



**Città di
Paderno Dugnano**

www.comune.paderno-dugnano.mi.it

settore Segreteria Generale

segreteria.direzionegenerale@comune.paderno-dugnano.mi.it

Responsabile procedimento: Paola Maria Xibilia

Autore: Xibilia Paola Maria

**Al Sindaco
Agli Assessori
Ai Direttori**

PROTOCOLLO N. 2023/0066255 DEL 19/10/2023

(Classificazione: tit_12_cl_3_fascicolo_4_anno_2023_)

LORO INDIRIZZI

riferimenti da citare nella risposta

o g g e t t o : CIRCOLARE N. 2/2023 - La disciplina della comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni durante il periodo elettorale

La disciplina

L'art. 9 della legge 22 febbraio 2000 n.28 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".

Per quanto riguarda le elezioni amministrative, si ricorda che la convocazione dei comizi elettorali deve avvenire non oltre il **45° giorno antecedente la data delle votazioni** (art. 18 D.P.R. n. 570/1960 e art. 3 Legge n. 108/1968).

La definizione della comunicazione istituzionale è contenuta all'art. 1 della legge 7 giugno 2000 n. 150 secondo il quale "sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 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".

L'ambito del divieto non è circoscritto solo all'attività svolta attraverso i tradizionali mezzi di comunicazione di massa (cartellonistica, convegni, spot radiotelevisivi, rete internet), ma investe ogni attività di comunicazione che sia caratterizzata da ampiezza, capacità diffusiva e pervasività, vale a dire ogni attività di comunicazione esterna, quali che siano i mezzi tecnici ed organizzativi all'uopo usati.

La finalità del divieto previsto dall'art. 9 sopra citato è quella di evitare che le Pubbliche Amministrazioni, nello svolgere la loro attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale, possano influenzare la scelta del voto attraverso la diffusione di contenuti che, pur formalmente riconducibili ad una finalità informativa, siano sostanzialmente non neutrali e forniscano una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari.

Sono dunque vietate tutte le attività informative dirette essenzialmente a proporre un'immagine suggestiva dell'Ente, delle sue istituzioni e dei suoi organi, allo scopo di legittimarne l'operato svolto o di enfatizzarne i meriti in maniera evocativa e suggestiva per il cittadino elettore.

Le deroghe

Il divieto di svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale può essere eccezionalmente derogato nella sola ipotesi in cui l'attività di comunicazione risponda **contemporaneamente** ai requisiti di **impersonalità e indispensabilità**.

Il requisito della impersonalità richiede una forma di comunicazione neutra, non riconducibile ad un singolo soggetto e che viene percepita dal destinatario come promanante dall'amministrazione nell'esercizio della propria attività istituzionale, ovvero dai suoi organi.

Il fine, quindi, è quello di evitare, durante il periodo elettorale, una comunicazione istituzionale "personalizzata", che assicuri al singolo Amministratore (ma anche al partito di riferimento) un ritorno d'immagine facilmente spendibile in campagna elettorale.

L'intenzione del legislatore è quella di evitare che l'attività di comunicazione istituzionale realizzata dalla Amministrazione possa sovrapporsi e interagire con l'attività di comunicazione svolta dai soggetti politici.

L'utilizzo del logo dell'ente, ad esempio, è stato ritenuto un chiaro indizio di illegittimità della comunicazione realizzata allorché la comunicazione istituzionale effettuata (nel periodo elettorale) non sia indispensabile ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente. 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".

Il requisito della indispensabilità, invece, ricorre quando la comunicazione è connessa all'efficace assolvimento delle funzioni amministrative.

Durante il periodo elettorale, pertanto, sono consentite solo quelle forme di comunicazione strettamente correlate all'esposizione delle attività amministrative vere e proprie, ovvero quelle attività direttamente riconducibili all'efficacia dell'azione amministrativa.

