

queste istituzioni

**Comunicazione e campagne
di sensibilizzazione a livello comunale:
prospettive di propaganda
municipale?**

Matteo Carrer

Numero 2/2023

30 giugno 2023

Comunicazione e campagne di sensibilizzazione a livello comunale: prospettive di propaganda municipale?

di Matteo Carrer*

Sommario

1. Comunicazione e sensibilizzazione a livello comunale. – 2. Rassegna esemplificativa di campagne comunali. – 3. Conclusioni. Indirizzo politico e abitudini personali: quale connessione?

Sintesi

Il contributo propone una rassegna di campagne di sensibilizzazione a livello comunale, mettendo in rilievo per ciascuna il rapporto con le attribuzioni comunali. Si viene così a scoprire che i Comuni si dedicano a campagne comunali di diversa tipologia. Alcune hanno un carattere molto pratico, altre non propongono azioni da compiere o non compiere. Alcune sono relative a competenze comunali, altri sono molto lontane dalla realtà dell'ente locale. Un dato accomuna tutte le campagne di sensibilizzazione: la volontà di influire non solo sui comportamenti bensì sui pensieri dei consociati.

Abstract

The contribution proposes a review of awareness campaigns at the municipal level, highlighting for each the relationship with the municipal powers. Thus we discover that the Municipalities are dedicated to municipal campaigns of different types. Some have a very practical purpose, others do not propose actions to be done or not to be done. Some are related to municipal responsibilities, others are very far from the needs of the Town Council. One fact binds all the awareness campaigns: the desire to influence not only the behavior but also the thoughts of the people.

Parole chiave

Campagna di sensibilizzazione; Comune; Enti locali; propaganda.

Keywords

Awareness campaign; Town Council; Local government; propaganda.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Bergamo.

1. Comunicazione e sensibilizzazione a livello comunale

Le campagne comunali di sensibilizzazione sono interessanti per gli studi di diritto pubblico in quanto permettono di individuare quali temi sono ritenuti importanti e da diffondere presso la generalità della popolazione da un ente pubblico quale è il Comune.

Si tratta, in estrema sintesi, di destinare energie – che possono essere più o meno cospicue a livello di mera spesa economica – da parte dell’ente pubblico e canalizzarle verso un obiettivo di comunicazione. Una forma di attività dell’amministrazione che risolve l’azione amministrativa in una comunicazione al pubblico. Il tema è ovviamente vicino alla distinzione tra politica e amministrazione, nella declinazione dell’indirizzo politico¹, poiché la comunicazione consiste sicuramente in un’informazione che è altresì veicolata in modo diverso rispetto a qualsiasi altro avviso informativo, poiché presuppone interesse, attenzione e pubblicità (quest’ultima nel senso comune di messaggio pubblicitario). Ed è proprio l’analisi della modalità e delle finalità delle campagne a restituire la misura dell’attenzione dell’ente, considerato in se stesso, ossia singolarmente, e considerato trasversalmente, nelle linee di tendenza comuni agli enti presi in considerazione².

Dunque, la prima questione su cui interrogarsi è cosa sia una campagna di sensibilizzazione. Si tratta – come detto – in sostanza di un’iniziativa pubblicitaria: concretamente, il Comune utilizza risorse dell’amministrazione (anche attraverso un impegno di spesa di denaro pubblico) per veicolare un messaggio alla generalità della popolazione, attraverso supporti fisici (come possono essere cartelli e manifesti) o virtuali (come il sito ufficiale del Comune, *social* e altri media).

Si tratta – di nuovo, con una certa sintesi definitoria – di una peculiare forma di pubblicità: una *réclame* che condivide metodi e spesso anche spunti creativi con le abituali pubblicità commerciali, ma che ha i caratteri dell’ufficialità. Il fatto che sia un ente pubblico, anche se il minore della Repubblica (art. 114 Cost.), a chiedere, stimolare, porre l’attenzione su un determinato comportamento oppure a veicolare un certo messaggio dà al contenuto della campagna un valore diverso rispetto al consiglio di un qualsiasi operatore commerciale che

¹ V. *ex multis*, M. CLARICH, *Politica e amministrazione negli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 781 ss.; L. CASINI, *La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia*, in *Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1/2014, p. 9 ss.; B. G. MATTARELLA, *L’attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Diritto amministrativo generale, I, Milano, 2003, p. 765 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti “atti politici” e atti di “alta amministrazione”*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 122 ss.; ID, *Sugli atti di alta amministrazione*, in *Giur. cost.*, 3/2013, 1377 ss.; F. F. PAGANO, *Gli atti emanati dal Governo nell’esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 864 ss.; S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 911 ss.

² Dal punto di vista metodologico, per la presente ricerca si sono prese in considerazione le campagne di sensibilizzazione di cui si trova traccia nei siti dei Comuni e nei giornali attraverso una ricerca effettuata tramite web. Non vi sono, pertanto, pretese di esaustività.

presenta il proprio prodotto o di un qualsiasi gruppo di interesse che si adopera e insiste per diffondere le opinioni o i valori o le attività di cui si fa portatore.

