.

A tal fine, l'utilizzo del logo dell'ente costituisce un indizio di illegittimità della comunicazione realizzata: la comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale, allorquando sia indispensabile ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente, deve essere assolutamente neutrale.

Si ritiene pertanto che l'utilizzo del logo proprio dell'ente debba essere accuratamente monitorato dall'organo collegiale che si identifica nello stesso al fine di impedire che il medesimo venga utilizzato, anche da singoli soggetti politici, per attività di tipo propagandistico.

Quanto all'indispensabilità, detto canone va associato all'efficace assolvimento delle funzioni amministrative.

In altri termini, durante il periodo elettorale potranno essere consentite solo quelle forme di comunicazione strettamente necessarie e non differibili (i cui effetti, dunque, risulterebbero compromessi da uno spostamento temporale).

Quindi, sono da ritenersi ammesse tutte quelle comunicazioni che possiedono in sé un contenuto strettamente istituzionale o quelle connesse alle attività che devono necessariamente accompagnare le funzioni, iniziative e servizi, dirette a garantire l'operatività delle Pubbliche Amministrazioni.

Come precisato dal Ministero dell'Interno con la sopra richiamata circolare n. 20/2005 *"non costituiscono attività di propaganda le forme di pubblicizzazione necessarie per l'efficacia giuridica degli atti amministrativi"*.

Si ricorda che l'utilizzo del logo-marchio non è comunque permesso, durante il periodo elettorale, per il materiale di comunicazione di diretta provenienza dei Gruppi consiliari.

Va sottolineato che la norma di cui all'art. 9 della legge *de qua* trova applicazione anche allorquando la comunicazione istituzionale sia veicolata attraverso siti istituzionali degli enti o mediante l'invio a mezzo posta di pubblicazioni che illustrano l'attività di un ente.

Tuttavia, l'ambito del divieto non riguarda soltanto l'attività svolta attraverso i tradizionali mezzi di comunicazione di massa (cartellonistica, convegni, spot radiotelevisivi), ma investe ogni attività di comunicazione esterna, quali che siano i mezzi tecnici ed organizzativi all'uopo usati – e quindi anche la comunicazione attraverso internet (cd. reti telematiche) – sempre che però tale attività per le sue caratteristiche sia suscettibile di arrecare pregiudizio al valore della parità di trattamento dei soggetti politici nello svolgimento della campagna elettorale.

Un altro aspetto sul quale si richiama l'attenzione attiene **all'utilizzo, da parte dei Gruppi consiliari e dei Consiglieri, delle strutture, dei mezzi e del personale del Comune**, in quanto risorse umane e beni strumentali forniti dalla Pubblica amministrazione ma che operano, rispetto ad essa, in autonomia.

Sul punto, il Ministero dell'Interno con diverse circolari richiama al non utilizzo di mezzi, risorse, personale e strutture assegnate alle Pubbliche Amministrazioni per attività di propaganda elettorale, attività che non rientra chiaramente nell'esercizio delle funzioni istituzionali.

**Tenuto conto di quanto sopra esposto è evidente che l'attività del Gruppo consiliare e dell'Ufficio di Comunicazione degli Amministratori non deve essere volta, né in modo diretto, né indiretto, a promuovere la candidatura di un esponente politico, ancorché il candidato sia Consigliere o Assessore.**