

Comunicazione istituzionale e campagne elettorali online: lo stato dell'arte*

di Giacomo Menegus

SOMMARIO: 1. Introduzione: la comunicazione istituzionale. – 2. Il quadro regolatorio e il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale. – 3. I soggetti sottoposti al divieto (requisito soggettivo): le pubbliche amministrazioni e i “casi limite”. – 4. L’attività cui si applica il divieto (requisito oggettivo). – 5. Estensione temporale del divieto. – 6. Estensione spaziale del divieto. – 7. Deroghe al divieto: indispensabilità e impersonalità. – 8. Sanzioni e altre misure correttive. – 9. Problemi della disciplina attuale e proposte *de iure condendo* in dottrina.

1. Introduzione: nozione di comunicazione istituzionale

Lo scopo di questo lavoro *in progress* è quello di ricostruire lo stato dell’arte in tema di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali *online*, al fine di identificare i principali problemi e le questioni aperte in materia. Il quadro ricostruttivo fungerà quindi da punto di partenza per approfondimenti critici, valutazioni delle prassi, proposte interpretative e *de iure condendo* che si svolgeranno più compiutamente in altra sede.

Il lavoro parte da una ricostruzione generale delle regole che presiedono alla comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali sul piano nazionale ed europeo. Dato che – come si avrà modo di verificare – la disciplina esistente risulta piuttosto lacunosa e, in larga misura, non aggiornata all’evoluzione delle comunicazioni nell’era dei *social media*, nel prosieguo dell’analisi si farà riferimento anche a tutti gli strumenti, di *hard* e *soft law*, che concorrono in senso lato a regolare e indirizzare l’attività di comunicazione istituzionale *online*. Si richiameranno, quindi, anche la giurisprudenza amministrativa, le decisioni dell’AGCOM, nonché linee guida e documenti di indirizzo di varia natura. A partire da quest’ampio ventaglio di strumenti, si provvederà quindi – sulla scorta della dottrina esistente – a identificare i principali problemi, illustrando in conclusione quelle che sono le soluzioni al momento proposte dalla riflessione scientifica.

Prima di guardare all’analisi della regolazione, conviene collocare la nozione di comunicazione istituzionale (in senso lato) nel più ampio quadro della comunicazione pubblica.

Per *comunicazione pubblica* si intende “lo strumento che consente di esternare e rendere conoscibile ai terzi l’attività delle pubbliche amministrazioni, contribuendo nel contempo al rafforzamento della loro immagine ed all’aumento del consenso da parte dei soggetti amministrati” (Miconi 2016, 901). Può essere intesa sia in senso soggettivo (“ogni forma di comunicazione che semplicemente provenga da una pubblica amministrazione”) sia in senso oggettivo (“pubblica qualora assuma interesse e portata generale,

* Il presente lavoro è frutto della ricerca svolta nell’ambito del Prin 2022 PNRR *Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets)*, finanziato dall’Unione europea, Next Generation EU, Missione 4, Componente 2, P2022MCYCK, CUP D53D23022340001.

ovvero sia idonea a coinvolgere l'intera collettività: in questo senso, sarebbe comunicazione pubblica l'insieme delle informazioni e delle notizie che soggetti, sia pubblici che privati (imprese, enti no profit), forniscono a persone fisiche (cittadini), giuridiche o istituzioni, al fine di favorire la conoscenza, l'informazione e la partecipazione” (Miconi 2016, 901).

Nell'ambito della comunicazione pubblica, si distinguono comunicazione sociale, istituzionale e politica. La comunicazione istituzionale “è svolta prevalentemente dallo Stato nelle sue diverse articolazioni allo scopo di aumentare l'informazione, la conoscenza e in alcuni casi la partecipazione dei soggetti amministrati, indirizzando nello stesso tempo le loro scelte (ad esempio verso comportamenti a tutela della salute, dell'ambiente, dello sviluppo); è espressione del nuovo modo di intendere i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini-utenti e rappresenta un dovere, da parte della prima, al quale sono correlati diritti dei secondi (in primis all'informazione, ma anche all'assistenza, alla semplificazione e alla partecipazione, attraverso l'accesso agli atti amministrativi” (Miconi 2016, 907). Quando venga svolta in forma pubblicitaria, assume anche il nome di *pubblicità istituzionale*.

La comunicazione istituzionale è contrapposta alla *comunicazione politica*, quale “forma di comunicazione pubblica, diversa ed ulteriore rispetto a quella sociale e a quella istituzionale”. Mentre la comunicazione istituzionale “è uno strumento che integra, rendendola più efficace, l'azione amministrativa, la comunicazione politica si traduce in un'attività di propaganda e promozione di parte” (Miconi 2016, 920). Il discrimine tra le due va ricercato nel *contenuto della comunicazione*, “valutando se sia contraddistinto da finalità prevalentemente propagandistiche di una certa forza politica o piuttosto diretto a promuovere l'informazione e la conoscenza dell'attività e del ruolo dell'ente che la realizza, attuando così il diritto di essere informati dei soggetti amministrati” (Miconi 2016, 920).

2. Il quadro regolatorio e il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale

La principale norma di riferimento per la disciplina della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali è costituita dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, rubricato “*Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione*”. In particolare, il comma 1 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”.

Benché in dottrina si sia lamentata la mancata considerazione dell'attività “realizzata attraverso Internet, che sempre più frequentemente viene utilizzato oggi dalle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i cittadini” (Allegri 2020, 94), ciò non ha impedito – in virtù di un'interpretazione evolutiva della norma – l'applicazione della stessa anche alla comunicazione istituzionale con strumenti innovativi, come siti *web* istituzionali, posta elettronica (incluse le *newsletter*), messaggistica (ad es. *WhatsApp*), piattaforme di condivisione e *social network* (*Facebook*, *Twitter*, ecc.). L'AGCOM, infatti, ha ritenuto che il riferimento generico alla “attività di comunicazione” contenuto nel testo della disposizione, senza indicazione specifica dei mezzi attraverso i quali si svolge tale attività, potesse includere anche la comunicazione istituzionale effettuata attraverso strumenti del tutto nuovi rispetto a quelli esistenti o largamente utilizzati al momento della redazione della legge¹ (v. *amplius* infra par. 5).

¹ Si v. in part. le *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, in cui si dice che il divieto di comunicazione istituzionale “può ben riguardare anche l'utilizzo di account istituzionali di social media per la diffusione di messaggi e comunicazione istituzionale. Infatti, la stessa Presidenza del Consiglio ha già invitato le amministrazioni a utilizzare i propri canali di comunicazione via internet in modo rispettoso dei principi espressi dalla legge in occasione di consultazioni elettorali”.

D'altra parte, è la *ratio* di fondo del divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 a suggerirne un'applicazione estensiva anche rispetto all'attività *online*. Come riconosciuto a partire da una risalente sentenza della Corte costituzionale, la n. 502/2000, il divieto, cui sono soggette le pubbliche amministrazioni, è infatti "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" (*Cons. diritto*, § 3.)². Si tratta all'evidenza di una rappresentazione, in contrasto con il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., che ben può essere veicolata con forme comunicative innovative.

L'art. 9 legge n. 28/2000 non esaurisce, tuttavia, la disciplina applicabile alla comunicazione istituzionale *online* e sui *social network* durante le campagne elettorali.

