

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 815}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LETTA, MOSCA

Modifiche alla legge 7 giugno 2000, n. 150, in materia di disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, nonché alle leggi 25 marzo 1993, n. 81, e 22 febbraio 2000, n. 28, in materia di comunicazione istituzionale durante la campagna elettorale

Presentata il 19 aprile 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le attività di informazione e di comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni sono disciplinate dalla legge 7 giugno 2000, n. 150, recante « Disciplina della attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni », la legge 22 febbraio 2000, n. 28, disciplina invece l'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali. Dall'incrocio delle due normative emerge il regime attualmente vigente in tema di modalità, oggetto e natura delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

Dall'analisi del dettato normativo emergono i seguenti princìpi in materia:

a) le attività di informazione e di comunicazione poste in essere dalle pubbliche amministrazioni sono classificabili in:

1) informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;

2) comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica e organizzativa;

3) comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente;

b) esse sono finalizzate a:

1) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;

2) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;

3) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;

4) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;

5) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;

6) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità a eventi d'importanza locale, regionale, nazionale e internazionale;

c) le forme attraverso le quali si esplicano le attività di informazione e di comunicazione sono:

1) programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria;

2) pubblicità;

3) distribuzioni o vendite promozionali;

4) affissioni;

5) organizzazione di manifestazioni e partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi.

Le attività di informazione e di comunicazione sono materia di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che comprende anche l'«ordinamento della comunicazione». Pertanto, come disciplinato dalla citata legge n. 150 del 2000, mentre per le amministrazioni centrali dello Stato viene introdotta una procedura ben precisa per

la realizzazione dell'attività di comunicazione nell'ambito della quale un ruolo centrale è ricoperto dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri che esercita l'attività di filtro rispetto a tutte le proposte provenienti dalle amministrazioni, viceversa per le amministrazioni regionali e locali viene introdotto solo un obbligo di comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Conferenza unificata dei regolamenti approvati che disciplinano le forme e le modalità di tale attività.

L'attività di informazione è diversa dall'attività di comunicazione avendo la prima, di regola, carattere finale, esaurendo il suo scopo nel procurare conoscenza di una data notizia al cittadino, laddove l'attività di comunicazione è tesa a persuadere o comunque a indurre determinati comportamenti. Nell'ambito dell'attività di comunicazione la dottrina divide l'attività di comunicazione «di servizio» dall'attività di comunicazione «immagine», essendo la prima quella che si caratterizza per il «favor», l'interesse degli amministrati, la seconda invece quella che procura un vantaggio soprattutto all'istituzione che la utilizza.

Per quanto riguarda le evidenti relazioni esistenti tra l'attività di comunicazione istituzionale e l'attività di comunicazione politica bisogna far riferimento alla legge n. 28 del 2000 (legge sulla «*par condicio*») che, all'articolo 9, pone un divieto relativo di realizzazione delle iniziative di comunicazione istituzionali dal giorno di convocazione dei comizi elettorali fino al giorno di chiusura delle operazioni di voto; tale divieto non opera per le attività effettuate in forma impersonale e indispensabili per l'assolvimento efficace delle funzioni amministrative (tali potrebbero essere le comunicazioni cosiddette «di servizio»). Analoga normativa era peraltro già contenuta nelle disposizioni concernenti la propaganda elettorale per le elezioni di sindaco, presidente della provincia e consigli comunale e provinciale, di cui all'articolo 29 della legge 25 marzo 1993, n. 81.

Fin qui la ricostruzione giuridica della disciplina della materia, la realtà dei fatti è che esiste un labile confine tra attività di comunicazione delle iniziative delle pubbliche amministrazioni e attività di propaganda politica per la maggioranza al governo in un dato momento in quel comune, provincia o regione. Si è escluso da tale elencazione, in maniera non casuale, lo Stato in quanto, almeno a questo livello istituzionale, esiste un minimo di coordinamento effettuato dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri; peraltro in materia la stessa legge n. 150 del 2000 prevede una disciplina di dettaglio il cui coordinamento con l'omologa attività svolta a livello locale è demandato a una semplice comunicazione che gli enti locali devono effettuare.

