



## Aggiornamento Affari Generali

Circolare 10 aprile 2024

### La comunicazione istituzionale durante la campagna elettorale

#### ➔ Premessa

Sabato 8 e domenica 9 giugno oltre 3.700 comuni saranno interessati dalle elezioni per il rinnovo degli organi di governo. Le amministrazioni in carica, nonché gli oppositori, stanno iniziando ad approntare le liste e le campagne elettorali.

Come ben noto, la comunicazione svolta dalle amministrazioni interessate dalla consultazione elettorale non è priva di vincoli. Questo per evitare che le compagini politiche in carica, che godono di una posizione dominante e dispongono di risorse pubbliche, possano utilizzare a proprio vantaggio, nel corso della campagna elettorale, i canali informativi dell'amministrazione.

Come precisato dalla Corte costituzionale, il legislatore ha voluto evitare che le amministrazioni possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, "una rappresentazione suggestiva a fini elettorali" dei propri organi politici (Corte costituzionale, n. 502/2000).

#### ➔ I contenuti delle norme

La comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale è normata dall'art. 9 della [legge 22/2/2000 n. 28](#), recante "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica".

L'art. 9 della [legge 28/2000](#) stabilisce che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, le amministrazioni pubbliche non possono svolgere attività di **comunicazione**, fatta eccezione per quella svolta in forma impersonale ed indispensabile per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.

La norma, posta a presidio del principio costituzionale di imparzialità della pubblica amministrazione, intende evitare che le forze politiche di maggioranza possano beneficiare delle opportunità e delle risorse connesse alla titolarità di cariche amministrative e di governo, sfruttando la comunicazione istituzionale quale forma surrettizia di propaganda in favore dei propri candidati.

Le amministrazioni assoggettate al divieto sono quelle individuate dalla [legge 150/2000](#) di "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"; quindi, trattasi di tutte le amministrazioni pubbliche elencate dall'art. 1 co. 2 del [d.lgs. 165/2001](#).

Al contrario, i singoli amministratori (sindaci, assessori, consiglieri), se candidati, possono compiere attività di propaganda, ma al di fuori dell'esercizio delle loro funzioni istituzionali e sempreché non utilizzino mezzi, risorse, personale e strutture dell'amministrazione di appartenenza.

Allo stesso modo, sono esclusi dal divieto i gruppi consiliari che, ai sensi del [TUEL](#), non sono organi di governo dell'ente.

Invece, sono assoggettate alle limitazioni di cui all'art. 9 della [legge 28/2000](#) le aziende speciali costituite dagli enti locali, nonché le società pubbliche (cfr. AGCOM, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, deliberazione n. 554/18/CONS).

### ➔ **La comunicazione istituzionale**

La comunicazione assoggettata al divieto è descritta dall'art. 1 della [legge 150/2000](#).

Esclusa la pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici, sono considerate attività di **informazione e comunicazione istituzionale** delle amministrazioni pubbliche le attività, svolte sia in Italia che all'estero, finalizzate a conseguire:

- ➔ l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
- ➔ la comunicazione esterna rivolta a cittadini, collettività, altri enti, attraverso ogni modalità tecnico organizzativa;
- ➔ la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascuna amministrazione.

In particolare, le attività di informazione e di comunicazione istituzionale sono finalizzate a:

- ➔ illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
- ➔ illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- ➔ favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- ➔ promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- ➔ favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati, nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti;
- ➔ promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'intero Paese, in Europa e nel mondo, rendendo noti e visibili eventi di rilevanza locale, regionale, nazionale, internazionale.

Il divieto di cui all'art. 9 della [legge 28/2000](#) deve essere riferito ad ogni attività di comunicazione caratterizzata da ampiezza, capacità diffusiva e pervasività analoghe a quelle dei mezzi di informazione cui si rivolge la legge.

Il divieto investe ogni attività di **comunicazione esterna**, quali che siano i mezzi tecnici ed organizzativi utilizzati allo scopo, sempreché tale attività, per le sue caratteristiche, sia suscettibile di pregiudicare la parità di trattamento dei concorrenti durante la campagna elettorale. Per tale motivo, l'AGCOM ha ritenuto difforme dai vincoli normativi la trasmissione di inviti, ad una manifestazione locale, effettuata attraverso la casella di posta elettronica istituzionale del sindaco durante il periodo elettorale (AGCOM, deliberazione n. 279/21/CONS).

Anche l'informazione e la comunicazione effettuate tramite siti web, account istituzionali e social media riferibili all'amministrazione soggiacciono alle limitazioni della [legge 28/2000](#). Infatti, l'art. 9, a differenza di altre fattispecie contemplate dalla legge, prescinde dall'identificazione dei mezzi della comunicazione istituzionale. Il rispetto del divieto deve essere assicurato anche utilizzando piattaforme di condivisione di video o social network (AGCOM, deliberazioni nn. 477/20/CONS e 130/23/CONS).