Altre norme di sicuro rilievo – anche a fini interpretativi del citato art. 9 (v. *amplius infra* par. 5) – si rinvencono nella legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la "*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*". Benché questa legge non contenga disposizioni specificamente dedicate alle campagne elettorali e alcune riguardino precipuamente il servizio radiotelevisivo, alcune norme consentono di meglio identificare non solo l'attività soggetta ai divieti di cui all'art. 9 (si v. in part. l'art. 1, commi 4 e 5), ma pure ruoli e istituti essenziali della comunicazione istituzionale (ad es. programmi e piani della comunicazione, artt. 11 e 12; il ruolo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, ecc.), cui sarà necessario guardare in sede di applicazione della disciplina della c.d. *par condicio*.

Un tema oggetto di crescente dibattito in dottrina e presso l'opinione pubblica è poi l'applicabilità alle attività *online* della regola del c.d. *silenzio elettorale* di cui agli artt. 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212, recante "*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*" e 9 bis del d.l. n. 807/1984, convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10, recante "*Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*".

La *ratio* delle norme richiamate potrebbe far propendere per l'estensione del divieto anche a quella parte di comunicazione istituzionale che assuma carattere di propaganda politica (ad es. quella volta a promuovere l'immagine dell'amministrazione), senza fare distinzione per il mezzo impiegato (includendo, quindi, anche gli strumenti più innovativi, come i *social network*). Tuttavia, il riferimento espresso a mezzi di comunicazione tradizionali – ossia "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" – o, al più, alle "emittenti radiotelevisive private" sembra escludere un'interpretazione estensiva anche a strumenti digitali, nonostante si sia sviluppata nel tempo una ricca casistica che, in ambiti invero differenti da quello in esame, tende ad assimilare taluni spazi digitali (ad es. *social network*) a "luoghi pubblici", facendo leva sui concetti di "piazza virtuale" o "agorà digitale". L'appello ricorrente in dottrina per l'aggiornamento della disciplina sembra confermare l'impossibilità di un'estensione del divieto all'attività *online* in via meramente interpretativa (cfr. ad es. Fricano 2021; Gradinetti 2019).

Resta aperta la strada della *moral suasion*, esercitata soprattutto dall'AGCOM (che tuttavia non avrebbe competenza in materia, riservata alle autorità prefettizie). Nelle *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, ad esempio, l'Autorità ha infatti formulato l'auspicio "che anche sulle piattaforme (...) [venga] evitata, da parte dei soggetti politici, ogni forma di propaganda, per evitare di influenzare con pressioni indebite l'elettorato ancora indeciso". E almeno in un caso è stata segnalata alla Prefettura competente l'attività di comunicazione istituzionale effettuata su *Facebook* in periodo di silenzio (si v. AGCOM, delibera n. 360/19/CONS).

Il quadro normativo nazionale di rango primario si esaurisce essenzialmente qui.

Conviene verificare, allora, se alcuni recenti interventi normativi a livello di Unione Europea, benché non specificamente dedicati alla comunicazione istituzionale, non possano prestarsi a disciplinare *anche*

² Che questo sia il fine che deve guidare l'interpretazione del divieto nel confronto con i casi specifici che si presentano di volta in volta lo conferma la "giurisprudenza" dell'AGCOM, che richiama costantemente questa pronuncia (e lo specifico passaggio) nelle proprie delibere (si v. ad es. AGCOM, delibere nn. 47/18/CONS; 28/18/CONS; 516/19/CONS; 466/20/CONS; 129/24/CONS).

tale attività. Ci riferisce, in particolare, al Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 *relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*, nonché al Regolamento europeo sui servizi digitali n. 2022/2065 (c.d. *Digital Services Act* o *DSA*).

Quanto al primo regolamento (2024/900), la definizione data dall'art. 1, par. 2, di “pubblicità politica” (anche alla luce dei *considerando* nn. 27³ e 30⁴) parrebbe escludere, quanto meno in via generale, l'attività di comunicazione istituzionale dall'ambito di applicazione.

Dapprima, infatti, si stabilisce all'art. 1, par. 2, che per “pubblicità politica” si intende “la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente dietro retribuzione o tramite attività interne o nell'ambito di una campagna di pubblicità politica: a) di, a favore o per conto di un attore politico, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale; oppure b) che possa e sia inteso a influenzare l'esito di un'elezione o referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare, a livello dell'Unione, nazionale, regionale o locale”. Questa definizione potrebbe astrattamente identificare non solo quella *species* di comunicazione istituzionale definita “comunicazione di immagine” (v. *infra* par. 5), in quanto diretta a “mira a procurare un vantaggio all'istituzione che la utilizza”⁵ (Arena, 1992; Gardini, 2018), ma potenzialmente anche tutta quella c.d. “comunicazione di servizio” che non presenti i caratteri di impersonalità e indispensabilità, in quanto capace di influenzare – almeno stando al legislatore nazionale del 2000 – l'esito delle elezioni in favore di un determinato attore politico.

Poi però il regolamento precisa, all'art. 1, par. 2, *sub ii*), che non rientra nella definizione di pubblicità politica, tra altre cose, anche “la comunicazione pubblica finalizzata a fornire informazioni ufficiali al pubblico da parte, a favore o per conto di un'autorità pubblica di uno Stato membro o dell'Unione, incluso da parte, a favore o per conto di membri del governo di uno Stato membro, *a condizione che non possa e che non sia intesa a influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare*” (enfasi aggiunta).

Alla luce di questa deroga, se da un lato può senz'altro riconoscersi un tendenziale *favor* per l'esclusione della comunicazione istituzionale dal regolamento, dall'altro lato, l'ultima parte del periodo rende tutt'altro che semplice identificare quanta parte della comunicazione pubblica vada *effettivamente* esclusa, dal momento che la formulazione della disposizione instaura una fallace circolarità definitoria tra la definizione di pubblicità politica – che può ed è intesa a influenzare l'esito di elezioni, referendum ecc. – e la definizione di comunicazione pubblica esclusa – che *non* può e *non* è intesa a influenzare l'esito di elezioni, referendum ecc.

Posto che l'effettiva applicabilità del regolamento anche alla “comunicazione istituzionale” non indispensabile e non impersonale andrà necessariamente verificata in base alla concreta applicazione, per

³ Recita: “ai fini di una comunicazione efficace con il pubblico, la comunicazione pubblica di, a favore di o per conto di un'autorità pubblica di uno Stato membro o dell'Unione, compresi i membri del governo, quali comunicati stampa o conferenze che annunciano iniziative legislative o regolamentari e spiegano la scelta politica alla base di tali iniziative, non dovrebbe configurare pubblicità politica, a condizione che non siano passibili di influenzare o concepite per influenzare l'esito di un'elezione o un referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare. Analogamente, non dovrebbero configurare pubblicità politica nemmeno le informazioni pratiche emanate da fonti ufficiali degli Stati membri o dell'Unione strettamente limitate all'organizzazione e alle modalità di partecipazione a elezioni o referendum, compreso l'annuncio delle candidature o dei quesiti referendari”.

