

Nota informativa sull'attività di comunicazione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni, ex articolo 9 legge 28/2000 e s.m.i., relativa alle campagne per l'elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, nonché dei Consigli circoscrizionali, fissate per i giorni 14 e 15 maggio 2023

Destinatari:
Sindaci dei Comuni piemontesi al voto
Segretari Comunali

Con decreto del Ministro dell'Interno 3 marzo 2023 e successivi decreti prefettizi sono stati convocati i comizi per l'elezione diretta dei Sindaci e il rinnovo dei Consigli comunali nonché dei Consigli circoscrizionali di domenica 14 e lunedì 15 maggio 2023.

Pertanto, a far data dal 30 marzo, è entrato in vigore il regime della *par condicio*.

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, dal 30 marzo u.s., è fatto divieto alle amministrazioni pubbliche, coinvolte nella competizione elettorale predetta, 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 (si veda in tal senso la Sentenza della Corte Costituzionale n. 502/2000).

La limitazione prevista dal suddetto articolo 9 non coinvolge il normale espletamento dell'attività istituzionale degli organi e uffici delle amministrazioni, 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.

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 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 2¹ 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;
- 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;

¹ 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").

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 allorché 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.

Pertanto, 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 del personale dell'ente, 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 Sindaco, Consigliere o Assessore.