

DOMANDE FREQUENTI SUL DIVIETO DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DURANTE LE CAMPAGNE ELETTORALI

In questo documento si forniscono alcune risposte alle domande più frequenti sul divieto di comunicazione istituzionale durante la campagna elettorale, previsto dall'articolo 9 della legge 28 del 2000, alla luce degli orientamenti dell'Autorità finora adottati. Lo scopo è di chiarire il significato e la portata di tale divieto, nonché le possibili sanzioni in caso di violazione.

Si precisa, tuttavia, che le indicazioni fornite in questo documento non vincolano le valutazioni e le decisioni che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni potrà assumere in futuro in relazione a casi concreti e specifici.

Sommario

DISCIPLINA GENERALE.....	1
SOGGETTI A CUI SI APPLICA IL DIVIETO	2
ATTIVITÀ A CUI SI APPLICA IL DIVIETO.....	3
PERIODO DI DIVIETO.....	6
DEROGHE AL DIVIETO	8
PROCEDIMENTO SANZIONATORIO E ADEGUAMENTO SPONTANEO.....	10

DISCIPLINA GENERALE

Come è disciplinata la comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni in periodo elettorale?

La comunicazione istituzionale in periodo elettorale è disciplinata dall'art. 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”*). Tale norma 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.

Quali sono le finalità del divieto di comunicazione istituzionale?

Il divieto per le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale è 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.

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.

SOGGETTI A CUI SI APPLICA IL DIVIETO

A quali Pubbliche Amministrazioni si riferisce il divieto di comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale?

Sono le pubbliche amministrazioni indicate dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 - che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni - ed individuate dall'articolo 1, comma 2, del [decreto legislativo 165/2001](#) che ha abrogato l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Es. di requisito soggettivo Ente Comune - [Delibera 30/24/CONS.](#)

Quali enti e soggetti sono esclusi dalla norma?

Sono escluse le società di diritto privato, nonché i singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, i quali, se candidati, possono compiere attività di propaganda 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.

Si escludono anche i gruppi consiliari che non sono organi in senso proprio e non rappresentano l'Ente, sempre che non svolgano attività di propaganda elettorale attraverso i mezzi, le risorse, il personale e le strutture delle pubbliche amministrazioni correlate allo svolgimento delle funzioni degli Enti.

Vi rientrano invece le Aziende costituite dagli Enti pubblici o comunque le società dagli stessi istituite. Es. Società di promozione turistica interamente partecipata dal Comune - [Delibera 554/18/CONS.](#)

ATTIVITÀ A CUI SI APPLICA IL DIVIETO

Quali attività di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni sono considerate nell'articolo 9 e per quali finalità?

Le attività delle P.A. indicate quale requisito oggettivo dall'art. 9 sono quelle disciplinate dall'articolo 1 della [legge 150 del 2000](#), al comma 4, e, per le finalità perseguite, al comma 5. Es. Distribuzione di opuscolo relativo alla rendicontazione da parte dell'Ente del mandato amministrativo con contenuti propagandistici - [Delibera 129/23/CONS.](#)

Esiste una differenza tra l'attività di informazione e di comunicazione istituzionale della P.A. per il divieto recato dall'art.9?

Proprio in relazione all'attività di informazione svolta dalle amministrazioni pubbliche attraverso lo strumento delle agenzie di stampa è stato precisato che la legge n.150/2000, pur elencando separatamente le attività di informazione da quelle di comunicazione, non distingue le due attività sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri di indispensabilità e impersonalità dei contenuti, previsti dall'art. 9 della l. 28/2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni. Es. Lanci di notizie sulle attività ed iniziative dei componenti del Consiglio regionale da parte di agenzia di stampa, organo di informazione della Giunta, ospitata sul portale istituzionale regionale - [Delibera 102/10/CSP.](#)

Nelle attività di comunicazione individuate dalla legge 150/00 e vietate dall'articolo 9 della legge 28/00, si considerano tutte le comunicazioni della PA, anche quelle interne e con quale mezzo di trasmissione?

La norma va riferita ad ogni attività di comunicazione della P.A. 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, 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. Es. Invito a manifestazione proveniente da casella di posta elettronica istituzionale del Sindaco - [Delibera 279/21/CONS.](#)

Qual è l'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale recato dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28?

L'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale recato dall'art. 9 della legge 28/2000 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.

E sempre vietata l'organizzazione di eventi durante il periodo di divieto previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000?