⁴ Recita: “l'individuazione delle opinioni politiche espresse a titolo personale dovrebbe di norma derivare dall'autodeterminazione individuale, ma possono essere presi in considerazione elementi contestuali. Tra i fattori pertinenti potrebbero rientrare il fatto che il parere sia espresso per conto di un altro soggetto, che il messaggio intenda autopromuovere una candidatura o una campagna nell'ambito di un processo elettorale, referendario, legislativo o regolamentare, che sia espresso da un individuo generalmente attivo nel partecipare a campagne o nell'intraprendere azioni a favore del cambiamento su questioni politiche o sociali e che il messaggio sia diffuso a un numero indefinito di persone. Un'opinione politica non dovrebbe essere considerata espressa a titolo personale se è prevista una remunerazione specifica da parte di terzi, comprese prestazioni in natura, a fronte dell'espressione di tale opinione o in relazione alla stessa”.

⁵ La quale corrisponde, sul piano legislativo, alla comunicazione di cui all'art. 1, comma 5, lett. f) legge n. 150/2000, ossia all'attività di informazione e comunicazione dirette a “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”.

il momento e in via ipotetica sembra comunque opportuno tener conto anche delle potenzialità espresse da questo regolamento. Al contempo, va necessariamente evidenziato come l'ipotizzata applicazione del regolamento faccia emergere non indifferenti problemi di disallineamento tra la disciplina europea e quella nazionale (che resta impregiudicata dallo stesso, quanto alla legge n. 28/2000, ai sensi dell'art. 2, par. 2), in relazione a definizioni, regole, ambiti temporali, ecc. Su questi aspetti, pare opportuno un ulteriore approfondimento in altra sede, anche in vista della piena applicazione del regolamento (autunno 2025).

Sicuramente applicabili, invece, sono diverse disposizioni del Regolamento europeo sui servizi digitali n. 2022/2065. In particolare, tra gli altri, paiono pertinenti soprattutto gli articoli 9 e 16, relativi alla rimozione di "contenuti illegali"⁶, specie se letti in combinato disposto con il divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000.

La prima disposizione, rubricata "*Ordini di contrastare i contenuti illegali*", consentirebbe all'AGCOM di ordinare la rimozione dei contenuti pubblicati *online* in violazione del divieto di pubblicità istituzionale non solo al soggetto pubblico interessato (come fa usualmente⁷), ma pure al prestatore di servizi intermediari (ad es. *Meta* per i contenuti pubblicati su *Facebook*), con evidenti risultati in termini di effettività. La seconda disposizione, rubricata "*Meccanismo di segnalazione e azione*", consentirebbe invece a cittadini, associazioni, osservatori, ecc. di segnalare direttamente alla piattaforma interessata (*Facebook*, *Instagram*, *X/Twitter*, ecc.) tutti i contenuti pubblicati in violazione dell'art. 9 legge n. 28/2000, chiedendone la rimozione (potenzialmente con tempistiche assai accelerate rispetto a quelle garantite a livello nazionale).

Naturalmente non sfugge a chi scrive come l'impiego di questo "doppio binario" di intervento con riguardo a comunicazioni *online* adottate in violazione dell'art. 9 legge n. 28/2000 possa implicare esiti difformi in diversi procedimenti istruttori relativi alla medesima comunicazione (condotti dalla piattaforma e da AGCOM e/o CO.RE.COM.), come pure rilevanti problemi di tutela di interessi pubblici (può, ad esempio, ammettersi che una piattaforma "silenzii" il canale *Facebook* ufficiale di un ministero?). Ma anche questa riflessione, esorbitando dal carattere essenzialmente ricognitivo del lavoro, andrà approfondita in altra sede.

Va rilevato, ad ogni modo, come un tentativo di coordinamento tra Autorità e piattaforme per il "contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo online" sia stato percorso attraverso l'istituzione di "*Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*" (AGCOM, delibera n. 423/17/CONS), che – tra le altre cose – ha proprio il "compito di favorire lo scambio di dati e informazioni, il confronto e il consolidamento di buone pratiche tra i soggetti operanti nel settore dell'informazione, anche online, con riferimento (...) alle metodologie di rilevazione, alle strategie di prevenzione e agli strumenti di blocco o rimozione dei contenuti online qualificabili come lesivi della correttezza, dell'imparzialità e del pluralismo dell'informazione". Tra questi temi potrebbe senz'altro collocarsi anche il contrasto all'attività di comunicazione istituzionale in violazione della legge, benché non risultino al momento specifici approfondimenti da parte del *Tavolo* stesso.

In definitiva, il quadro della disciplina primaria a livello nazionale si risolve nel divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 e in poche altre norme, che comunque – per quanto qui interessa – risultano complementari rispetto a tale divieto; sul piano europeo, invece, si profila l'applicazione al caso specifico della comunicazione istituzionale di discipline più generali, concepite per questioni tendenzialmente

⁶ Ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. h) è "contenuto illegale": "qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione a un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro conforme con il diritto dell'Unione, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tale diritto".

⁷ Ai sensi dell'art. 10 legge n. 28/2000.

differenti, ossia le attività delle piattaforme attraverso le quali tale comunicazione avviene oppure la pubblicità politica generalmente intesa.

3. I soggetti sottoposti al divieto (requisito soggettivo): le pubbliche amministrazioni e “casi limite”

Sono soggette al divieto di cui all’art. 9 legge n. 28/2000 “tutte le amministrazioni pubbliche”, ovvero – secondo la costante “giurisprudenza” dell’AGCOM – quelle indicate dalla legge 7 giugno 2000, n. 150, recante “*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”, la quale *sub art. 1, comma 2*, stabilisce che “Ai fini della presente legge sono pubbliche amministrazioni quelle indicate all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29”. Il rinvio deve intendersi riferito all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che ha abrogato tale norma (cfr. ad es. AGCOM, delibera 30/24/CONS).

In via generale, devono quindi intendersi escluse dall’ambito di applicazione della norma le società di diritto privato e le persone fisiche titolari di cariche pubbliche, le quali, se candidate, possono compiere attività di propaganda politica al di fuori dell’esercizio delle proprie funzioni istituzionali, purché non vengano utilizzati mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche Amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze⁸.

Vi sono tuttavia diverse eccezioni e specificazioni a questa regola generale.

a) Società e organismi di diritto privato

Devono infatti attenersi al divieto anche le aziende costituite dagli enti pubblici o comunque le società dagli stessi istituite. Un caso emblematico in tal senso è quello relativo a contenuti pubblicati sulle pagine *Facebook* della società di promozione turistica *Mediaterranea S.r.l. a socio unico*, interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante (AGCOM, Delibera 554/18/CONS). Al fine di valutare se la società fosse soggetta al divieto di cui all’art. 9, l’AGCOM ha prima illustrato il criterio di indagine, desunto da pertinente giurisprudenza amministrativa (Tar Lazio, sez. Ter, n. 2779/2008), la quale ha ritenuto “che in presenza di una società per azioni – e quindi di capitali – in mano pubblica occorre verificare se la stessa sia connotata da significativi tratti pubblicistici tali da consentirne la qualificazione di pubblica amministrazione o da sottoporla comunque a disciplina speciale, o se invece trattasi di soggetto di diritto privato privo dei connotati di organismo di diritto pubblico, ed operante nel libero mercato concorrenziale”. L’AGCOM ha poi rilevato come, essendo *Mediaterranea* “società cd. *in house providing* interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante”, la stessa costituisca “lo strumento del sistema della pubblica amministrazione per la promozione e lo sviluppo turistico della città (...) sottoposta al controllo analogo a quello che il Comune medesimo esercita sui propri servizi”; e ha quindi concluso che, costituendo la società *in house* “un’articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo” (Corte di Cassazione, Seconda Sezione Civile, n. 4938/2016), la stessa andasse soggetta alla disciplina della *par condicio*.

