



*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*Direzione Contenuti Audiovisivi*

*Ufficio pluralismo interno, servizio pubblico radiotelevisivo, pubblicità e tutela*

**La cd. *Par condicio*.**

## **2. La comunicazione istituzionale**

### **La comunicazione delle pubbliche amministrazioni in periodo elettorale**

L'art. 9, comma 1, della legge 28/2000 stabilisce 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”*.

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.

Infatti, il divieto è finalizzato ad evitare il rischio che le amministrazioni, nello svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale, 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.

### **Definizione di comunicazione istituzionale alla luce della legge n. 150/2000.**

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>10</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".*

La legge individua, altresì, al comma 5 dell'articolo 1, le finalità cui tendono le attività di informazione e di comunicazione citate; in particolare, tali attività sono 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*

---

<sup>10</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*").

*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”.*

### **Presupposti soggettivi e oggettivi della comunicazione istituzionale alla luce del dettato dell'art. 9 della legge n. 28/00.**

L'applicazione del divieto declinato all'art.9 della legge n. 28/00 postula che la condotta censurata sia posta in essere da una **“pubblica amministrazione” (requisito soggettivo)** e che integri gli estremi della comunicazione istituzionale vietata (requisito oggettivo).

L'espressione “pubbliche amministrazioni” si riferisce agli organi rappresentativi degli Enti e non ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche.

A livello locale, per esempio, si considera pubblica amministrazione il Consiglio regionale **ma non il singolo Gruppo consiliare** costituito in seno al Consiglio medesimo, il quale non può vantare una propria autonomia rispetto all'Assemblea: il potere decisionale è attribuito all'organo collegiale cui sono imputabili iniziative di comunicazione istituzionale; i singoli Gruppi non sono “organi” in senso proprio.

Infine, si considerano escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 9 le società di diritto privato, ancorché partecipate da enti pubblici, mentre vi rientrano le Aziende costituite dalla Regione o comunque le società istituite dagli Enti pubblici (es. Azienda di promozione turistica costituita dalla regione).

Naturalmente, i singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, se candidati, possono compiere attività di propaganda 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<sup>11</sup>.

Per quel che concerne **il requisito oggettivo**, è la legge 7 giugno 2000, n. 150 a fornire una definizione di comunicazione istituzionale, individuandone specificamente le finalità.

---

<sup>11</sup> Sul punto cfr. Circolare Ministero dell'interno n. 16/2009.

Quanto all'ambito di applicazione del divieto si ritiene che la norma trovi applicazione nei confronti di tutte le iniziative di comunicazione istituzionale, comunque diffuse, poste in essere da una pubblica amministrazione e, dunque, non solo per quelle veicolate attraverso il mezzo radiotelevisivo o la stampa.

**Ne consegue che la norma trova applicazione anche allorquando la comunicazione istituzionale illegittima sia veicolata attraverso siti istituzionali degli enti o mediante l'invio a mezzo posta di pubblicazioni che illustrano l'attività di un ente.**

Inoltre, in relazione all'attività di informazione svolta dalle amministrazioni pubbliche attraverso lo strumento delle **agenzie di stampa**, l'Autorità ha avuto modo di precisare che la legge n.150/2000, pur elencando separatamente le attività di informazione da quelle di comunicazione, non distingue le due attività sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri di indispensabilità e impersonalità dei contenuti, previsti dall'art. 9 della l. 28/2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni<sup>12</sup>.

### **Ambito temporale e territoriale di applicazione**

La questione dell'ambito applicativo del divieto sancito dall'art. 9 investe anche il **profilo** temporale e territoriale.

Sotto il primo aspetto, va innanzitutto precisato che il divieto decorre dalla data di convocazione dei comizi elettorali<sup>13</sup> fino alla chiusura delle operazioni di voto. Quanto

---

<sup>12</sup> Si cfr. delibera n. 102/10/CSP del 10 giugno 2012, con la quale è stato stabilito che le attività di informazione di un'agenzia di stampa della regione, ospitata sul portale istituzionale della stessa Regione, pur risultando connotate dal carattere dell'indispensabilità per l'efficace svolgimento delle funzioni amministrative dell'ente - in quanto volte ad informare sulle attività e sulle iniziative dell'organo esecutivo dell'amministrazione - difettavano del requisito dell'impersonalità, in quanto venivano riportate valutazioni ed opinioni politiche riferite ai singoli amministratori.