L'organizzazione di eventi nei periodi di divieto previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000 è consentita quando non viene associata a forme di pubblicizzazione dell'evento poste in essere dalla pubblica Amministrazione, ovvero quando la comunicazione dell'evento è caratterizzata da indispensabilità e impersonalità. Es. Consegna di targhe a cittadini distintisi per merito a margine di una seduta del Consiglio comunale - [Delibera n. 477/20/CONS.](#)

Possono le piattaforme digitali trasmettere contenuti istituzionali rilevanti per l'articolo 9?

L'articolo 9, a differenza delle altre fattispecie contemplate dalla legge 28/00, prescinde dall'identificazione dei possibili mezzi di diffusione della comunicazione istituzionale. Tali contenuti possono essere veicolati non solo attraverso il mezzo radiotelevisivo o la stampa, ma anche tramite le più recenti modalità di diffusione, quali, tra l'altro, siti istituzionali, posta elettronica e profili social che a vario titolo illustrano l'attività di un Ente.

Il rispetto della disposizione dell'articolo 9 è assicurata anche dalle piattaforme di condivisione dei video e dai social network. Es. Condivisione di contenuti istituzionali dal profilo personale facebook del Sindaco con quello istituzionale dell'Ente - [Delibera 130/23/CONS.](#)

Ai fini dell'applicazione del divieto le attività dei singoli titolari di cariche pubbliche possono essere imputate alla P.A. di cui fanno parte?

Le attività di propaganda elettorale dei singoli titolari di cariche pubbliche, specie se candidati, sono consentite al di fuori dell'esercizio delle funzioni istituzionali.

Tuttavia, allorquando si accerti nel caso concreto una chiara correlazione tra le attività svolte *uti singuli* e quelle realizzate in rappresentanza dell'Ente (ad es. attraverso profili social, siti web,

messaggistica whatsapp, volantini e depliant 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 - [Delibera 92/18/CONS](#); Affissione di manifesti nelle bacheche comunali relativi alla rendicontazione di attività svolte dal Comune - [Delibera 80/18/CONS](#); e Volantino di Lista elettorale contenente estrapolazione di parti della Relazione di fine mandato della P.A. - [Delibera 245/19/CONS](#).

Ne discende l'imputabilità all'Ente delle attività e il contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto non presentano i requisiti di indispensabilità e impersonalità cui la citata norma ancora la possibilità di deroga. Es. Messaggistica whatsapp con un'utenza mobile indicata nella pagina istituzionale del Comune e predisposta dal Sindaco, avente ad oggetto la trasmissione di immagini relative ad incontri e la condivisione di video per orientare una posizione nel referendum comunale - [Delibera 524/18/CONS](#).

L'utilizzo dei social media da parte di soggetti istituzionali può assumere rilevanza ai fini del divieto di comunicazione istituzionale?

Sebbene l'applicazione del divieto di comunicazione istituzionale riguardi le iniziative poste in essere da una "pubblica Amministrazione" ovvero dagli organi rappresentativi degli Enti e non dai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, in alcuni casi l'Autorità ha ritenuto imputabile ad un ente pubblico l'attività di comunicazione veicolata attraverso profili *social* privati di cui sono titolari soggetti istituzionali. Es. profilo Facebook del Sindaco riconducibile all'amministrazione comunale - [Delibera n. 511/20/CONS](#)

In quali casi un profilo social privato di un soggetto istituzionale può essere considerato riconducibile all'ente pubblico e come tale rilevante ai fini dell'applicazione del divieto di comunicazione istituzionale?

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. Es. - [Delibera 466/20/CONS](#)

In particolare, le comunicazioni dei titolari di cariche pubbliche pubblicate su profili *Facebook* personali che recano la condivisione di attività e contenuti propri dell'Ente sono stati ritenuti riconducibili all'ente in quanto inducono i cittadini elettori destinatari ad attribuire all'ente la provenienza della comunicazione. Es. - [Delibera 340/21/CONS](#)

La trasmissione integrale su canali televisivi e sul web delle riunioni degli organi consiliari degli enti territoriali rientra nell'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale?

No, la trasmissione integrale delle sedute dell'organo consiliare delle amministrazioni territoriali non rientra, in via generale, nella fattispecie della comunicazione istituzionale e, pertanto, può essere diffusa.