Nella stessa delibera, l’Autorità ha invece escluso che i contenuti pubblicati sulla pagina *Facebook* del *Centro Casette Rosse*, un centro per giovani e famiglie, con immagini di titolari di cariche istituzionali comunali, ricadessero nell’ambito di applicazione della norma, perché le attività del Centro, “gestito da un’associazione temporanea, “*costituendo una figura tipica di coordinamento tra enti del terzo settore che operano per favorire spazi di partecipazione per gli abitanti del quartiere, nell’ambito di un progetto specifico*” non rappresentano forme di informazione e comunicazione pubblica, bensì espressione di associazionismo animato dal

⁸ FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali (Aggiornate al 18 marzo 2024).

principio di sussidiarietà e fondato sulla cooperazione e sul volontariato” (AGCOM, delibera n. 554/18/CONS).

Al netto di ogni valutazione sull'impostazione adottata dall'AGCOM nell'affrontare il problema, dal caso di specie sembra si possa argomentare, in chiave più generale, che allo stato attuale non sia sufficiente un qualsivoglia rapporto con la pubblica amministrazione per giustificare l'estensione del divieto *ex art. 9* a privati che svolgano attività di interesse generale, ma sia piuttosto necessario un collegamento strutturale e funzionale del tipo che si instaura con una società *in house*.

b) Gruppi consiliari

Più complessa è la posizione dei *gruppi consiliari* (e, quindi, anche di quelli parlamentari, pur non essendoci giurisprudenza rilevante), in ragione della loro duplice natura istituzionale e politica. Secondo un primo orientamento, proposto dal Co.Re.Com. del Lazio e fatto proprio dall'AGCOM, i gruppi consiliari “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”. Nel caso di specie, si era escluso che ricadesse nel divieto *ex art. 9* una notizia concernente un assessore comunale uscente che era stata condivisa sulla pagina *Facebook* di un gruppo consiliare di maggioranza (AGCOM, delibera n. 192/24/CONS; conforme anche AGCOM, delibera n. 245/13/CONS). Secondo altro orientamento più restrittivo, espresso recentemente dal Co.Re.Com. Piemonte⁹, proprio la natura atipica e peculiare dei gruppi consiliari dovrebbe invece indurre a ritenere gli stessi soggetti al divieto *ex art. 9*.

c) Persone fisiche titolari di incarichi istituzionali

Particolarmente complessa risulta poi, nei fatti, la distinzione tra propaganda ammessa e comunicazione istituzionale vietata quando tali attività siano poste in essere da persone fisiche che ricoprono ruoli istituzionali. I casi in cui l'AGCOM ha sanzionato anche attività svolte da persone fisiche titolari di cariche pubbliche con l'utilizzo di canali o strumenti personali, ritenendole sostanzialmente riferibili alla pubblica amministrazione, sono molteplici. Di regola, in questi casi, l'AGCOM interviene quando sulla scorta di una serie di elementi indiziari (che meglio si vedranno appresso) si verifichi una commistione tra profilo istituzionale e profilo personale tale da non consentire una chiara distinzione tra la comunicazione politica ammessa e quella istituzionale; ovvero quando si riscontrino elementi sufficienti per indurre nei cittadini l'erronea convinzione che la comunicazione, pur effettuata dalla persona fisica al di fuori dell'esercizio delle funzioni istituzionali, sia proveniente dalla pubblica amministrazione.

Una breve rassegna della casistica restituisce la complessità concreta del distinguo e l'impostazione talora ondivaga seguita dall'AGCOM.

Un primo caso di rilievo concerne la pubblicazione di contenuti di propaganda politica da parte del Sindaco di Venezia sul profilo *Twitter* personale. Gli elementi presi in considerazione dall'AGCOM per ritenere tale attività di comunicazione ricadente nel divieto *ex art. 9* legge n. 28/2000 sono stati, da un lato, l'identificazione dell'*account Twitter* come “*account ufficiale del Sindaco di Venezia*”, dall'altro lato, il collegamento diretto effettuato dalla pagina ufficiale del Sindaco sul sito istituzionale del Comune all'*account Twitter* (AGCOM, delibera 92/18/CONS).

Analoga impostazione è stata seguita in altri casi di pubblicazione di contenuti su profili *social* personali di soggetti che ricoprono cariche istituzionali. In un caso concernente le indicazioni di voto espresse dal

⁹ 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, disponibile al seguente link: https://www.cr.piemonte.it/cms/sites/default/files/editor/allegati/corecom/Nota_Gruppi_Consiliari_comunicazione%20istituzionale%20per%20sito%20web_2024.pdf.

Sindaco di Campi Bisenzio (FI) in un video pubblicato sul suo profilo *Facebook*, l'Autorità ha ritenuto che il collegamento diretto dal sito istituzionale del comune alla pagina personale del Sindaco, la denominazione della pagina, che riportava la parola "Sindaco", e il riferimento espresso alla carica istituzionale di Sindaco nel *post* stesso fosse materiale "sufficiente, nel caso di specie, ad attribuire l'iniziativa all'amministrazione comunale in quanto il Sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune e rappresenta l'ente" (AGCOM, delibera n. 511/20/CONS).

In definitiva, secondo questa prima impostazione, andrebbe verificata "un'eventuale correlazione tra i due profili e la commistione tra elementi istituzionali ed elementi a scopo propagandistico tale da ledere il legittimo affidamento dei cittadini circa la provenienza delle informazioni trasmesse dal Sindaco in carica, attualmente candidato consigliere regionale" (AGCOM, delibera n. 30/24/CONS; conforme anche AGCOM, delibera n. 543/20/CONS).

In altre decisioni, l'Autorità ha invece ritenuto sufficiente un collegamento più sfumato tra canali istituzionali e personali.

È il caso una decisione concernente il Comune di Fucecchio (FI), relativo a contenuti pubblicati sulla pagina personale *Facebook* del Sindaco. In questo caso, la riferibilità all'ente comunale dell'attività condotta sul profilo *Facebook* è stata giustificata sulla scorta dell'indicazione, nell'intitolazione della pagina, della carica di "*Sindaco di Fucecchio*" che, secondo l'AGCOM, rimanderebbe "al Sindaco di Fucecchio nella sua veste istituzionale". A corroborare tale convinzione, vi sarebbe inoltre il fatto che dal profilo *Facebook* del Sindaco è possibile accedere direttamente alla pagina *Facebook* istituzionale del Comune e viceversa, dal momento che entrambe le pagine (privata e istituzionale) figurano tra le "pagine correlate" di entrambe (AGCOM, delibera n. 466/20/CONS). È giusto il caso di segnalare come non sia dato desumere dalla delibera se il collegamento tra le pagine *Facebook* personale e istituzionale fosse voluto dagli amministratori delle stesse (pubblicazione del link in sezioni della stessa), oppure fosse conseguenza della funzione *Pagine per la Tua Pagina* (o *Pagine simili alla Tua*)¹⁰, messa a disposizione dal *social network* di *default*, per suggerire agli utenti altre pagine del *social network* con contenuti simili a quella che si sta visitando.