Il risultato di tutto ciò è che fioriscono iniziative che usufruiscono di tutti i mezzi di comunicazione, realizzate con i soldi pubblici, spesso nei periodi immediatamente precedenti le campagne elettorali, delle quali difficilmente si può cogliere l'interesse preminente del cittadino destinatario del messaggio. Molto semplice è invece individuare l'interesse, di carattere elettorale, del politico di turno promotore dell'iniziativa.

Sfogliando i giornali, guardando *dépliant* e opuscoli o, a volte, guardando le televisioni locali spesso ci si imbatte nelle facce rubiconde di assessori o di sindaci che con messaggi aulici pubblicizzano la loro ultima creatura: la fiera, lo spettacolo o la realizzazione architettonica nella piazza del paese. Nella comunicazione spesso, se non sempre, il contenuto dell'iniziativa è in secondo piano rispetto alla promozione di chi l'ha realizzata, dando così l'immagine di un narcisismo politico fuori luogo. In un periodo di crisi come quello attuale è bene ritornare a una sobrietà di fondo dell'essere politico che è stata una caratteristica, secondo noi positiva, della nostra classe dirigente del passato. Del resto è del tutto evidente che i

cittadini votano per chi realmente tutela i loro interessi e non certo per chi crea un effetto immagine al di sotto del quale non c'è alcuna realtà di fatto.

In questo quadro la presente proposta di legge mira a ricondurre le attività di comunicazione istituzionale nel loro alveo naturale di attività di servizio al cittadino.

L'intervento riguarda tre aspetti:

1) innanzitutto si interviene sul periodo preelettorale durante il quale è vietata qualsiasi iniziativa di comunicazione istituzionale, allungando i termini previsti dall'articolo 9 della legge n. 28 del 2000 e, per gli enti locali, dall'articolo 29 della legge n. 81 del 1993 e portandoli a sei mesi prima della data prevista per le elezioni, così come avviene in altri ordinamenti europei;

2) si definisce meglio la cornice nella quale si pone l'attività di comunicazione definita dalla dottrina « comunicazione-immagine », da un lato sostituendo nelle finalità dell'attività di comunicazione la « promozione dell'immagine delle amministrazioni » con « la promozione dell'immagine delle realtà territoriali », dall'altro introducendo il principio generale che « in tutte le attività di informazione e di comunicazione istituzionale, in qualsiasi forma realizzate, è assicurata la prevalenza della comunicazione di un contenuto utile ai cittadini della realtà amministrata piuttosto che alla immagine del responsabile politico della istituzione che promuove l'attività »;

3) si interviene poi sulle modalità e sulle forme della comunicazione a carattere pubblicitario adottate dalle pubbliche amministrazioni non statali aggiungendo all'obbligo di comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Conferenza unificata del regolamento di cui al comma 3 dell'articolo 2 della legge n. 150 del 2000 una preventiva intesa in sede di Conferenza unificata sulle linee guida dei regolamenti in materia.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Modifiche alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, e alla legge 25 marzo 1993, n. 81, in materia di disciplina della comunicazione istituzionale, obblighi di informazione e propaganda elettorale).

1. Il comma 1 dell'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, è sostituito dal seguente:

« 1. Dal primo giorno del sesto mese precedente il mese nel quale sono fissate le elezioni, ovvero, in caso di interruzione anticipata della legislatura, 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 e indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni ».

2. Il comma 6 dell'articolo 29 della legge 25 marzo 1993, n. 81, è sostituito dal seguente:

« 6. È fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei centottanta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa ».

ART. 2.

(Modifiche alla legge 7 giugno 2000, n. 150, in materia di disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni).

1. Alla legge 7 giugno 2000, n. 150, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

1) la lettera f) del comma 5 è sostituita dalla seguente:

« f) promuovere l'immagine delle realtà territoriali, nonché quella dell'Italia,

in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale »;

2) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

« *5-bis.* Nelle attività di informazione e di comunicazione istituzionale, in qualsiasi forma realizzate, è assicurata la prevalenza della comunicazione di un contenuto utile ai cittadini della realtà amministrata piuttosto che all'immagine del responsabile politico dell'istituzione che promuove l'attività »;

b) dopo il comma 3 dell'articolo 2 è aggiunto, in fine, il seguente:

« *3-bis.* Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera *b)*, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuate con le regioni e gli enti locali le linee guida comuni dei regolamenti di cui al comma 3 del presente articolo ».



17PDL0058380