In ultima analisi, come si vedrà, la campagna di sensibilizzazione può essere una opportunità per suggerire in modo cortese (secondo la teoria della “spinta gentile”³) un comportamento che, se ignorato, il Comune ha il potere di sanzionare, sia pure soltanto come contravvenzione, posto che non è nelle competenze degli enti locali intervenire per mezzo della repressione penale.

In alternativa, la “spinta gentile” può riguardare qualcosa di diverso, cioè non un comportamento bensì un concetto (nella abituale, per quanto generica, accezione di pensiero definito e idealmente configurato, di nozione autonoma di alcunché). L’ente pubblico, in questo caso, si impegna per porre all’attenzione dei consociati un tema, un problema, un aspetto su cui invita alla riflessione o alla considerazione anche senza che vi sia una specifica azione da compiere o astenersi dal compiere che viene suggerita.

Tali definizioni generali sono utili per introdurre il tema e per segnalare i confini del tema, tuttavia restano teoriche senza una esemplificazione pratica che possa permettere di scendere nel dettaglio e osservare concretamente quali siano le opzioni a disposizione delle amministrazioni pubbliche riguardo a questi temi. Per questa ragione, si prenderà il ragionamento in generale dopo aver compiuto un *excursus* di campagne comunali.

2. Rassegna esemplificativa di campagne comunali.

Una rassegna esaustiva delle campagne di sensibilizzazione comunale è fuori dalla portata del presente lavoro, che si limita a trarre delle linee di tendenza dall’analisi di talune di esse.

Linee di tendenza che – pure – sembrano delineare uno spettro piuttosto ampio e, in un certo senso, metodologicamente esaustivo delle possibilità offerte e concretamente sfruttate dall’ente Comune. In particolare, si dividono le campagne in due macroambiti con specifico riferimento alle attribuzioni comunali. Gli ambiti comunicativi, infatti, possono essere distinti in: campagne attinenti a compiti o attribuzioni del Comune e campagne non specificamente attinenti ad attribuzioni del Comune.

Il punto più interessante, quello su cui si tornerà in conclusione, è proprio l’indirizzo politico comunale. Il caso delle campagne di comunicazione, come si vedrà, mette in discussione il profilo di indirizzo politico cui è abituato in genere il minore degli enti territoriali della Repubblica. A mente dell’art. 114 Cost., infatti, il Comune è il mattone fondamentale della Repubblica: per quanto non sia scontato che sia l’ente più piccolo, come dimensioni e risorse assolute, rimane l’ente minore. Per mutuare il linguaggio costituzionale, l’art. 5 della Carta

³ R. THALER, C. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, Feltrinelli, Milano, 2009.

fondamentale⁴ la Repubblica «adeguata i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»: non si può negare che un indirizzo politico compete strutturalmente al Comune. Il tema deriva già da una lettura piana dell'articolato costituzionale, dove al già ricordato art. 5 Cost. si può sommare l'art. 118, co. 1° Cost., secondo il quale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni».

A livello legislativo, secondo l'art. 42 del d.lgs. 267/2000, rubricato “attribuzioni dei consigli” si legge al co. 1 che «il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo» del Comune e al co. 3 che esso «nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori».

Se il quadro concettuale è chiaro, resta da stabilire cosa significhi indirizzo politico a livello comunale. Certo può essere relativo all'autonomia comunale e all'esercizio delle funzioni attribuite a quel livello di governo. Dizione corretta, ma forse generica. Secondo la dottrina, «chiunque si sia occupato del tema sottolinea che a livello periferico l'indirizzo tende a sfumare nella gestione, perché su scala ridotta fare politica significa in ultima analisi compiere scelte di amministrazione concreta e puntuale»⁵.

Non si tratta di una contraddizione, bensì di una conseguenza delle dimensioni dell'ente Comune: come si è già detto, non tanto in senso assoluto quanto nel senso della tipologia di funzioni. Anche le campagne di sensibilizzazione presuppongono una scelta, tuttavia il quadro è più articolato. Si tornerà sul punto.

Dal punto di vista delle singole campagne che fungono da rassegna per le osservazioni che si stanno compiendo, si riscontra che il Comune di Bari nel 1999 ha avviato una campagna di sensibilizzazione che «mira[va] a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza di alcune virtù civili quali: legalità, collaborazione, cortesia e informazione» con l'obiettivo di «coinvolgere l'opinione pubblica sull'importanza dei valori alla base della civile convivenza, che migliorano la qualità della vita; “catturare” l'attenzione con una campagna accattivante e far riflettere sull'importanza di questi temi». Dal punto di vista della realizzazione della campagna «l'innovazione sta nell'idea di promuovere i principi morali alla base della civile convivenza, in modo originale ed alternativo, proponendoli simpaticamente come “prodotti commerciali”»⁶: e così la collaborazione è stata reclamizzata come una colla, la legalità come uno spray smacchiatore, l'informazione come una boccetta di medicinale, la cortesia come un dolcificante

⁴ Per tutti, R. BIFULCO, *Art. 5*, in AA.VV. (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006.