Su questa linea interpretativa si può collocare anche un'altra decisione dell'Autorità, la quale ritiene comunque imputabile al Comune la condivisione di documenti e attività apparentemente riconducibili all'istituzione locale ("riproduzione di immagini dei mezzi utilizzati nei lavori comunali di asfaltatura delle strade" e "rendicontazione pubblica lavori amministrazione 2015-2020") effettuata sulla pagina *Facebook* di una lista civica, in considerazione del fatto che la stessa lista civica conta tra i suoi candidati amministratori uscenti e la pagina rinvia con un *link* apposito alla pagina istituzionale del comune (AGCOM, delibera n. 608/20/CONS). Il distinguo rispetto al caso precedente è l'assenza di rinvii "incrociati" tra canali di comunicazione istituzionale e profili privati, essendo solo quest'ultimo a richiamare il sito ufficiale.

Ancor più evanescente risulta la connessione tra attività sul profilo privato e attività istituzionale dell'ente in un altro caso, pur risoltosi con l'archiviazione per l'intervenuta rimozione dei contenuti segnalati. In questo frangente, l'AGCOM ha ritenuto riferibili all'ente comunale contenuti pubblicati da alcuni candidati, membri della Giunta in carica, in quanto riguardanti "attività e contenuti propri dell'Ente e (...) comunque riconducibili al Comune" (nel caso di specie, si trattava di "un avviso pubblico del Comune rivolto al pubblico" e di "un vecchio post pubblicato nel sito del Comune, [la sintesi del] bilancio dell'attività amministrativa svolta, [la breve descrizione] di quanto realizzato come amministratore [e] alcune considerazioni su un'iniziativa realizzata come amministratore"). Non si è ritenuto necessario verificare, in questo caso, la sussistenza di un qualche collegamento tra profilo privato e canali di comunicazione ufficiali dell'ente, in quanto le menzionate condivisioni sono ritenute sufficienti ad indurre

¹⁰ Si v. <https://it-it.facebook.com/help/514622715244231>. Si tratta comunque di funzione che è possibile disattivare.

“nei cittadini elettori confusione in ordine alla provenienza della pubblicazione del filmato e dei post da parte del Comune e nella qualità di assessori comunali uscenti” (AGCOM, delibera 340/21/CONS).

Non si tratta tuttavia di un caso isolato: in diverse delibere dell'AGCOM può infatti leggersi che “in base all'orientamento consolidato dell'Autorità, le attività di comunicazione dei singoli titolari di cariche pubbliche possono essere imputate alla pubblica amministrazione di cui fanno parte se si riscontra una chiara correlazione tra le attività svolte *uti singuli* e quelle realizzate in rappresentanza dell'Ente, come nei casi in cui sul profilo Facebook privato di un Sindaco si riportano riferimenti alla carica istituzionale ricoperta, ritenendosi tali profili riferibili all'amministrazione comunale in ragione del fatto che il Sindaco è l'organo responsabile dell'Amministrazione del Comune e rappresenta l'Ente” (AGCOM, delibera n. 101/24/CONS).

Sicuramente non rientra nell'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale, invece, la pubblicazione di contenuti sul profilo personale di un amministratore uscente, quando lo stesso profilo – privo di collegamenti con i canali ufficiali dell'ente – sia “privato e non aperto” (ovvero non accessibile alla generalità dei consociati, ndr). In particolare, recependo le risultanze dell'istruttoria del Co.Re.Com., l'AGCOM ha ritenuto, in un caso concernente il Comune di Poli (Roma), che “il profilo social dell'assessore (...) è da ritenersi privato, in quanto non è in alcun modo riconducibile all'Amministrazione, non riportando diciture che riportano alla carica istituzionale ricoperta né indicando tra le pagine correlate quella istituzionale del Comune” (AGCOM, delibera 194/24/CONS).

4. L'attività cui si applica il divieto (requisito oggettivo)

Le “attività di comunicazione” sottoposte al divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 sono state oggetto di interpretazione estensiva da parte dell'AGCOM.

Dopo un'iniziale limitazione alla sola comunicazione (si v. AGCOM, delibera n. 242/16/CONS), si è infatti guardato complessivamente alla legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la “*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”. In particolare, l'Autorità ha ritenuto di interpretare la nozione di “comunicazione istituzionale” alla luce delle specifiche attività elencate al comma 4 dell'art. 1 e delle specifiche finalità di cui al successivo comma 5. Rientrano, dunque, nelle attività coperte dal divieto di cui all'art. 9: “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” (comma 4). Queste attività devono intendersi di “informazione e comunicazione istituzionale” quando siano rivolte 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” (comma 5).

Come si vede, non è stata recepita nella “giurisprudenza” dell'Autorità la distinzione, invece tracciata nella legge n. 150/2000, tra informazione e comunicazione istituzionale vera e propria. Secondo l'AGCOM, tale legge, “pur elencando distintamente le attività di informazione e quelle di comunicazione, non distingue le due attività 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 – risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni” (si v. AGCOM, delibera n. 228/19/CONS).

Il combinato disposto delle due norme (art. 9, comma 1, legge n. 28/2000 e art. 1, commi 4 e 5, legge n. 150/2000) non solo ha consentito di meglio identificare le attività soggette al divieto, ma pure di rafforzarne l’interpretazione ampia anche in rapporto ai mezzi. In particolare, l’inclusione dei *social network* si fonda sia sul riferimento di cui alla lett. a) dell’art. 1, comma 4, “ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso (...) strumenti informatici”, sia sulla clausola aperta di cui alla lett. b) del medesimo articolo che si riferisce alla “comunicazione esterna (...) attraverso ogni modalità tecnica e organizzativa”.

Nel divieto di cui all’art. 9, sono stati quindi ricondotti, in via esemplificativa: distribuzione di opuscolo relativo alla rendicontazione da parte dell’Ente del mandato amministrativo con contenuti propagandistici (Delibera 129/23/CONS); 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); invito a manifestazione proveniente da casella di posta elettronica istituzionale del Sindaco (Delibera 279/21/CONS); condivisione di contenuti istituzionali dal profilo personale Facebook del Sindaco con quello istituzionale dell’Ente (Delibera 130/23/CONS).

Va comunque precisato che l’organizzazione di eventi nei periodi di divieto previsto dall’art. 9 della legge n. 28/2000 è comunque 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 (si v. in tal senso AGCOM, delibera n. 477/20/CONS; nonché la casistica in Marseglio 2021, 10).

5. Estensione temporale del divieto

L’art. 9 legge n. 28/2000 identifica nell’intervallo tra “data di convocazione dei comizi elettorali” e “chiusura delle operazioni di voto” l’arco temporale di applicazione del divieto. Questo implica, a seconda della tipologia del procedimento elettorale, che lo stesso divieto possa avere una differente estensione temporale. Nel caso delle elezioni politiche (rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica), l’inizio della campagna elettorale – e quindi del periodo di applicazione del divieto – 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 di più campagne elettorali, e almeno una delle campagne ha portata nazionale (vedi *infra* par. 7), i differenti periodi di c.d. *par condicio* elettorale sostanzialmente si “saldano” e il divieto viene fatto decorrere dalla prima data utile, ossia dalla convocazione dei comizi che è prima in ordine cronologico.

