



Comitato Regionale per le Comunicazioni della Regione Autonoma della Sardegna

Vademecum sulla par condicio

BREVI CENNI SULLA COMUNICAZIONE DELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DURANTE LA
CAMPAGNA ELETTORALE



Comitato Regionale per le Comunicazioni della Regione Autonoma della Sardegna

SOMMARIO

PREMESSA.....	4
AMBITO TEMPORALE DI APPLICAZIONE DEL DIVIETO - INDIVIDUAZIONE DELLA DATA DI INIZIO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE	5
AMBITO TERRITORIALE DI APPLICAZIONE DEL DIVIETO	6
DEFINIZIONE DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE ALLA LUCE DELLA LEGGE N. 150/2000	7
MODALITÀ DI EFFETTUAZIONE DELLA COMUNICAZIONE.....	8
PRESUPPOSTI SOGGETTIVI E OGGETTIVI DELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE ALLA LUCE DEL DETTATO DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE N. 28/2000	9
REQUISITO SOGGETTIVO	9
REQUISITO OGGETTIVO	10
PROCEDIMENTO SANZIONATORIO	12
SANZIONE	12
OTTEMPERANZA	13
ADEGUAMENTO SPONTANEO	13
CRITICITÀ E NECESSITÀ DI UN INTERVENTO LEGISLATIVO	13

PREMESSA

La comunicazione istituzionale in periodo elettorale è disciplinata dall'articolo 9 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) il quale prevede 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.

L'ambito di applicazione del divieto inerisce alle attività di comunicazione poste in essere dalle Amministrazioni pubbliche in periodo di *par condicio* elettorale, incluse le attività di comunicazione riferite a singole iniziative/manifestazioni/eventi.

Con la citata disposizione normativa il legislatore statale, pur non vietandola totalmente, ha comunque limitato l'attività di comunicazione svolta dalle pubbliche amministrazioni durante i periodi di campagna elettorale e referendaria (periodo c.d. di "*par condicio* elettorale").

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 502 del 2000, ha chiarito che 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 sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari".

La norma è a presidio del principio costituzionale di imparzialità della pubblica Amministrazione al fine di evitare che nel periodo elettorale le forze politiche di maggioranza possano beneficiare delle opportunità connesse alla titolarità di cariche di governo, sfruttando occasioni di comunicazione non soggette a vincoli regolamentari quali forme surrettizie di propaganda politica.

AMBITO TEMPORALE DI APPLICAZIONE DEL DIVIETO - INDIVIDUAZIONE DELLA DATA DI INIZIO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE

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.

Nel caso delle **elezioni politiche ed europee** l'inizio della campagna elettorale coincide con la data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di convocazione dei comizi elettorali.

Nel caso delle **elezioni amministrative**, invece, deve farsi riferimento al quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni.

Per le **consultazioni referendarie** la data di convocazione dei comizi elettorali viene fatta coincidere con la data di indizione del referendum.

Quando si verifica una sovrapposizione cronologica di consultazioni elettorali, se almeno una di tali consultazioni ha portata nazionale, coinvolgendo oltre il venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale, i periodi di *par condicio* elettorale si sovrappongono e il divieto di comunicazione istituzionale decorre dalla convocazione dei comizi per l'elezione che si è configurata per prima in ordine cronologico.

Il termine finale del divieto di comunicazione istituzionale coincide invece con **la chiusura delle operazioni di voto**.

Al riguardo, va tuttavia precisato che esula dall'ambito di applicazione della legge 28/2000 e dunque dalla competenza del Corecom e dell'Agcom, la c.d. violazione del **"silenzio elettorale"** disciplinata dall'articolo 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212, ai sensi del quale: *"Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda"*.

Le violazioni dell'articolo 9 della legge n. 212/1956, sono di competenza dell'Autorità Prefettizia.