⁵ A. RICCOBONO, *Politica e amministrazione nel sistema delle autonomie territoriali: merito e fiducia a trent'anni dalla privatizzazione*, in *Lavoro diritti Europa*, 1/2022, p. 3, che a sua volta cita parzialmente le parole di G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *Var. temi dir. lav.*, 2020, p. 45 ss.

⁶ <https://www.comune.bari.it/campagna-di-sensibilizzazione-sul-senso-civico-1999-2000>.

in piccole pastiglie. In epoca *pre-social media*, sono stati realizzati volantini e pubblicità su giornali, poster e manifesti (esterni in pubblico, interni in scuole e uffici comunali, dinamici su bus locali).

Il principio di legalità ha una solida base giuridica, mentre è più difficile declinare la collaborazione e la cortesia. Quanto all'informazione, si tratta con evidenza di un mezzo e non di un fine (fine potrebbe essere la cultura, o la conoscenza acquisita tramite l'informazione). Dunque, per quanto siano indicate con sicurezza quali "valori alla base della civile convivenza" si tratta di una scelta non priva di elementi discrezionali. Compete al Comune contribuire a garantire la legalità? In senso ampio, e dunque anche con un'azione di promozione? La risposta è positiva e può essere positiva anche con riguardo alla cultura o alla buona informazione (posto che, così aggettivata, il problema si sposta su cosa significhi in concreto una "buona" informazione) e persino alla cortesia, che non ha uno specifico appiglio giuridico ma che rientra nel concetto di una relazione interpersonale pacifica e serena, cosa che l'ordinamento può senz'altro supportare. Tuttavia, già da questa prima campagna si vede come il Comune non sponsorizzi nessuna azione particolare, bensì dei valori in generale. Che siano condivisibili o meno non è interessante nell'analisi della campagna (poiché introdurrebbe un elemento valoriale), ciò che interessa è che la campagna è discrezionale, espressione cioè di indirizzo politico.

Interessante è una campagna del Comune di Verbania dell'autunno 2022: «con l'arrivo della stagione autunnale, per arginare il caro bollette e gli aumenti dei costi dell'energia, l'Amministrazione Comunale di Verbania è al lavoro su vari fronti, ricordando che in sette mesi si è avuto il raddoppio delle spese raggiungendo quasi 1,3 milioni di euro (con un contributo del Governo che ne ripiana solo una parte per circa il 30%). Per questo come Comune seguiamo il contenimento delle temperature negli uffici comunali e nelle scuole (escludendo gli asili nido). Un altro passo, il primo con la realizzazione di un video fatto da studenti, è quello di promuovere con una campagna di sensibilizzazione comportamenti e abitudini capaci di tutelare l'ambiente, contrastare il cambiamento climatico e salvaguardare le spese, attraverso il risparmio energetico, rivolto a cittadini e famiglie»⁷.

Sul sito del Comune e sui social è stato caricato un piccolo videoclip di un pezzo in stile *rap* interpretato da giovani. Indipendentemente dalla qualità della realizzazione, dallo stile e dalle soluzioni⁸ suggerite – tre aspetti fondamentali sui quali tuttavia non compete indagare oltre in questa sede – il messaggio non è rivolto, come sembra suggerire la descrizione ufficiale della campagna, all'ente Comune, dunque al risparmio per gli uffici pubblici o le sedi comunali, bensì

⁷ <https://www.comune.verbania.it/Novita/Notizie/Energy-Rap>.

⁸ Peraltro filtrate dalla ritmica dello stile rap, le soluzioni proposte si attestano su questa tipologia: «tira giù il gas e aggiungi un maglione», oppure «svegliati prima non fare il pigrone / anche a piedi arrivi a lezione» o, ancora, «sotto la doccia non starci mezz'ora / spegni quel phon che ci mandi in malora».

per promuovere una campagna di risparmio al pubblico, attraverso il meccanismo comunicativo – centrale ma su cui, di nuovo, non vale qui soffermarsi – dei giovani che danno il “buon esempio” ai coetanei e all’intera comunità.

È altresì interessante che il lavoro sia stato incentrato sulle scuole. Posto che, come sembra, l’obiettivo sia far risparmiare tutti, sono stati coinvolti gli studenti e solo in secondo luogo, da spettatori, la generalità della comunità.

Vi è un suggerimento concreto di azioni da intraprendere, ma il lato operativo è subordinato al messaggio generale.