Ad esempio, rispetto ad un caso di comunicazione istituzionale del Comune di Bassano del Grappa (VI), il periodo di divieto di comunicazione istituzionale è stato fatto decorrere dalla data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni europee (25 marzo 2019), in luogo della successiva data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio comunale (11 aprile 2019), andando così ad interessare anche la comunicazione istituzionale potenzialmente in linea soltanto con il secondo termine di decorrenza (AGCOM, delibera n. 516/19/CONS). In altra decisione, l’AGCOM ha ritenuto di far decorrere il divieto dalla “convocazione dei comizi per il referendum

popolare confermativo indetto in data 18 luglio 2020”, facendolo proseguire sino “fino al 18 settembre 2020, giorno di chiusura delle campagne per le elezioni referendarie e amministrative del 20 e 21 settembre 2020” (AGCOM, delibera n. 608/20/CONS; conforme AGCOM, delibera n. 543/20/CONS).

6. Estensione spaziale del divieto

La circostanza che l’art. 9 della legge n. 28/2000, nel sancire il divieto di comunicazione istituzionale nel periodo compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la chiusura delle operazioni di voto, non identifichi puntualmente quali siano le amministrazioni pubbliche soggette al divieto in relazione all’ambito delle consultazioni elettorali di volta in volta interessato, l’AGCOM ha ritenuto di XXX.

Sul piano spaziale (*rectius* dei destinatari), quindi, l’estensione del divieto può subire riduzioni a seconda della portata dell’elezione interessata. Elezioni di portata nazionale implicano un divieto esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, come intese *supra* par. 4. Si hanno elezioni di portata nazionale qualora vi siano elezioni politiche (rinnovo Camera e Senato), elezioni europee, referendum di portata nazionale, o comunque elezioni che interessano *più del venticinque per cento degli aventi diritto* al voto su scala nazionale.

Qualora le elezioni in questione interessino solo una parte del territorio nazionale e coinvolgano comunque una percentuale di votanti inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale, il divieto di comunicazione istituzionale trova applicazione esclusivamente nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni. Questo vale, in genere, per le elezioni regionali, provinciali e comunali e per i *referendum* regionali, provinciali e locali. Così, si è ritenuto che, nel caso del turno di ballottaggio per l’elezione del sindaco nei comuni trentini di Borgo Valsugana e Levico, la Provincia non andasse soggetta a divieto (AGCOM, delibera n. 107/20/CONS; conforme AGCOM, delibera n. 302/18/CONS).

L’AGCOM ha, tuttavia, riconosciuto “l’esigenza di assicurare l’imparzialità nella promozione di iniziative di comunicazione da parte degli enti locali territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono le consultazioni elettorali, al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica (delibera n. 308/18/CONS)”; e ritenuto, pertanto, che un’amministrazione pubblica che versi in una situazione di prossimità, “pur non destinataria del divieto recato dall’articolo 9 legge 28/2000 e di un eventuale provvedimento sanzionatorio, è comunque richiamata ad attenersi *“con particolare rigore, nel periodo elettorale e fino all’espletamento delle operazioni di voto, all’osservanza del principio di imparzialità, in relazione alla promozione di iniziative di comunicazione istituzionale”*, prima che intervenga quindi la chiusura della campagna elettorale (delibera n. 108/12/CONS)”.

In questi casi, tuttavia, l’Autorità non pare dotata di poteri interdittivi o sanzionatori, potendo tutt’al più esercitare la propria *moral suasion* e *richiamare* le amministrazioni interessate al rispetto dell’imparzialità e dei più generali principi che presiedono all’informazione pubblica (AGCOM, delibera n. 108/12/CSP).

7. Deroche al divieto: indispensabilità e impersonalità

Il divieto di comunicazione istituzionale può essere eccezionalmente derogato quando assuma i caratteri – che devono ricorrere cumulativamente – dell’indispensabilità ed impersonalità.

In via generale, per *indispensabilità* deve intendersi la comunicazione/informazione *strettamente necessaria e non differibile* nel tempo per l'efficace assolvimento delle funzioni dell'ente. Quanto all'*impersonalità*, si intende una comunicazione istituzionale *neutra* nelle *forme* e nei *contenuti*¹¹.

Per valutare la sussistenza dell'indispensabilità, va dunque preso in considerazione l'efficace assolvimento delle funzioni della pubblica amministrazione considerata. Il che significa che soddisferanno il requisito dell'indispensabilità quelle attività di comunicazione i cui effetti sarebbero "compromessi da uno spostamento temporale". Il requisito dell'indispensabilità viene quindi sostanzialmente a coincidere con l'indifferibilità, ovvero quando "vi sono esigenze di urgenza o improcrastinabilità e le comunicazioni medesime non possono quindi essere diffuse al di fuori del periodo elettorale"¹².

Sono state ritenute prive del requisito dell'indispensabilità, ad esempio, le attività di informazione in periodo elettorale "sulle attività svolte nel quinquennio" dall'amministrazione, in quanto "già contenute nella Relazione di fine mandato disponibile sul sito" (AGCOM, delibera n. 160/19/CONS); la comunicazione relativa al conferimento della cittadinanza onoraria ad un noto cantante, "in quanto la diffusione di notizie relative al predetto evento non è correlata all'efficace funzionamento dell'ente medesimo" (AGCOM, delibera n. 28/18/CONS); le informazioni relative a grandi eventi riportate nella pagina denominata "*La Sindaca informa*" del Comune di Roma, che "ben avrebbero potuto essere diffuse al di fuori del periodo elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità" e non risultano indispensabili "ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni dell'ente" (AGCOM, delibera n. 47/18/CONS).

Relativamente al requisito dell'impersonalità, è frequente nella "giurisprudenza" dell'Autorità il richiamo ai "chiarimenti forniti dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri sin dal 2011, ribaditi anche in occasione di successive tornate elettorali" (ad es. AGCOM, delibera n. 101/24/CONS), secondo i quali il requisito in parola "può ritenersi efficacemente soddisfatto solo se i contenuti informativi vengono diffusi con eventualmente il solo emblema della Repubblica italiana, senza ulteriori indicazioni di alcuna Amministrazione e con il riferimento del sito (o dei siti) internet ove trovare le informazioni sull'evento oggetto di promozione".

Questa impostazione molto rigorosa ha portato l'Autorità a censurare in molti casi attività di comunicazione/informazione istituzionale (talora) per il solo impiego del logo dell'ente di riferimento (si v., tra le altre, AGCOM, delibere nn. 101/24/CONS; 80/18/CONS; XXX).

Va peraltro rilevato come l'Autorità abbia maturato la consapevolezza delle "difficoltà applicative" poste da quest'interpretazione del requisito, dato che "in numerose segnalazioni, pur riscontrandosi il requisito della indispensabilità tuttavia la contestuale apposizione del logo dell'Ente rendeva il messaggio in violazione dell'art. 9".