AMBITO TERRITORIALE DI APPLICAZIONE DEL DIVIETO

Nel caso di **elezioni che interessano l'intero territorio nazionale** (elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato, elezioni europee, referendum statali, elezioni che hanno portata nazionale coinvolgendo oltre il venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale), **il divieto di comunicazione istituzionale vige per tutte le pubbliche Amministrazioni.**

Nel caso di **elezioni che interessano solo una parte del territorio nazionale** coinvolgendo una percentuale di votanti inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale, il divieto di comunicazione istituzionale si applica nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni;

In ogni caso, anche se l'elezione coinvolge una percentuale di votanti inferiore al 25 per cento degli aventi diritto, la comunicazione istituzionale delle amministrazioni centrali dello Stato diffusa su tutto il territorio nazionale, in ossequio al principio di imparzialità, deve rigorosamente attenersi ai principi generali vigenti in materia di informazione.

Gli enti locali territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono le consultazioni elettorali, assicurano l'imparzialità nella promozione di iniziative di comunicazione al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica.

DEFINIZIONE DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE ALLA LUCE DELLA LEGGE N. 150/2000

Quanto alla definizione di **comunicazione istituzionale** l'articolo 1 della **legge n. 150 del 2000**, al comma 4, precisa che sono considerate **attività di informazione e di comunicazione istituzionale** quelle poste in essere in Italia o all'estero dalle pubbliche amministrazioni 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.

La medesima legge all'articolo 1, comma 5, individua **le finalità a cui tendono le attività di informazione e comunicazione**:

- 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.

La norma va dunque riferita ad ogni attività di comunicazione della pubblica Amministrazione caratterizzata da un'ampiezza, capacità diffusiva e pervasività analoghe a quelle dei mezzi di informazione cui si rivolge la legge, vale a dire ogni attività di comunicazione esterna, quali che siano i mezzi tecnici ed organizzativi all'uopo usati (anche tramite le più recenti modalità di diffusione, quali, tra l'altro, siti istituzionali, posta elettronica e profili social), 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.

Al riguardo è bene chiarire che sebbene la legge n. 150/2000, elenchi distintamente le attività di informazione e quelle di comunicazione, le due attività non sono distinguibili sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri previsti dalla legge n. 28 del 2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale - impersonalità e indispensabilità dei contenuti - sono applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni (questo principio è stato precisato in relazione all'attività di informazione svolta dalle Amministrazioni pubbliche attraverso lo strumento delle **agenzie di stampa**).

MODALITÀ DI EFFETTUAZIONE DELLA COMUNICAZIONE

La legge n. 150/2000 all'articolo 2, comma 1 e 2, precisa che:

1. Le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si esplicano, oltre che per mezzo di programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria, anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi.

2. Le attività di informazione e di comunicazione sono attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali.

Quindi l'ambito del divieto di cui all'articolo 9 non può essere circoscritto solo all'attività svolta attraverso i tradizionali mezzi di comunicazione di massa (cartellonistica, convegni, spot radiotelevisivi), ma investe ogni attività di comunicazione che sia caratterizzata da un'ampiezza, capacità diffusiva e pervasività analoghe a quelle dei mezzi di informazione cui si rivolge la legge, vale a dire ogni attività di comunicazione esterna, quali che siano i mezzi tecnici ed organizzativi all'uopo usati - e quindi anche la comunicazione attraverso internet (c.d. "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.

L'articolo 9, infatti, a differenza delle altre fattispecie contemplate dalla legge n. 28/2000, prescinde dall'identificazione dei possibili mezzi di diffusione della comunicazione istituzionale.

Il rispetto della disposizione dell'articolo 9 deve essere assicurato anche dalle piattaforme di condivisione dei video e dai social network.

PRESUPPOSTI SOGGETTIVI E OGGETTIVI DELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE ALLA LUCE DEL DETTATO DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE N. 28/2000

L'applicazione del divieto declinato all'articolo 9 della legge n. 28/2000 postula che la condotta censurata sia posta in essere da una "pubblica amministrazione" (**requisito soggettivo**) e che integri gli estremi della comunicazione istituzionale vietata (**requisito oggettivo**).