In un ambito completamente diverso, non pochi Comuni⁹ hanno avviato campagne di sensibilizzazione sul decoro urbano e l’igiene pubblica, sollecitando i proprietari di cani a raccogliere le deiezioni dei propri animali. Si tratta di un problema abbastanza sentito e che, peraltro, è sanzionato in via amministrativa¹⁰. Dunque, il Comune si impegna a comunicare un’informazione e a stimolare un comportamento che ha la forza di punire d’autorità. Si tratta, dunque, di una scelta politica di complessiva comunicazione e interrelazione tra cittadini e amministrazione¹¹.

Più generale, e su temi non dissimili, si annoverano le campagne del Comune di Fara Gera d’Adda (BG) e del Comune di Landriano (PV) rispettivamente del 2021 e del 2022 di sensibilizzazione al decoro urbano, con interventi tramite cartelloni pubblicitari su: corretta raccolta delle deiezioni canine, la non dispersione di rifiuti sulle aree verdi e più in generale nelle aree pubbliche, nonché l’invito al conferimento dei rifiuti domestici nei cestini portarifiuti posti in fregio alle strade (Landriano)¹² a non gettare a terra mozziconi di sigarette, a raccogliere le deiezioni canine, a non abbandonare rifiuti fuori dagli appositi contenitori e a non gettare a terra gomme da masticare usate (Fara Gera d’Adda)¹³. I cartelloni medesimi di quest’ultimo

⁹ Nel corso della ricerca che ha preceduto la redazione di queste note si sono trovati: Anacapri (NA), Inzago (MI), San Giuliano Milanese (MI), Verona, Lissone (MB), Olgiate Olona (MB), Cuneo, Caramagna Piemonte (CN), Cairo Montenotte (SV).

¹⁰ Come ricorda, ad esempio, il Comune di San Giuliano (MI): «Il mancato rispetto della normativa in vigore prevede l’applicazione di sanzioni amministrative, da 25 a 150 euro (art. 50, c.5 del Regolamento di Polizia Urbana – Delibera di C.C. n. 67/2018)», <https://sangiulianonline.it/notizie/campagna-di-sensibilizzazione-sulla-raccolta-delle-deiezioni-canine/>.

¹¹ Simile è il caso della campagna provinciale perugina “no ai bocconi avvelenati”, presentata per la prima volta nel 2014 ma riproposta a più riprese e rilanciata anche da siti comunali (es. il Comune di Cannara (PG) nel 2020), che ricorda il divieto – sanzionato a seconda dei casi a livello amministrativo e penale – di preparare, detenere, utilizzare e abbandonare esche o bocconi avvelenati.

¹² Attraverso cartelloni con le seguenti scritte: “Un cane felice ha un padrone civile. Il cane è tuo, il marciapiede è di tutti”; “Lo faresti a casa tua? Segui il calendario per la raccolta differenziata” [nell’immagine, rifiuti abbandonati nel verde]; “non essere incivile. Pesa anche sulle tue tasche. Segui il calendario per la raccolta differenziata” [nell’immagine, un sacco dei rifiuti domestici che viene infilato in un cestino comunale] <https://comune.landriano.pv.it/notizie/376582/campagna-sensibilizzazione-landriano-tutti>.

¹³ “Tutto fumo e niente a posto! Non gettare in terra il tuo mozzicone...”; “I suoi bisogni sono un tuo dovere! Pulisci dove il tuo cane sporca”; “vedere certe cose ci dispiace un sacco! Se li abbandoni sei un incivile” [riferito ai sacchi della spazzatura o comunque ai rifiuti]; “la maleducazione si appiccica addosso! Le cicche non vanno gettate

Comune ricordano che l'inosservanza è punita con una sanzione amministrativa «da 50 a 500 euro», tuttavia la scelta è quella di fare leva prima sull'adesione dei cittadini e solo in un secondo momento sul potere coercitivo e sanzionatorio.

Appartiene al tema della sicurezza urbana la campagna del Comune di Pavia di contrasto alla contraffazione portata «avanti mediante un'opera di sensibilizzazione della popolazione su quelle che sono le insidie del fenomeno, molto sottovalutato, ma particolarmente pericoloso per il cittadino, per la comunità e per l'economia» attraverso manifesti e «un libretto che spiegherà come la legalità deve essere rispettata anche in settori come il commercio e la vendita di beni che possono essere contraffatti». A livello operativo «saranno avviati incontri con gli studenti per sensibilizzare sulla pericolosità e complessità del fenomeno e continuerà l'opera di prevenzione e repressione di questi problemi cercando di non limitarsi all'ultimo anello della filiera criminale ma di andare oltre»¹⁴. Il commercio di oggetti contraffatti presenta profili di contrarietà alla legge anche nell'ambito del diritto penale, il fatto che se ne occupi una campagna comunale dimostra un interesse da parte dell'amministrazione che va oltre le competenze comunali in senso stretto.