<sup>13</sup> La data di decorrenza del divieto varia a seconda del singolo procedimento elettorale: elezioni europee, politiche, regionali, amministrative e referendum. Con riferimento alle elezioni regionali, è importante evidenziare che l'Autorità, in seguito ad un approfondimento in merito alla questione posta dal Corecom Emilia Romagna relativamente all'individuazione, per le elezioni regionali del 23 novembre 2014, del *dies a quo* dell'applicazione del divieto di comunicazione istituzionale, ha confermato la linea interpretativa secondo cui la decorrenza del divieto di comunicazione istituzionale è da individuarsi nel quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle votazioni. Deve ritenersi, pertanto, che l'assunzione del quarantacinquesimo giorno antecedente le elezioni quale *dies a quo* per il divieto ex art. 9 assicurerebbe l'uniforme applicazione del divieto in tutte le regioni interessate dalla consultazione elettorale, precludendo così trattamenti discriminatori in peius per quelle Amministrazioni i cui Presidenti di Giunta regionale abbiano adottato il decreto di convocazione dei comizi con largo anticipo rispetto al quarantacinquesimo giorno in cui vanno affissi i manifesti.

al secondo profilo, sebbene la formulazione dell'art. 9 non consenta di individuare l'ambito di applicazione del divieto con riferimento ad una singola tipologia di competizione elettorale – in quanto non si rinviene nella norma 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, 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>14</sup>.

Resta fermo che, pur non raggiungendosi il quarto degli elettori su base nazionale nel corso di dette tornate elettorali, la comunicazione istituzionale delle amministrazioni centrali dello Stato diffusa su tutto il territorio nazionale, in ossequio al principio di imparzialità, dovrà rigorosamente attenersi ai principi generali vigenti in materia di informazione.

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>15</sup>.

### **Le fattispecie vietate**

Ai fini del divieto recato dall'articolo 9 della legge 28/2000 rilevano, in primo luogo, le attività informative veicolate attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Tuttavia, l'ambito del divieto non può essere circoscritto solo all'attività svolta attraverso i tradizionali mezzi di comunicazione di massa (*cartellonistica, convegni, spot radiotelevisivi*), ma investe ogni attività di comunicazione che sia caratterizzata da un'ampiezza, capacità diffusiva e pervasività analoghe a quelle dei mezzi di informazione cui si rivolge la legge, vale a dire 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

---

<sup>14</sup> 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>15</sup> Cfr. delibera 108/12/CSP del 27 aprile 2012.

attività per le sue caratteristiche sia suscettibile di arrecare pregiudizio al valore della parità di trattamento dei soggetti politici nello svolgimento della campagna elettorale.

Si ritengono dunque **vietate tutte le attività informative dirette essenzialmente a proporre un'immagine positiva dell'Ente**, delle sue istituzioni e dei suoi organi, allo scopo di legittimarne l'operato svolto o di enfatizzarne i meriti.

### **Le deroghe al divieto**

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 alla 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. Come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 502 del 2000 *“Il divieto alle amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale è proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali...una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari”* (enfasi aggiunta).

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 lo stesso 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<sup>16</sup>).

### **L'accertamento della violazione dell'art. 9 e le sanzioni applicabili**

L'accertamento delle violazioni dell'art. 9 rientra nella **competenza dei Comitati regionali per le comunicazioni allorquando la violazione interessi l'ambito locale**.

Per quanto riguarda il presidio sanzionatorio, la legge n. 28 del 2000 (art. 10) non prevede una specifica sanzione per la violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 9 della medesima legge. Tuttavia, oltre ai provvedimenti di urgenza di cui all'art. 10 comma 9 finalizzati a *“ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica”*, l'Autorità può adottare anche sanzioni di natura accessoria, previste dal medesimo articolo al comma 8, ad esempio ordinando la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità dell'infrazione, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa.

---

<sup>16</sup> Cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 marzo 2015, adottata in occasione della campagna elettorale per le elezioni regionali ed amministrative del 2015.