REQUISITO SOGGETTIVO

L'espressione "**pubbliche amministrazioni**" si riferisce alle amministrazioni individuate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 e dunque a:

- le amministrazioni dello Stato;
- le Regioni;
- le Province;
- i Comuni;
- le Comunità montane, e loro consorzi e 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);
- le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;
- il Coni fino alla revisione organica della disciplina di settore.

Nel concetto di amministrazione rientrano anche le aziende costituite dagli Enti pubblici o comunque le società dagli stessi istituite.

Sono, invece, escluse le società di diritto privato,

Il divieto si riferisce agli **organi rappresentativi degli Enti** e non ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche. A livello locale, per esempio, si considera pubblica amministrazione il Consiglio regionale, ma non il singolo Gruppo consiliare costituito in seno al Consiglio medesimo, il quale non è un organo in senso proprio e non rappresenta l'Ente, sempre che non svolga attività di propaganda elettorale attraverso i mezzi, le risorse, il personale e le strutture delle pubbliche amministrazioni correlate allo svolgimento delle funzioni degli.

I **singoli soggetti titolari di cariche**, se candidati, possono compiere attività di propaganda al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, sempre che, a tal fine, non utilizzino mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze. Tuttavia, allorché si accerti nel caso concreto una chiara correlazione tra le attività svolte in qualità di privato cittadino e quelle realizzate in rappresentanza dell'Ente (ad es. attraverso profili social, siti web, messaggistica Whatsapp, volantini e dépliant elettorali) si rivela una **commistione tra elementi istituzionali ed elementi a scopo propagandistico** tale da ledere il legittimo affidamento dei cittadini circa la **provenienza delle informazioni trasmesse e i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa** (Es. Comunicazioni e video pubblicati sul profilo Twitter del Sindaco relativi a conferenza stampa di presentazione di candidati visionabili dal sito web del Comune).

Vengono considerati indicativi della riferibilità di un profilo privato di un soggetto istituzionale all'Ente pubblico elementi quali l'indicazione, tra le pagine correlate, della pagina istituzionale dell'ente e altre indicazioni che consentono di accedere dal profilo privato del titolare di carica pubblica alle pagine e al sito istituzionali dell'ente medesimo.

Ne discende l'imputabilità all'Ente delle attività e il contrasto con il dettato dell'articolo 9 della legge n. 28/2000, in quanto non presentano i requisiti di indispensabilità e impersonalità cui la citata norma ancora la possibilità di deroga.

REQUISITO OGGETTIVO

Sono vietate tutte le attività di comunicazione istituzionale poste in essere dalle pubbliche amministrazioni che non presentino contemporaneamente i due requisiti della "impersonalità" e "indispensabilità".

Impersonalità

La comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale, allorquando sia indispensabile e indifferibile ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente, deve essere effettuata in forma impersonale recando esclusivamente l'emblema della Repubblica e gli eventuali strumenti di comunicazione informativa (sito internet, numero verde ecc.) necessari a veicolare l'iniziativa.

L'impersonalità richiede che la comunicazione non sia riconducibile ad un soggetto determinato o determinabile ma sia percepita come proveniente dall'attività istituzionale dell'Amministrazione al fine di evitare che possa sovrapporsi e interagire con l'attività di comunicazione svolta dai soggetti politici.

Il divieto persegue lo scopo di evitare, durante il periodo elettorale, una comunicazione istituzionale "personalizzata" che consenta alla Amministrazione di utilizzare il ruolo istituzionale per svolgere surrettiziamente attività di tipo propagandistico.

Sotto il profilo dell'impersonalità della comunicazione non è consentita l'apposizione dello stemma dell'Ente.

Indispensabilità

Il requisito di indispensabilità è connesso all'efficace assolvimento delle funzioni amministrative.

Durante il periodo elettorale sono consentite solo quelle forme di comunicazione strettamente correlate all'esposizione delle attività amministrative vere e proprie, quelle attività cioè riconducibili alla gestione amministrativa, ovvero quelle forme di comunicazione strettamente necessarie e non differibili i cui effetti, dunque, risulterebbero compromessi da uno spostamento temporale.