Ancora, è interessante la campagna del 2022 di sensibilizzazione contro lo spreco d'acqua promossa dalla A.T.O.4 cuneese¹⁵ e rilanciata dal Comune di Sambuco (CN) con proprio avviso a firma del Sindaco. Sono consigliati comportamenti molto semplici, eppure a loro modo invasivi, quali non «insaponarsi sotto la doccia o spazzolare i denti con il getto sempre aperto, fare la lavatrice anche quando non è piena, lavare sovente l'auto, sciacquare frutta e verdura sotto il rubinetto anziché in una bacinella» e l'invito è a «ridurre al minimo il consumo di acqua potabile (onde evitare spiacevoli ordinanze)». Per quanto inserito tra parentesi, il cenno da ultimo citato è significativo: l'esercizio di un potere obbligatorio è ritenuto sgradito dalla stessa autorità che lo detiene. Dunque, si preferisce un adeguamento *spontaneo* e *preventivo* a comportamenti che, senza essere obbligatori, sono già in linea con quanto eventualmente sarebbe reso vincolante. Si tornerà sul punto.

Del tutto simile la campagna di sensibilizzazione all'utilizzo responsabile dell'acqua del Comune di Arpaia (BN) nella stessa siccitosa estate 2022 con cui si richiamano 10 regole per «risparmiare acqua» al motto di «cambia le tue abitudini quotidiane e inizia a risparmiarla. In

in terra!» <https://www.comune.farageradadda.bg.it/articolo/campagna-sensibilizzazione-al-decoro-urbano>. “Cicca” per *chewing gum* e “in” terra invece di “a” terra appaiono come lombardismi se non dialettalismi.

¹⁴ <https://www.comune.pv.it/site/home/aree-tematiche/polizia-locale-e-protezione-civile/sicurezza/articolo-535.html>.

¹⁵ «L'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale n. 4 “Cuneese” (A.ATO/4) o, secondo l'accezione consolidata, l'Autorità d'Ambito, è il nuovo soggetto istituzionale al quale la L. n. 36/94 (“Galli”) e la L.R. n. 13/97 conferiscono le funzioni di governo, organizzazione e regolazione del Servizio Idrico Integrato ovvero l'insieme dei servizi facenti capo al ciclo idrico integrato» <http://lnx.ato4cuneese.it/wp/>.

questo modo ridurrai i costi della bolletta di casa e preserverai l'ambiente che ci ospita»¹⁶. In questo caso, all'assioma tale per cui i comportamenti dei privati possano fare la differenza a livello macroscopico (assioma, appunto, che si dà per acquisito in tale genere di campagne) si sommano anche valutazioni ulteriori, tra cui una certa valutazione della sensibilità ambientale e un principio economico in senso più stretto, il risparmio in bolletta, che lascia pensare che il costo dell'acqua sia troppo basso, o in caso contrario non sarebbe ragionevole pensare che un soggetto razionale consumi più di quanto non gli sia necessario¹⁷.

Acqua, energia, stili di vita e verde sono i punti principali di una campagna di sensibilizzazione sui comportamenti virtuosi e di sobrietà nell'uso delle risorse ideata e promossa dal settore Ambiente e Verde pubblico del Comune di Sassari nell'estate 2022.

«La campagna si inserisce all'interno dell'attuale contesto storico di carenza della risorsa idrica e di complicazioni geopolitiche nel reperimento delle risorse energetiche. Quattro temi, acqua, energia, stili di vita e verde, sono gli argomenti sui quali si soffermano gli strumenti grafici che saranno diffusi dai canali web e social dell'amministrazione comunale. Due infografiche e quattro "francobolli" tematici potranno così essere di aiuto nell'apprendere nuove e semplici abitudini orientate a un utilizzo più attento delle risorse a disposizione»¹⁸.

La finalità sembra più ambiziosa di un momentaneo risparmio in contesto di scarsità dovuta alla siccità, poiché, nelle parole dei promotori «riteniamo sia necessario impostare un ragionamento e interrogarci sulle modalità con le quali ciascuno di noi utilizza le risorse naturali durante la vita di ogni giorno»¹⁹.

Alcuni Comuni della provincia di Livorno²⁰ hanno proposto una campagna di sensibilizzazione e informazione sui temi della protezione civile denominata "io non rischio". Concretamente, sono state distribuite «circa 50mila copie di opuscoli all'interno le cassette postali dei cittadini residenti e non, nei comuni [coinvolti]. All'interno dell'opuscolo i cittadini potranno trovare tutte le misure di autoprotezione, nonché i riferimenti utili e i numeri da chiamare in caso di emergenza. Sono inoltre spiegati l'attuale sistema dell'allerta meteo e i rischi presenti sul territorio della Bassa Val di Cecina come quello industriale e sismico, ed elencate le aree di attesa individuate dai Comuni, ossia i punti di riferimento per la popolazione in caso di

¹⁶ <https://www.comune.arpaise.bn.it/campagna-di-sensibilizzazione-allutilizzo-responsabile-dellacqua-lacqua-e-un-bene-davvero-prezioso-cambia-le-tue-abitudini-quotidiane-e-inizia-a-risparmiarla-in-questo-mod/>.

