



Nota informativa sulle consultazioni referendarie e amministrative del 20 e 21 settembre 2020 - Attività di comunicazione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni, ex articolo 9 legge 28/2000 e s.m.i.

## Destinatari

Presidente della Giunta regionale del Piemonte  
Presidente del Consiglio regionale del Piemonte

Con decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 180 del 18 luglio 2020, sono stati convocati i comizi elettorali per il referendum popolare confermativo concernente le "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari".

Inoltre, con Decreto del Ministro dell'Interno del 15 luglio 2020 è stata fissata per gli stessi giorni di domenica 20 e lunedì 21 settembre 2020, la data di svolgimento delle elezioni amministrative, con eventuale turno di ballottaggio per l'elezione dei Sindaci domenica 4 e lunedì 5 ottobre 2020.

Pertanto, dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica, ovvero il 18 luglio 2020, 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 comunicare 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*) 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 (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 della Regione, 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 già menzionato 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 2<sup>1</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".

---

<sup>1</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").

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;

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 per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) 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).

In particolare, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha stabilito, in numerose pronunce, che non è ravvisabile l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione, qualora le iniziative non siano in alcun modo correlate all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbero potuto essere svolte in un momento successivo alla campagna elettorale, non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità.

Va sottolineato che la norma di cui all'art. 9 della legge de qua trova applicazione anche allorquando la comunicazione istituzionale sia veicolata attraverso siti istituzionali degli enti, pagine Facebook o altri canali di comunicazione i cui contenuti siano di diretta provenienza dell'Amministrazione, oltre che mediante l'invio a mezzo posta di pubblicazioni che illustrano l'attività dell'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 degli Amministratori regionali (Presidente e Assessori), dei Gruppi Consiliari e dei Consiglieri, delle strutture, dei mezzi e 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 dell'Ufficio di Comunicazione del Gruppo Consiliare e degli Amministratori non deve essere volta, né in modo diretto, né indiretto, a promuovere la candidatura di un esponente politico, ancorché il candidato dovesse essere il Presidente, un Consigliere o un Assessore.**