La riproposizione integrale di tali sedute costituisce, infatti, una particolare ipotesi di programmazione informativa che deve rispettare i principi generali enunciati in materia di informazione dalla legge n. 28/00 (artt. 5 e 11^{quater}) e dalle disposizioni di attuazione della disciplina garantendo la parità di trattamento, l'obiettività, la correttezza, la completezza, la lealtà, l'imparzialità, l'equità, e la pluralità dei punti di vista dell'informazione.

PERIODO DI DIVIETO

Da quando decorre il divieto di comunicazione istituzionale?

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 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.

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 dell'elettorato nazionale), il divieto di comunicazione istituzionale vige per tutte le pubbliche Amministrazioni?

SI, 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 (elezioni regionali, elezioni comunali, referendum locali), quali Amministrazioni pubbliche sono soggette al divieto di comunicazione istituzionale?

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 trova applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni. Es. Turno elettorale di ballottaggio elezioni comunali - Delibera n. 107/20/CONS.

Quando si verifica una sovrapposizione cronologica di consultazioni elettorali, i periodi di *par condicio* elettorale si sovrappongono?

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. Es. Elezioni europee e amministrative - Delibera n. 516/19/CONS; elezioni referendarie e amministrative - Delibera n. 608/20/CONS.

Regioni e Province, nel caso di elezioni riguardanti uno o più Comuni del proprio territorio, sono soggette al divieto di comunicazione istituzionale?

No, nel caso di elezioni riguardanti uno o più Comuni del proprio territorio, non sono soggette al divieto di comunicazione istituzionale. Il divieto trova applicazione esclusivamente nei confronti

delle Amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni amministrative. Es. Esclusione dal divieto della Provincia nel cui ambito territoriale ricadono consultazioni amministrative riguardanti una percentuale di elettori inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale - [Delibera n. 301/18/CONS.](#)

In caso di consultazioni di carattere locale, a quali principi devono attenersi gli Enti locali territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono consultazioni elettorali, incluse la Provincia e la Regione di cui fanno parte?

Gli Enti locali territorialmente limitrofi, inclusa la Provincia e la Regione, assicurano l'imparzialità nella promozione di iniziative di comunicazione al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica. Es. Osservanza del principio di imparzialità per un Comune territorialmente limitrofo a quelli interessati dalle consultazioni elettorali - [Delibera n. 108/12/CSP.](#)

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, a quali principi deve attenersi la comunicazione istituzionale delle Amministrazioni centrali dello Stato diffusa su tutto il territorio nazionale?

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, la comunicazione istituzionale delle Amministrazioni centrali dello Stato diffusa su tutto il territorio nazionale deve attenersi, in ossequio al principio di imparzialità, ai principi generali vigenti in materia di informazione - [Delibera n. 107/20/CONS.](#)

DEROGHE AL DIVIETO

In quali casi le pubbliche amministrazioni possono derogare al divieto di comunicazione istituzionale nel periodo elettorale?

Il divieto per le amministrazioni pubbliche 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".

La presenza di entrambi i requisiti di indispensabilità e impersonalità rende quindi legittima l'attività di comunicazione dell'ente.

Cosa deve intendersi per indispensabilità della comunicazione?

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.

Cosa deve intendersi per impersonalità della comunicazione?

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.

Invero con riferimento all'impersonalità, 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 del logo dell'ente.

PROCEDIMENTO SANZIONATORIO E ADEGUAMENTO SPONTANEO

Quale sanzione si applica in caso di violazione del divieto di comunicazione istituzionale?

La comunicazione istituzionale è priva di presidio sanzionatorio proprio e per questo motivo, in caso di violazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni, oltre ai provvedimenti di urgenza di cui all'art.10, comma 9, finalizzati a “*ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica*”, l'Autorità adotta sanzioni di natura accessoria, ex art. 10, comma 8, lett. a), 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. Es. Pubblicazione sul sito web dell'Ente, nella home page, e per la durata indicata, del messaggio di avvenuta violazione con espresso riferimento all'ordine dell'Autorità - [Delibera 117/18/CONS.](#)

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 - [Delibera 140/19/CONS.](#)

Qualora sia accertata la violazione dell'articolo 9, può la Pubblica Amministrazione nel corso dell'istruttoria procedimentale porre rimedio alla causata lesione?

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. Es. Inidoneità ai fini dell'adeguamento dell'eliminazione dei post dalla pagina Facebook del Comune in quanto tardiva, realizzata a distanza di dieci giorni dalla richiesta di controdeduzioni da parte del Comitato regionale competente - [Delibera 151/23/CONS.](#)