In particolare, nella recente *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 "Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione"*, l'Autorità ha evidenziato come "il logo non di rado ha trovato motivazione nella natura della comunicazione ove riferita, a titolo esemplificativo, a campagne di informazione su eventi culturali e turistici, anche di rilevanza internazionale, cofinanziati da fondi europei, e non nella finalità propagandistica-elettorale. La rigorosa applicazione *tout court* del divieto di apposizione del logo, come richiesta dal Dipartimento, rischia, pertanto, di depotenziare gli effetti socioeconomici di un evento, calendarizzato da più tempo, interferendo con il normale svolgimento della campagna comunicativa programmata". E per questo ha segnalato la "necessità di consentire un'interpretazione meno rigorosa

¹¹ Si v. ad es. *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 "Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione"*, 37-38, disponibile al seguente link: https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/segnalazione_al_governo/Segnalazione%20al%20Governo%2028-07-2023.pdf.

¹² FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali (Aggiornate al 18 marzo 2024).

quanto all'apposizione del logo. Sulla base dell'ampia esperienza applicativa maturata", sottolineando al contempo, "che il requisito dell'impersonalità non corrisponde esclusivamente all'eliminazione del logo da parte della Pubblica Amministrazione, ma riassume una *pluralità di aspetti caratterizzanti* la comunicazione che devono essere accertati caso per caso"¹³.

Tra la pluralità di aspetti che vanno accertati, risultano incisivi sia il coinvolgimento diretto delle persone fisiche che rivestono incarichi istituzionali nell'amministrazione (ad es. video del Sindaco: AGCOM, delibera n. 511/20/CONS; immagini di figure politiche: AGCOM, delibera n. 160/19/CONS; dichiarazioni direttamente riferibili ad esponenti politici: AGCOM, delibera n. 47/18/CONS) sia i contenuti e il tono generale della comunicazione (ad es. per l'enfasi posta nella comunicazione, si v. AGCOM, delibere nn. 30/24/CONS; 160/19/CONS; 524/18/CONS; per ulteriori riferimenti cfr. Marseglio 2021, 6).

8. Sanzioni e altre misure correttive

Il divieto di comunicazione istituzionale *ex art. 9* legge n. 28/2000 è privo di presidio sanzionatorio proprio; per questo motivo, in caso di violazione, possono trovare applicazione quei rimedi che non siano previsti per altre specifiche disposizioni della legge n. 28/2000. Il riferimento corre pertanto all'art. 10, comma 8, a mente del quale "l'Autorità ordina: a) 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.

Nella prassi, l'Autorità accompagna all'ordine di pubblicazione di tali messaggi anche "la richiesta di un comportamento conformativo dell'Amministrazione, consistente nella rimozione delle attività realizzate in violazione del divieto di comunicazione istituzionale". Tale rimozione risponderebbe, secondo l'Autorità, "alla finalità ripristinatoria propria della legge n. 28/2000, in quanto idonea a far venir meno gli effetti lesivi prodotti durante il periodo di campagna elettorale". Sempre secondo l'Autorità, "tale prassi ben potrebbe essere recepita dal legislatore e tradotta in apposita norma, stante l'efficacia deterrente della sua applicazione"¹⁴ (si v. AGCOM, delibere nn. 101/24/CONS; 466/20/CONS; 524/18/CONS).

Va peraltro segnalato che l'eventuale spontanea rimozione della comunicazione istituzionale in potenziale contrasto con il divieto *ex art. 9* può essere valutata positivamente dall'Autorità nei termini di "un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge" e condurre all'archiviazione del procedimento (AGCOM, delibera n. 129/24/CONS; per una rimozione non configurabile come "spontaneo adeguamento" si v. AGCOM, delibera n. 511/20/CONS).

Accanto alla sanzione accessoria, l'AGCOM può altresì adottare provvedimenti d'urgenza, espressione di un potere cautelare atipico, ai sensi dell'art. 10, comma 9, che recita: "L'Autorità può, inoltre, adottare anche ulteriori provvedimenti d'urgenza al fine di ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica".

L'eventuale inottemperanza agli ordini e alle diffide dell'Autorità può comportare l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997 (si v. AGCOM, delibera n. 516/19/CONS).

¹³ Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 "Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione", cit. Ciò non toglie tuttavia che "l'utilizzo del logo da parte di singoli soggetti politici/istituzionali nei canali di comunicazione personali (profili Facebook, siti web, etc.) debba continuare ad essere accuratamente valutato, in quanto sinonimo di chiara attività di comunicazione propagandistica illecita" (*Ibidem*).

¹⁴ *Ivi*, 42.

9. Problemi della disciplina attuale e proposte de iure condendo in dottrina.

Sono molteplici i problemi posti dalla descritta disciplina della comunicazione istituzionale e dalla prassi applicativa, benché l'interpretazione dell'Autorità abbia per molti aspetti esplorato gran parte dei margini di flessibilità concessi dalla lettera della (scarna) disciplina.

Al di là della generale e ricorrente osservazione circa l'opportunità di aggiornare la norma (art. 9 legge n. 28/2000) alle innovazioni della comunicazione e informazione intervenute frattanto, in dottrina si è individuata una serie di più puntuali questioni critiche, rispetto alle quali non sono mancate anche proposte di correzione e revisione.

Un primo aspetto sottoposto a critica da parte della dottrina riguarda l'*ampiezza soggettiva* del divieto. Si è osservato come vi siano "amministrazioni che non hanno vertici politici, né hanno vertici istituzionali che siano direttamente eletti dal popolo", come ad esempio le università, le aziende sanitarie, i colleghi professionali, le camere di commercio, le amministrazioni indipendenti, ecc., i quali non potrebbero perciò sfruttare un'ingiusta rendita di posizione o risorse pubbliche a fini di propaganda politica. Il divieto generale di comunicazione politica risulterebbe pertanto "decisamente sproporzionato rispetto ai fini che il legislatore vuole raggiungere" e dovrebbe quindi essere ridotto alle sole pubbliche amministrazioni *non politiche* (Gardini 2018).

Una critica frequente riguarda poi l'ambito di applicazione *oggettivo* della disciplina (quella che si è denominata nello scritto "*estensione spaziale del divieto*"): è stato osservato che "oggi il divieto di comunicazione istituzionale è sostanzialmente identico e generalizzato per tutte le consultazioni popolari, parlamentari o europee, nazionali o locali, elettorali o referendarie: ciò rende impossibile qualsiasi differenziazione giuridica tra il condizionamento elettorale esercitato dalle singole amministrazioni pubbliche a seconda del tipo di consultazione in corso" (Gardini 2018, 431). Per questa ragione, l'art. 9 integrerebbe "un divieto totalizzante, del tutto sproporzionato rispetto al fine perseguito, che impedisce la comunicazione istituzionale *tout court*, anche quella degli enti che non sono minimamente toccati dalle consultazioni in corso" (Gardini, *ibidem*).

Su questo profilo, va rilevato in realtà, come si è illustrato *supra sub par. 7*, che la prassi più recente dell'Autorità ha visto un'applicazione coerente con questa impostazione. Lo stesso Autore ha tuttavia condivisibilmente sottolineato che "dovrebbe essere la legge a chiarirlo, per maggior certezza" (Gardini, 2023).

