

Nota informativa sull'attività di comunicazione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni, ex articolo 9 legge 28/2000 e s.m.i., relativa alle campagne per le consultazioni Europee, Regionali e Amministrative indette nelle giornate di sabato 8 e domenica 9 giugno 2024.

Destinatari:
Presidente Giunta regionale del Piemonte
Presidente Consiglio regionale del Piemonte

Con la pubblicazione del primo decreto di indizione di uno dei comizi elettorali in oggetto entrerà in vigore il regime della *par condicio*¹.

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 evidenziare 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*) dispone 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 politica².

La limitazione prevista dal suddetto articolo 9 non coinvolge il normale espletamento dell'attività istituzionale degli organi e uffici delle Pubbliche Amministrazioni, 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 predetto articolo 9 sembra nascere

¹ Quando si verifica una sovrapposizione cronologica di consultazioni elettorali, la *par condicio* del divieto decorre a far data dalla convocazione dei comizi della consultazione elettorale che per prima si configura in ordine temporale e fino al termine.

² cfr. la Sentenza della Corte Costituzionale n. 502/2000.

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 2³ 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”.

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”.

³ 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”).

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 entrambi i predetti requisiti 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, allorché 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".

Sempre in relazione al predetto requisito, giova ricordare che, sin dal 2011⁴, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fornito chiarimenti in merito specificando che [...] *per tutte quelle attività di comunicazione ritenute indispensabili ed indifferibili per l'efficace svolgimento e per l'assolvimento delle funzioni istituzionali*, è necessario che le Amministrazioni richiedano un preventivo parere alla predetta Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Tali iniziative di comunicazione dovranno comunque essere effettuate in forma impersonale recando, esclusivamente l'emblema della Repubblica oltre ad eventuali strumenti di comunicazione informativa (numero verde, sito internet, etc.) necessari a veicolare l'iniziativa di comunicazione [...] Ne consegue l'esclusione dell'apposizione del logo proprio dell'Ente⁵.

Alla luce di quanto sopra espresso, 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.

Lo stesso divieto riguarda anche la concessione del patrocinio con utilizzo del logo che rappresenta una forma di riconoscimento mediante il quale l'Amministrazione esprime la sua simbolica adesione a un'iniziativa ritenuta meritevole rispetto alle proprie finalità istituzionali e, in quanto tale, costituisce attività di comunicazione, assolvendo la funzione di rendere nota la volontà dell'Ente di approvare le finalità dell'iniziativa oggetto di patrocinio.

⁴ cfr. Nota Presidenza Consiglio dei Ministri del 23/03/2011

⁵ cfr. Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della Legge 31 Luglio 1997, n. 249 presentata da AGCOM

Non in ultimo, secondo la linea interpretativa di Agcom, *l'utilizzo del logo dell'Ente in un'attività di comunicazione istituzionale deve essere sempre considerato con particolare attenzione in periodo di par condicio elettorale, in quanto elemento caratterizzante della provenienza della comunicazione e, proprio per questo, tale da privare del requisito dell'impersonalità la comunicazione stessa.*

Alla luce di quanto sopra espresso, le iniziative di comunicazione ritenute indispensabili ed indifferibili, dunque:

- dovranno essere effettuate in forma impersonale recando, esclusivamente, l'emblema della Repubblica oltre ad eventuali strumenti di comunicazione informativa (numero verde, sito internet, etc.) necessari a veicolare l'iniziativa di comunicazione;
- non dovranno riportare oltre al logo, qualsiasi dicitura identificativa dell'Ente, a titolo esemplificativo e non esaustivo: Consiglio, Giunta, Amministrazione regionale, nonché Presidente, Assessori e Amministratori della Giunta e del Consiglio regionale, elementi questi tali da indurre il cittadino a ritenere che la comunicazione *de quo* provenga dall'Amministrazione regionale.⁶

Quanto all'indispensabilità, detto requisito, 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).

Quindi, sono da ritenersi ammesse tutte quelle comunicazioni che possiedono in sé un contenuto strettamente istituzionale o quelle connesse alle attività che devono necessariamente accompagnare le funzioni, iniziative e servizi, dirette a garantire l'operatività delle Pubbliche Amministrazioni.

Come precisato dal Ministero dell'Interno con la sopra richiamata circolare n. 20/2005 *“non costituiscono attività di propaganda le forme di pubblicizzazione necessarie per l'efficacia giuridica degli atti amministrativi”*.

Va sottolineato che la norma di cui all'art. 9 della legge *de quo* trova applicazione anche allorquando la comunicazione istituzionale sia veicolata attraverso siti e profili social istituzionali degli Enti o mediante l'invio a mezzo posta di pubblicazioni che illustrano l'attività di un 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).

⁶ cfr. Delibere 140/19/CONS e 301/21/CONS

Un altro aspetto sul quale si richiama l'attenzione attiene all'utilizzo, da parte degli Amministratori (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.

In ultimo si rappresenta che, secondo la prassi interpretativa dell'Autorità⁷, la trasmissione integrale delle sedute degli organi consiliari delle Amministrazioni locali non rientra, in via generale, nella fattispecie della comunicazione istituzionale e, pertanto, può essere diffusa nel corso della campagna elettorale. È quindi consentito trasmettere **integralmente in diretta, su canali televisivi e sul web** le riunioni di Consigli o di altri organi espressione di istituzioni locali o centrali dello Stato. La riproposizione integrale di tali sedute costituisce, a giudizio dell'Autorità, una particolare ipotesi di programmazione informativa e, dunque, non può sottrarsi al rispetto dei principi generali enunciati in materia di informazione dalla legge n. 28 del 2000 e s.m.i (artt. 5 e 11 quater) e nelle disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione. Tali norme, nel disciplinare i programmi di informazione trasmessi nel corso della campagna elettorale, dispongono che nel corso di tutte le trasmissioni informative siano garantiti il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, la correttezza, la completezza, la lealtà, l'imparzialità, l'equità, e la pluralità dei punti di vista e che, quando vengano trattate questioni inerenti la consultazione elettorale in corso, sia assicurato l'equilibrio e il contraddittorio tra i soggetti politici. Pertanto, al fine di assicurare il rispetto dei citati principi, **nelle trasmissioni in questione, vanno obiettivamente rappresentate tutte le posizioni in seno all'organo consiliare, con completezza e parità di trattamento. Tanto premesso, si evidenzia che le considerazioni sopra svolte possono riferirsi esclusivamente alla trasmissione integrale delle sedute dell'organo consiliare, e non a quelle delle commissioni consiliari, attesa la diversa natura e funzione di tali organismi nei quali non è rappresentata l'intera compagine politica.**

⁷ cfr. Parere AGCOM a Corecom Sardegna