### ➔ **Gli eventi**

L'organizzazione di eventi durante il periodo elettorale non è espressamente vietata, ma è ammessa a condizioni talmente stringenti da risultare difficilmente conciliabili con le finalità dell'amministrazione in carica.

Secondo AGCOM, l'organizzazione di eventi nel corso del periodo elettorale è ammissibile se:

- ➔ non sia associata a forme di pubblicizzazione poste in essere dalla stessa amministrazione (condizione pressoché inaccettabile da parte del promotore: sindaco, assessore o consigliere che sia);
- ➔ oppure, laddove la comunicazione dell'evento sia caratterizzata da indispensabilità e impersonalità (condizione pressoché irrealizzabile).

### ➔ **I social media**

L'attività di propaganda elettorale svolta da singoli titolari di cariche pubbliche è consentita unicamente al di fuori dell'esercizio delle funzioni istituzionali, specie se candidati.

Laddove si accerti una correlazione tra le attività svolte dal singolo e quelle realizzate in rappresentanza dell'amministrazione (ad esempio, attraverso profili social, siti web, whatsapp, volantini elettorali), si realizza una commistione tra elementi istituzionali e propaganda elettorale, commistione che lede l'affidamento legittimo dei cittadini circa la provenienza delle informazioni ed i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

AGCOM, pertanto, ha censurato l'attività di una amministrazione che, oltre ad aver pubblicato sul profilo Twitter del sindaco i video di presentazione, in conferenza stampa, dei candidati alle elezioni politiche, ha divulgato gli stessi video attraverso il sito istituzionale del comune (AGCOM, n. 92/18/CONS).

Inoltre, l'Autorità ha ritenuto non conforme al divieto di cui all'art. 9 né la pubblicazione di manifesti nelle bacheche comunali, durante il periodo elettorale, recanti un'elencazione di "alcune tra le più importanti iniziative" assunte dall'amministrazione, né la distribuzione di volantini elettorali contenenti parti integrali della relazione di fine mandato (AGCOM, nn. 80/18/CONS e 245/19/CONS).

E' indispensabile che dai profili social del singolo politico, durante il periodo elettorale, non sia possibile accedere alla pagine web del sito istituzionale dell'amministrazione, in modo da evitare anche la sola probabilità di una commistione indebita tra le diverse forme di comunicazione. In particolare, le comunicazioni dei titolari di cariche politiche effettuate sui **profili social** personali che condividono (anche a mezzo link) attività e contenuti propri dell'amministrazione, sono considerate riconducibili all'ente poiché inducono gli elettori ad attribuire all'ente stesso la provenienza delle comunicazioni (AGCOM, n. 340/21/CONS).

### ➔ Le deroghe al divieto

L'art. 9 della [legge 28/2000](#) vieta le attività di comunicazione a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali, fatta eccezione per quelle effettuate in forma **impersonale** ed **indispensabile** per l'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'amministrazione.

Il divieto di svolgere attività di comunicazione istituzionale, in periodo elettorale, pertanto, può essere eccezionalmente derogato nei casi in cui la comunicazione sia caratterizzata contemporaneamente dai due requisiti dell'impersonalità e dell'indispensabilità. Solo la presenza di entrambi i requisiti rende legittima l'attività di comunicazione dell'ente.

L'**impersonalità** dell'attività di comunicazione richiede che la stessa non sia riconducibile ad un soggetto determinato o determinabile. La comunicazione è impersonale se proviene da attività istituzionali dell'amministrazione e non si sovrappone, né interagisce in alcun modo, con l'attività di comunicazione svolta dai politici.

Il divieto persegue lo scopo di evitare, durante il periodo elettorale, che la comunicazione istituzionale sia personalizzata, cioè sia tale da consentire all'amministrazione di utilizzare indebitamente il ruolo istituzionale e le risorse pubbliche per svolgere surrettiziamente propaganda in favore di "alcuni candidati". Il requisito dell'impersonalità non consente mai al candidato di fare uso, ad esempio, del logo del comune o di altri simboli di riconoscimento dell'ente.

Il requisito di **indispensabilità**, invece, è connesso all'efficace assolvimento delle funzioni amministrative. Durante il periodo elettorale, sono ammesse forme di comunicazione strettamente correlate all'esposizione delle attività amministrative vere e proprie, riconducibili alla **mera gestione amministrativa**. Inoltre, sono ammesse quelle forme di comunicazione strettamente necessarie, **non differibili**, i cui effetti risulterebbero compromessi da uno spostamento temporale.