¹⁷ In altri termini, solo un costo basso può consentire sprechi, cioè utilizzi oltre il necessario: un prezzo che incrocia correttamente domanda e offerta massimizza *in re ipsa* la funzione di utilità (si pensi alla benzina, notoriamente cara, per un esempio che chiarisca ulteriormente il ragionamento: il consumatore ne risparmia il più possibile, non certo in senso assoluto bensì in funzione di quanto gli è strettamente necessario. Una campagna di risparmio della benzina di tal fatta sarebbe impossibile, poiché, indipendentemente da quanto ciascuno ne utilizza, nessuno ne fa "spreco").

¹⁸ <https://tg24.sky.it/cagliari/2022/07/22/ambiente-campagna-di-sensibilizzazione-comune-di-sassari>.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Castagneto Carducci, Bibbona, Cecina e Rosignano Marittimo.

emergenza dove sostare per alcune ore in attesa di rientrare nelle proprie case o essere indirizzati presso le strutture di ricovero»²¹.

Il Comune di Crispiano (TA) ha promosso una campagna di sensibilizzazione a favore dei cittadini più fragili denominata “posso prima io?” «grazie alla quale il familiare che presta le cure a una persona con grave o gravissima disabilità (legge 104/92, art. 3 comma 3) sarà munito di un pass nominativo rilasciato dal Comune di Crispiano con il quale segnalerà la propria priorità nell’accesso alle attività commerciali, farmacie, parafarmacie, supermercati e minimarket per poter fare rientro al proprio domicilio nel minor tempo possibile»²². Ovviamente nell’iniziativa sono coinvolti anche i negozianti, al fine di coordinare l’intervento. È complesso attribuire una specifica giuridicità al pass comunale, che risponde in ultima istanza alle competenze dell’ente in tema di servizi sociali ma che comporta, appunto, un comportamento collaborativo dei consociati che vada oltre l’obbligo giuridico in senso stretto.

Complessa e articolata la campagna di sensibilizzazione sugli stereotipi di genere del Comune di Trieste che «veicola tre messaggi importanti, sulla violenza di genere, la disparità salariale e l’indipendenza economica femminile. La campagna, che si riferirà in particolare agli stereotipi di genere nell’emergenza sanitaria, per sensibilizzare gran parte della cittadinanza e far riflettere su questi temi prevede l’affissione di cartelloni su 10 autobus per un mese»²³.

Si è definita complessa la campagna non per il contenuto in sé, piuttosto chiaro, quanto per due ulteriori profili: la competenza comunale e il contenuto comunicativo specifico. Nella presentazione della campagna e nelle stesse comunicazioni, si vede immediatamente come i profili su cui investe il Comune di Trieste non riguardino né l’ente in sé né la popolazione o il territorio. I dati citati a base, premessa e conferma della campagna sono tratti dal Ministero dell’interno, dalla Fondazione Onda, Osservatorio nazionale sulla salute della donna e di genere, in collaborazione con Didael KTS attraverso un’indagine condotta (su base nazionale) dall’Istituto di ricerca Elma Research e dal Bilancio di genere 2021 a cura del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato. Per quanto l’art. 3 Cost. impegni l’intera Repubblica, e dunque anche il Comune, ad attuare il principio di uguaglianza, formale e sostanziale, non si vede come il Comune di Trieste possa specificamente intervenire su un tema che travalica l’impegno di un ente territoriale, sia pure città capoluogo di Regione. L’impostazione si riflette sul materiale pubblicitario, formato concretamente da cartelloni con le seguenti scritte: “Mio il denaro mia la scelta. L’indipendenza economica ti rende libera”; “la pandemia ha aumentato le disparità. 4 donne su 10 sono in difficoltà economica” e “il covid ha fermato tutto tranne la

²¹ https://www.comune.rosignano.livorno.it/pagina131632_io-non-rischio-la-nuova-campagna-di-sensibilizzazione-e-informazione-sui-temi-della-protezione-civile.html.

²² https://www.comune.crispiano.ta.it/images/AVVISO_POSSO_PRIMA_IO.pdf.

²³ <https://www.comune.trieste.it/it/presentata-in-municipio-la-nuova-campagna-di-sensibilizzazione-sugli-stereotipi-di-genere-81993>.

violenza. In Italia viene uccisa una donna ogni 3 giorni, il 68% dal partner o dall'ex partner". Se in alcune delle campagne sinteticamente descritte il lato pratico, operativo, arrivava fino alla minuzia, in questo caso ci si domanda cosa possa o debba fare il cittadino che legga i cartelloni. Forse nulla di concreto, se non interiorizzare il messaggio. Di nuovo, si tornerà sul punto.