Sotto altro profilo, si è criticata pure l'estensione temporale del divieto, che è percepita come eccessiva e potenzialmente nociva per la corretta informazione dei cittadini. In dottrina, si è proposto "di far decorrere il divieto di comunicazione istituzionale non dalla convocazione dei comizi elettorali, come prevede oggi la l. 28/2000 per tutte le attività di comunicazione politica (e dunque per un periodo variabile tra i 70 e 45 giorni), bensì a partire dalla presentazione delle liste delle candidature, come stabilito per l'attività di propaganda "tipiche" mediante affissioni e manifesti" (Gardini 2018, 432).

Come si è potuto rilevare già nel corso dell'analisi, un aspetto assai controverso dell'applicazione del divieto concerne l'identificazione delle condizioni per ritenere legittimamente derogato il divieto. Quanto all'impersonalità, alcune criticità (rilevate dalla stessa AGCOM) sono già state evidenziate *supra sub par. 8*; quanto all'indispensabilità la principale censura è mossa alla identificazione tra indispensabilità e non differibilità, sopra illustrata. Si è osservato infatti che "la valutazione sul carattere indispensabile di una comunicazione [dovrebbe essere] rimessa alla discrezionalità del decisore pubblico, a meno di non voler attribuire a questo termine il significato più restrittivo – ma semanticamente distinto – di "urgente",

“improcrastinabile” (come hanno sin qui fatto gli organismi preposti alla vigilanza sul divieto, ossia Agcom e Corecom). La comunicazione istituzionale dovrebbe sempre presumersi come impersonale e indispensabile: muovendo di qui, andrebbe proibita in campagna elettorale la *sola comunicazione associata a una figura istituzionale o a gruppi politici specifici*, nonché quella *priva di rilevanza sociale*, che ha come obiettivo quello di dare lustro all’ente e non serve ai destinatari. Si otterrebbe così l’effetto di invertire l’onere della prova (la comunicazione pubblica è sempre lecita, salvo non si dimostri la sua natura personale e strumentale a fini politici), ma anche in questo caso, per maggiore chiarezza, dovrebbe essere la legge a stabilirlo” (Gardini 2018, enfasi aggiunta).

In generale, questa dottrina auspica una revisione complessiva sulla scorta della distinzione – accreditata in dottrina e già descritta *supra* – tra comunicazione di servizio e comunicazione di immagine: la prima andrebbe sempre consentita a fini informativi della generalità dei consociati, mentre solo la seconda potrebbe essere vietata. Pur predicando cautela nella riformulazione in questione, data la delicatezza del bilanciamento tra interessi di primario rilievo, l’Autore arriva a proporre una riscrittura dell’art. 9 legge n. 28/2000, che in parte consolida orientamenti già assunti dall’AGCOM, in parte traspone nel testo legislativo un’impostazione “meno draconiana” del divieto. Il testo è riportato in calce allo scritto.

Al netto delle critiche illustrate, naturalmente pone un oggettivo problema di adeguatezza l’apparato sanzionatorio predisposto dalla legge (Biondi Dal Monte 2018, 8; Meola 2020). Lo rileva la stessa AGCOM, la quale ha osservato che “per i casi di violazioni di particolare gravità e reiterazione delle condotte lesive – che non consentono l’applicazione di misure ripristinatorie conformative, specie nell’ultima settimana che precede il voto (...) si segnala l’opportunità di introdurre apposite sanzioni pecuniarie, onde evitare il rischio di vanificare gli effetti dell’azione dell’Autorità e di accrescere l’eco mediatico della comunicazione illegittima realizzata”¹⁵.

proposta di emendamento dell’art. 9 legge n. 28/2000 di G. Gardini

Proposta di emendamento

Art. 9

(Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione)

1. Dalla data della presentazione delle candidature e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto di svolgere attività di comunicazione istituzionale a tutte le amministrazioni direttamente interessate dalle consultazioni popolari in corso, con esclusione delle amministrazioni i cui vertici politici non siano direttamente eletti dai cittadini.

2. Il divieto di cui al comma 1 riguarda solo le attività di comunicazione collegabili, direttamente o indirettamente, a qualsivoglia propaganda elettorale di candidati o di liste, con esclusione dal divieto medesimo della comunicazione di servizio, effettuata dalle amministrazioni al fine di garantire l’efficace assolvimento delle proprie funzioni. La comunicazione di servizio riguarda il funzionamento degli uffici, la normativa vigente, i servizi erogati nel territorio, ed è ammessa anche nel

¹⁵ Segnalazione al Governo ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 “Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione”, cit., 42.

periodo pre-elettorale a condizione che sia effettuata in forma impersonale, ossia senza fare riferimento a soggetti o partiti politici e senza consentire l'identificabilità di questi ultimi.

3. I comunicati stampa riguardanti le attività d'aula o le iniziative strettamente collegate al mandato di un soggetto o di un partito politico possono essere effettuati in forma personalizzata, consentendo l'identificazione di soggetti o partiti politici, per esigenze di completezza e utilità dell'informazione.

4. Le emittenti radiotelesive pubbliche e private, su indicazione delle istituzioni competenti, informano i cittadini delle modalità di voto e degli orari di apertura e di chiusura dei seggi elettorali.

Riferimenti normativi

Legge 22 febbraio 2000, n. 28

Legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”

Legge 4 aprile 1956, n. 212, recante “Norme per la disciplina della propaganda elettorale”

Decreto-legge n. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10, recante “Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelesive”

Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica

Regolamento europeo sui servizi digitali n. 2022/2065 (c.d. Digital Services Act o DSA)

Letteratura grigia

- Comitato Regionale per le Comunicazioni della Regione Lombardia (a cura di), *Vademecum par condicio in ambito locale. Le regole della comunicazione nel periodo elettorale*;
- Comitato Regionale per le Comunicazioni della Regione Emilia-Romagna, *Studio inerente l'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle PP.AA. e i riflessi sulla tutela della par condicio*, a cura di S. Zunarelli, C. Alvisi, febbraio 2020;
- *FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali* (Aggiornate al 18 marzo 2024);
- *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*;
- G. Marseglio, *L'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni durante i periodi di campagna elettorale. Casistica delle fattispecie esaminate nel periodo 2016-2020 dal Comitato Regionale per le Comunicazioni del Veneto*, Corecom del Veneto, 2021;

- *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;*
- *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 "Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione", 13 luglio 2023;*

Bibliografia provvisoria

- M.R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1, 2024, 85 ss.;
- M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, Milano, 2020;
- F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018;
- A. Fricano, *Per una nuova disciplina del silenzio elettorale: brevi considerazioni costituzionali*, n. 29, 2021;
- G. Gardini, *La comunicazione pubblica ai tempi della par condicio. Proposte per una riforma improrogabile*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 28 dicembre 2023;
- G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in *MediaLaws*, n. 3, 2018;
- O. Gradinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, n. 3, 2019;
- P. Marsocci (a cura di), *Esporre la democrazia. Profili giuridici della comunicazione del governo*, Milano, FrancoAngeli, 2008,
- P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, Cedam, 2002;
- F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020;
- D. Morana, *La "legislazione di contorno" del voto referendario: la disciplina della comunicazione*, in *Amministrazione in Cammino*, 16 settembre 2018.