Il requisito dell'indispensabilità è associato a quello dell'indifferibilità dell'attività di comunicazione. Sussistono entrambi i requisiti quando vi sono esigenze di urgenza o improcrastinabilità: le comunicazioni non possono essere diffuse al di fuori del periodo elettorale.

La comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale, se indispensabile e indifferibile ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni dell'amministrazione, in ogni caso, deve essere svolta in forma impersonale.

### ➔ La durata del divieto

Il termine iniziale del divieto di comunicazione istituzionale coincide con la data di **convocazione dei comizi elettorali**, che varia a seconda della natura del singolo procedimento elettorale.

Per quanto concerne le elezioni amministrative comunali, la legge 182/1991 prevede che la data per lo svolgimento delle elezioni sia fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione. E' comunicata immediatamente ai prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi ed agli altri adempimenti di loro competenza.

Se il procedimento elettorale interessa solo una parte del territorio nazionale, coinvolgendo una quota di aventi diritto al voto inferiore al 25% del totale su scala nazionale, il divieto di comunicazione istituzionale, dato il presupposto della valenza locale, trova applicazione solo nei confronti delle amministrazioni degli ambiti territoriali

interessati dalle consultazioni (AGCOM, n. 107/20/CONS).

Nel caso di elezioni riguardanti esclusivamente uno o più comuni del proprio territorio, Regioni e Province non sono assoggettate al divieto, che si applica esclusivamente alle amministrazioni interessate dalle elezioni. In ogni caso, AGCOM ha osservato che gli enti territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolge la consultazione, incluse Provincia e Regione, devono assicurare **imparzialità** nella promozione di iniziative di comunicazione ed evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica (AGCOM, n. 108/12/CSP).

### ➔ Le “sanzioni”

Il regime di cui all’art. 9 della [legge 28/2000](#) è del tutto privo di un reale presidio sanzionatorio. In caso di violazione, l’Autorità garante può adottare:

➔ provvedimenti di urgenza, finalizzati a “ripristinare l’equilibrio nell’accesso alla comunicazione politica” (art. 10, c. 9, [legge 28/2000](#));

➔ sanzioni di natura accessoria, ordinando “la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l’indicazione della violazione commessa”, entro le quarantotto ore successive all’accertamento della violazione o alla segnalazione (art. 10, c. 8, lett. a).

Inoltre, AGCOM può richiedere all’amministrazione di assumere un “comportamento conformativo”, che consiste nella rimozione delle attività realizzate in violazione del divieto e nel cessare gli effetti lesivi della campagna elettorale.

L’amministrazione potrebbe decidere di adeguarsi spontaneamente agli obblighi di legge prima dell’adozione del provvedimento dell’Autorità. Tale condotta consentirebbe l’archiviazione del procedimento (AGCOM, n. 151/23/CONS).

**Avvertiamo** che sono disponibili i **corsi di formazione Anticorruzione per l'annualità 2024**:

- oltre al corso-base, vi sono **corsi specifici per i singoli uffici** comunali (come richiesto dall'Anac): ogni funzionario ha quindi la possibilità di seguire i soli corsi di proprio interesse (e abbiamo anche aggiunto dei **corsi specifici per gli Amministratori**);
- mettendo il nostro pacchetto di corsi online a disposizione dei dipendenti, **il responsabile della prevenzione può dimostrare** di avere dato concreta attuazione agli obblighi formativi previsti dalla normativa, **esentandosi da ogni potenziale responsabilità personale**;
- unitamente ai corsi vengono forniti strumenti accessori quali la **circolare per i dipendenti con le istruzioni**, la **dichiarazione** di avvenuta visione ovvero, in alternativa, i **quiz di verifica**, alla cui risposta corretta segue il rilascio di uno specifico **attestato con i dati personali**;
- **NOVITA' 2024**: l'art. 4, comma 2, del D.Lgs. 24/2023 ha stabilito che il personale addetto a gestire il canale di segnalazione (whistleblowing), che tutti gli enti devono possedere, **deve essere “specificamente formato”**: Entionline ha quindi **inserito nel servizio un secondo pacchetto di corsi** destinato a tali addetti, la cui visione consente agli stessi di **capire come comportarsi** a fronte delle segnalazioni (senza incorrere nelle pesanti **sanzioni** previste, ad esempio, in materia di privacy) e ai relativi Responsabili di **non incorrere nelle responsabilità** derivanti dall'aver omesso l'obbligo formativo in oggetto.

Per ricevere senza impegno il **programma dei corsi** e la **cedola d'ordine con i prezzi**, nonché per ogni chiarimento o precisazione, potete scrivere all'indirizzo [servizi@entionline.it](mailto:servizi@entionline.it), oppure potete telefonare allo 030/2531939.