Sembra andare oltre le competenze e i problemi del singolo Comune la campagna di sensibilizzazione e prevenzione delle ludopatie del Comune di Bultei (SS): come noto, il problema della ludopatia ha un andamento scollegato dalla realtà territoriale. Nel caso di specie, la campagna ha presentato un monologo, interpretato da un attore, seguito da un dibattito con interventi del sindaco, di uno psichiatra e di un educatore. Una forma comunicativa puntuale e concentrata, perciò ancora diversa rispetto a quanto visto nei casi precedenti.

Diversa nel tema ma simile nella dimensione dell'impegno, che va ben oltre le forze di un singolo Comune, è la campagna sensibilizzazione contro l'abbandono degli animali domestici di Vignola Falesina (TN)²⁴, così come la campagna di sensibilizzazione contro le truffe agli anziani del Comune di Cotignola (RA): «Confartigianato sarà protagonista di questa iniziativa promossa da ANAP Confartigianato e dal Ministero dell'Interno e che vede la collaborazione di Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza, di tutte le Amministrazioni Comunali della provincia [di Ravenna] e delle rispettive Polizie Locali» realizzata con un gazebo, presumibilmente informativo, in occasione del mercato settimanale.

Infine si cita la campagna di sensibilizzazione per la donazione organi e tessuti promossa dal Comune di Pianiga (VE) si distingue da tutte quelle qui riportate per la assoluta assenza di contenuti di indirizzo: intitolata "una scelta in comune", si limita a ricordare a ogni cittadino la possibilità di esprimere la propria volontà sulla donazione di organi e tessuti in occasione del rinnovo della carta d'identità al motto di "informati, decidi e firma". Una campagna che, a dispetto della definizione ufficiale di "sensibilizzazione", è più autenticamente di informazione.

3. Conclusioni. Indirizzo politico e abitudini personali: quale connessione?

In conclusione, si torna su quanto rilevato in principio sulla vicinanza tra indirizzo politico e azione concreta. Allora si era insistito sulla contiguità concettuale tra indirizzo politico comunale e azione amministrativa nell'abituale esercizio dei poteri dell'ente Comune.

Al termine dell'*excursus* condotto, appare un secondo elemento, cioè la contiguità tra indirizzo politico comunale e azione *dei cittadini*.

È in *re ipsa* che le campagne di sensibilizzazione (non solo a livello comunale) costituiscano un pungolo su un determinato argomento, portando o spostando l'interesse. Si è cercato di

²⁴ <https://www.comune.vignola-falesina.tn.it/Comune/Comunicazione/Avvisi-e-news/Campagna-sensibilizzazione-contro-l-abbandono-degli-animali-domestici>

mettere in luce come le campagne dei Comuni non si siano limitate a questioni di interesse strettamente locale, bensì spazino a tutto tondo su questioni che vanno ben oltre le competenze comunale, o che riflettono un'impostazione ideale o ideologica che chiede un'operazione autenticamente politica a monte, cioè una selezione di valori²⁵.

Più che approfondire questa distinzione, è utile notare quello che appare essere il vero *trait d'union* di tutte le campagne, altrimenti tra loro molto difformi. In alcuni casi il Comune informa; in altre consiglia un comportamento; in altri ricorda con tatto che un certo comportamento è punibile; in altre si lancia in valutazioni valoriali o addirittura geopolitiche (es. politiche energetiche). In certi casi si rivolge a una particolare e limitata categoria di cittadini (es. i proprietari di cani), in altri si fa educatore, poiché nel coinvolgere le scuole porta il peso dell'autorevolezza dell'ente pubblico a un'attività su cui chiama gli studenti a lavorare. Ancora, in certi casi l'attenzione della sensibilizzazione è puramente teorica o di riflessione su temi generali, in altri la sensibilizzazione scende a livello personale se non nell'intimità di ciascuno (come, ad es., l'utilizzo dell'acqua nella propria igiene).

La rassegna mostra una totale difformità tra oggetti delle campagne di sensibilizzazione, tra le quali costituisce una linea di continuità solo un aspetto: che si tratti di scuole o di fasce di cittadini, di precisi comportamenti suggeriti o solo di problemi di ampio livello, appare in sottofondo che il Comune si dimostra interessato a guidare il *pensiero* dei cittadini²⁶.

Nulla quaestio, se si pensa che la sensibilizzazione consiste proprio in questo, cioè guidare l'attenzione del pubblico cui la campagna è rivolta. Problema di non poco momento nel momento in cui, invece, si ritiene che il Comune possa guidare il pensiero su questioni che non siano di sua stretta competenza. Nell'ottica di un ente pubblico, sia pure dotato di autonomia e di indirizzo politico, che abbia come obiettivo quello di guidare i pensieri dei consociati, fa differenza che ricordi un comportamento che ha il potere di sanzionare (es. campagne rivolte ai padroni di cani), che si adoperi per richiamare al dovere di solidarietà costituzionalmente previsto all'art. 2 della Carta fondamentale (risparmio di risorse in condizioni di scarsità) o che sposi tesi valoriali. Un rigoroso *restraint* da parte del Comune dovrebbe far sì che questo si limiti