Il requisito di indispensabilità dell'attività di comunicazione è quindi associato a quello di indifferibilità.

In particolare, sussistono i requisiti dell'indispensabilità e dell'indifferibilità delle iniziative di comunicazione ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Ente quando vi sono esigenze di urgenza o improcrastinabilità e le comunicazioni medesime non possono quindi essere diffuse al di fuori del periodo elettorale.

PROCEDIMENTO SANZIONATORIO

La disciplina del procedimento sanzionatorio è rinvenibile nell' articolo 10 della legge n. 28/2000 e si articola nelle seguenti fasi:

di competenza del Corecom (istruzione sommaria con garanzia del contraddittorio):

- istruzione sommaria
- contestazione dei fatti alla pubblica amministrazione
- acquisizione delle controdeduzioni nelle ventiquattro ore successive alla contestazione
- trasmissione della proposta (di sussistenza della violazione o di archiviazione) all'Autorità, unitamente agli atti e ai supporti acquisiti

di competenza dell'AGCOM (accertamento della violazione con irrogazione della sanzione oppure archiviazione del procedimento):

- adozione del provvedimento entro le quarantotto ore successive al ricevimento della documentazione inviata dal Corecom.

SANZIONE

La legge n. 28/2000 (articolo 10) non prevede una specifica sanzione per la violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 9 della medesima legge. Tuttavia, oltre ai provvedimenti di urgenza di cui all'articolo 10, comma 9, finalizzati a "ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica", l'Autorità può adottare anche sanzioni di natura accessoria, previste dal medesimo articolo al comma 8, ad esempio ordinando la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità dell'infrazione, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa.

Alla pubblicazione di tali messaggi si è negli ultimi anni aggiunta la richiesta di un comportamento conformativo dell'Amministrazione, consistente nella rimozione delle attività realizzate in violazione del divieto di comunicazione istituzionale al fine di far venir meno gli effetti lesivi prodotti durante il periodo di campagna elettorale. Es. Rimozione del volantino realizzato in violazione del divieto di comunicazione istituzionale, unitamente alla pubblicazione del messaggio.

OTTEMPERANZA

L'autorità verifica l'ottemperanza ai propri provvedimenti.

In caso di mancata ottemperanza soccorre la disposizione di cui all'articolo 1, commi 31 e 32, della legge n. 249/1997 che, agendo da norma di chiusura, fissa la sanzione pecuniaria in un range compreso tra € 10.330,00 e € 258.230,00.

ADEGUAMENTO SPONTANEO

L'istituto dell'adeguamento spontaneo agli obblighi di legge o ravvedimento operoso è finalizzato al ripristino della legalità violata.

La pubblica Amministrazione può adeguarsi spontaneamente agli obblighi di legge prima dell'adozione del provvedimento sanzionatorio.

Tale condotta può determinare l'archiviazione del procedimento, in base alle concrete modalità e tempistiche di realizzazione, e sempre che sia idonea a far venir meno gli effetti lesivi. L'adeguamento spontaneo può dar luogo all'archiviazione della pratica.

Per la sua natura, tuttavia, l'istituto può essere attivato solamente prima che la condotta illegittima venga irrimediabilmente portata ai suoi effetti.

CRITICITÀ E NECESSITÀ DI UN INTERVENTO LEGISLATIVO

L'esperienza degli ultimi anni ha evidenziato molteplici criticità applicative soprattutto con riferimento alla disciplina del divieto di comunicazione istituzionale vigente per tutte le pubbliche amministrazioni a far tempo dalla data di convocazione dei comizi elettorali e rispetto all'avvento dei social network, rendendo sempre più urgente la necessità di una revisione della normativa in materia. A tal proposito, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1, della legge istitutiva, ha deciso di inviare al Governo una segnalazione in merito alla opportunità di un intervento legislativo di riforma della legge 22 febbraio 2000 n. 28.