



Regione Umbria

Consiglio Regionale



**AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI**

Comitato regionale per le comunicazioni

Il Presidente

Prot. n. 290/2013

Perugia, 15/01/2013

OGGETTO: trasmissione nota esplicativa in materia di Par Condicio

Con la presente si trasmette ai soggetti interessati dalla normativa di cui all'oggetto, la nota allegata, con invito di darne la massima diffusione alle strutture di competenza.

Cordiali saluti

Mario Capanna

NOTA ESPLICATIVA IN MATERIA DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE IN PAR CONDICIO

La legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*, 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».

Il provvedimento normativo attribuisce, inoltre, ai Comitati regionali per le comunicazioni precise funzioni di vigilanza sulla corretta ed uniforme applicazione della suddetta disciplina da parte dell'emittenza locale, nonché delle disposizioni dettate dalla Commissione parlamentare di vigilanza RAI relativamente alle trasmissioni a carattere regionale conferendogli, altresì, funzioni di accertamento delle eventuali violazioni comprese quelle in materia di comunicazione istituzionale.

Al fine di evitare, per quanto possibile, disorientamenti interpretativi il Corecom Umbria, con la presente nota, intende richiamare l'attenzione sulla necessità di attenersi alla previsione normativa di seguito brevemente illustrata.

Acclarato che l'ampiezza del divieto riguarda l'attività di comunicazione, il divieto non azzerava tutta la comunicazione istituzionale, ma soltanto quella intesa come mezzo di promozione dell'immagine dell'Ente e dei protagonisti della competizione elettorale.

Risulta, pertanto, quanto mai opportuno definire i limiti **dell'attività di comunicazione istituzionale**.

In tal senso appare decisivo 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*, che definisce «attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle [...] 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».

Oltre questo limite contenutistico, il comma 5 del medesimo articolo richiede che debba sussistere altresì il fine di «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; 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».

Da quanto esposto risulta **vietata** qualsiasi forma di comunicazione istituzionale di tipo "propagandistico", oltre che **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 enfatizzarne i meriti.

Al contrario, deve ritenersi ammessa la comunicazione funzionale all'operatività dell'Ente, intendendosi in tal senso quella che, se omessa, potrebbe comportare un irreparabile *vulnus* all'attività istituzionale. Questa comunicazione, dunque, dovrà possedere, oltre al requisito dell'**impersonalità**, anche quello dell'**indispensabilità**.

La norma trova 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.

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 del 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 del 2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale **risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni**.

Chiariti i presupposti oggettivi della comunicazione istituzionale, si ritiene opportuno definire l'ambito soggettivo.

L'applicazione del divieto declinato all'art. 9 della legge n. 28 del 2000 postula che la condotta censurata sia posta in essere da una **pubblica amministrazione**.

Tale espressione **si riferisce** agli organi rappresentativi degli Enti e non ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche che comunicano *motu proprio* e non in funzione rappresentativa.

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.

A livello locale, a mero titolo esemplificativo, si considera pubblica amministrazione sicuramente il Consiglio regionale, ma per i **gruppi consiliari**, onde poter dirimere la questione, va affrontata la problematica della loro natura giuridica.

I gruppi consiliari hanno una doppia anima: da un lato, sono strutture interne all'Assemblea, dall'altro sono espressione dei partiti politici presentatisi alle elezioni.

La questione della natura dei gruppi è stata affrontata anche dalla giurisprudenza. A livello di giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze n. 1130/ 1988, n. 187/1990, n. 49/ 1998, n. 298/ 2004 e n. 27/ 2008) appare prevalente la convinzione che i gruppi consiliari siano organi dei Consigli e rappresentino la proiezione all'interno del Consiglio dei partiti. Quanto alla giurisprudenza ordinaria, la tesi prevalente è quella della natura duplice dei gruppi. Nella sentenza della Cassazione, sez. unite, 19 febbraio 2004, n. 3335, si legge: «nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, sul quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Consiglio, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai Regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati».

In conseguenza di quanto appena esposto anche i gruppi consiliari, nello svolgimento delle loro funzioni "pubblicistiche" saranno soggetti alla disciplina di cui si discorre.

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).