Il requisito di indispensabilità deve essere valutato anche in relazione alla indifferibilità della comunicazione; in altri termini, potrà essere considerata indispensabile soltanto quella comunicazione, strettamente legata all'esposizione dell'attività amministrativa vera e propria, i cui effetti risulterebbero compromessi da uno spostamento temporale, andando quindi ad intaccare il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Le violazioni

L'accertamento delle violazioni dell'art. 9 della legge n.28/2000 rientra tra le competenze dei Comitati regionali per le comunicazioni. L'Autorità Garante delle Comunicazioni delle può disporre oltre ai provvedimenti di urgenza contemplati nell'art.10 comma 9 finalizzati a ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica mediante la rimozione di comunicazioni, locandine, manifesti, avvisi, anche sanzioni di natura accessoria ad esempio ordinando la trasmissione o la pubblicazione, sul sito istituzionale dell'Ente, anche ripetuta a seconda della gravità dell'infrazione, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa.

Alcuni esempi

Infine, per comprendere la portata del divieto in oggetto si riportano di seguito alcune fattispecie concrete sanzionate dall'Autorità.

1) Un'Amministrazione Comunale ha inviato alcuni volantini per pubblicizzare la posa della prima pietra del nuovo polo scolastico recapitandoli ai cittadini nelle loro cassette delle lettere.

L'AGCOM ha sanzionato il Comune in quanto ha "rilevato che l'iniziativa di comunicazione istituzionale realizzata con la distribuzione dell'invito all'evento "posa della prima pietra del polo scolastico" previsto per il 10 settembre 2020 non presenta i requisiti cui l'art. 9 della legge n. 28 del 2000. In particolare, non è ravvisabile l'**indispensabilità** ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in quanto detta iniziativa ... non è in alcun modo correlata all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbe potuto essere organizzata in un momento successivo alla campagna referendaria ed elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità." Sotto il profilo dell'**impersonalità**, l'AGCOM ha rilevato la sua violazione in quanto l'invito riportava la dicitura de "l'amministrazione comunale"

2) L'Autorità ha sanzionato un Comune in relazione all'invito alla presentazione di una struttura sportiva, avvenuto mediante inoltro di lettera alla cittadinanza recante lo stemma comunale e firmata dal Sindaco e da un Assessore.

Nel merito l'Autorità ha rilevato che l'iniziativa di comunicazione istituzionale così condotta non presentava i requisiti cui l'art. 9 della legge n. 28 del 2000. In particolare, ha osservato l'Autorità, "non è ravvisabile l'**indispensabilità** ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in quanto detta iniziativa, volta a pubblicizzare la consegna della palestra comunale, non è in alcun modo correlata all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbe potuto essere svolta in un momento successivo alla campagna elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità. Per quel che concerne il requisito dell'**impersonalità**, si rileva che tale lettera di invito riporta lo stemma dell'Ente e la firma dell'Assessore allo Sport e del Sindaco". In questo caso l'AGCOM ha altresì sottolineato che "**il contenuto della lettera di invito in questione appare di chiara valenza propagandistica ed enfatica dell'operato dell'ente, strumentale dunque a proporre un'immagine positiva dell'Amministrazione comunale e del Sindaco uscente, nuovamente candidato alle elezioni amministrative.**"

3) L'Autorità ha sanzionato un Comune per aver posto in essere un'attività di comunicazione in violazione dell'art. 9 nel periodo elettorale in relazione all'uso "del **logo comunale** per promuovere e patrocinare eventi e manifestazioni" in alcune locandine relative alla "Festa di Primavera" e alla "Festa del Sorriso".

In particolare, il Comune oltre ad aver utilizzato lo stemma comunale nelle locandine aveva sulle stesse indicato anche il numero di cellulare riconducibile ad un assessore.

Nel merito, l'Autorità ha rilevato che le iniziative di comunicazione istituzionale poste in essere non presentavano i requisiti dell'**indispensabilità** e dell'**impersonalità** poiché le stesse non erano 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".

Restando a disposizione, porgo cordiali saluti.

Il Segretario Generale

Paola Maria Xibilia

(Il documento è firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/2005 e s.m.i.)