²⁵ Si è osservato che: «un tema che, nella scienza costituzionalistica, ancora oggi suscita dibattiti e alimenta differenti punti di vista è senza dubbio quello dell'indirizzo politico. Da Mortati a Crisafulli, da Mannino a Cheli, da Dogliani a Ciardo, ci si è cimentati nell'ostica impresa di cogliere l'essenza di un concetto quasi inafferrabile ma che, evidentemente, ha esercitato, usando le parole di Andrea Morrone, un indiscutibile fascino» e ancora «l'indirizzo politico riattiva il controverso rapporto tra diritto e politica, vale a dire tra il compimento di atti che rientrano nell'orbita tracciata dalle norme giuridiche e la complessa e mutevole opera di ponderazione e valutazione degli interessi generali posta in essere dagli attori politici» così Q. CAMERLENGO, *Recensione a Tanja Cerruti, Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, in *forumcostituzionale.it*, 1/2021, p. 330.

²⁶ All'esatto opposto di quanto osserva L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forumcostituzionale.it*, 2015, p. 2: «Del resto, se consideriamo il *lobbying* un'attività in grado di condizionare il *policy process*, ovvero il tentativo di influenzare l'attività delle istituzioni pubbliche e di dettarne l'agenda politica [...]»: qui il punto sta nelle istituzioni che influenzano i consociati.

a informare e a sensibilizzare dove c'è un apporto diretto dell'amministrazione locale. D'altra parte, è indubbio che la valorizzazione dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost. passi anche attraverso una selezione politica degli interessi²⁷, dunque è impossibile distinguere tra un comportamento oggettivamente richiesto e un'attenzione di puro pensiero fondata su opzioni valoriali.

Se fosse dimostrato²⁸ che i pubblici poteri hanno il potere, e l'intenzione, di intervenire sui pensieri dei consociati, la riflessione dovrebbe concentrarsi sulle caratteristiche, i limiti e le conseguenze di tali interventi, i quali, al contrario, tendono a non venire considerati al di fuori del contenuto che veicolano.

L'attenzione al contenuto e al contenitore, infatti, va distinta. Se, da un lato, è scontato che i pubblici poteri veicolino messaggi (di qualsiasi tipo) anche attraverso campagne di sensibilizzazione, dovendosi questo ricondurre all'*idem sentire de re publica*, dall'altro si tratta di un potere su cui, come qualsiasi altra manifestazione di potere pubblico, è opportuno innanzitutto essere consapevoli e in secondo luogo prestare attenzione, anche sotto il profilo squisitamente dottrinario²⁹.

²⁷ Come ritiene la dottrina: «il pluralismo territoriale, lungi dal costituire solamente una formula di riparto del potere tra diversi livelli di governo, acquisti una valenza cardinale nel legame con la sovranità popolare e la forma democratica dello Stato» C. MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del Titolo V*, in *forumcostituzionale.it*, 2010, p. 1.

²⁸ Un argomento in tal senso, sia pure *a contrario*, si potrebbe cogliere da quelle occasioni in cui il Comune si è opposto a campagne di sensibilizzazione provenienti da privati. In queste occasioni, la linea di indirizzo politico del Comune era, per pacifica ammissione degli stessi amministratori, incompatibile con il messaggio pubblicizzato. In queste occasioni, nessun comportamento era consigliato, si trattava – appunto – di sensibilizzazione su argomenti che richiedevano adesione di pensiero. La ricostruzione giornalistica rende i termini della questione: *Roma, tutti contro la nuova campagna Pro-vita contro l'aborto: "Riecco le offese sul corpo delle donne"*, in *La Repubblica*, 20 gennaio 2021; M. DE GHANTUZ CUBBE, *"Via quel manifesto shock contro l'aborto". Milano lo fa levare, Roma finora non fa nulla*, in *La Repubblica*, 9 dicembre 2020; *Manifesti pro vita nei cartelloni pubblicitari comunali: è scontro Clancy-Fdi*, in *bolognatoday.it*, 10 ottobre 2022; *Manifesti Pro Vita vietati. Il Tar riconosce le ragioni del Comune di Rimini*, in *newsrimini.it*, 29 ottobre 2022; B. BASILICI MENINI, *Manifesti pro vita, Roma li ha rimossi ma a Torino restano*, in *La Stampa*, 24 maggio 2022 dove si legge «L'assessore: "Campagna antistorica ma libera espressione, va difesa"».

²⁹ Su cui, invece, la dottrina giuridica non pare particolarmente impegnata. In altri settori, cfr. G. DELOGU, P. PALMIERI, *Chi ha paura del potere? Politica e comunicazione negli studi sull'età moderna*, in *Studi storici*, 2/2022, p. 373 ss. e la recensione di M.F. MURRU, C. Riva (a cura di). *Social media e politica. Esperienze, analisi e scenari della nuova comunicazione politica*, in *Comunicazione politica*, 1/2022, p. 153 ss.