



**NOTA IN MATERIA DI COMUNICAZIONE POLITICA, COMUNICAZIONE
ISTITUZIONALE E PROPAGANDA ELETTORALE PER LE ELEZIONI
AMMINISTRATIVE DELL'8 E 9 GIUGNO 2024 CON EVENTUALI BALLOTTAGGI
DEL 23 E 24 GIUGNO 2024**

PREMESSA

Con decreto del 10 aprile 2024, il Ministro dell'interno ha disposto lo svolgimento del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, nelle giornate di sabato 8 giugno, dalle ore 15 alle ore 23 e domenica 9 giugno 2024, dalle ore 7 alle ore 23, con eventuale turno di ballottaggio per l'elezione diretta dei Sindaci nei giorni di domenica 23 giugno e lunedì 24 giugno 2024.

Dalla data di convocazione di comizi e per tutta la durata della campagna elettorale, si applicano, per i Comuni e gli amministratori locali, diverse disposizioni legislative che disciplinano le tematiche dell'accesso ai mezzi di informazione, della comunicazione esterna rivolta alla collettività e della propaganda elettorale.

La presente Nota, dunque, ha la finalità di fornire una breve analisi delle principali questioni attinenti il tema dei limiti della propaganda elettorale e della comunicazione istituzionale e politica, con particolare attenzione alla tempistica di entrata in vigore dei divieti¹. Inoltre, fornisce alcuni esempi pratici delle attività che le amministrazioni non possono realizzare nel periodo elettorale considerato, alla luce delle FAQ e delle delibere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni pubblicate sul sito dell'Autorità al seguente link: <https://www.agcom.it/domande-frequenti-sul-divieto-di-comunicazione-istituzionale-durante-le-campagne-elettorali1>.

¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 3, lett. b), del DL n. 7/2024, conv. in L. n. 38/2024, ai fini del computo della tempistica necessaria, si è considerato giorno della votazione domenica 9 giugno.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La disciplina di riferimento è costituita dalle seguenti disposizioni legislative che devono essere analizzate in maniera congiunta al fine di ottenere le definizioni e i principi utili ad una lettura e ad una comprensione uniforme della tematica in esame:

- Legge 25/03/1993, n. 81 “*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*”
- Legge 4 aprile 1956, n. 212 “*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*”
- Legge 22/02/2000, n. 28 “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*”
- Legge 7 giugno 2000, n. 150 “*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”

L’ambito soggettivo di applicazione di tale normativa comprende le pubbliche Amministrazioni indicate dall’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001:

- le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative,
- le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo,
- 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.

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.

L’ambito oggettivo attiene alle attività di comunicazione che le amministrazioni citate non possono svolgere dalla data di convocazione dei comizi elettorali fino alla chiusura delle operazioni di voto. È consentita una deroga a tale divieto purché le attività di comunicazione siano svolte in forma impersonale e siano indispensabili per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni.

Il requisito di indispensabilità è connesso, dunque, all’efficace assolvimento delle funzioni amministrative. Pertanto, 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.

Per quanto attiene il requisito dell'impersonalità, essa 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. Pertanto, la comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale deve essere effettuata in forma impersonale recando esclusivamente l'emblema della Repubblica e gli eventuali strumenti di comunicazione informativa necessari a diffondere l'iniziativa.

Sono, poi, considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle volte a conseguire:

- l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
- la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;
- la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROPAGANDA ELETTORALE, COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E COMUNICAZIONE POLITICA

Dalla lettura congiunta delle disposizioni citate, è possibile operare la necessaria distinzione tra il concetto di "propaganda", di "comunicazione istituzionale" e di "comunicazione politica".

La propaganda elettorale è il mezzo tramite il quale un candidato, un partito o una lista pubblicizzano il proprio programma, le proprie attività o le proprie proposte.

Per comunicazione istituzionale si intendono le attività di informazione poste in essere dalle pubbliche amministrazioni volte a conseguire sia l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici sia la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa.

Per comunicazione politica si intende lo scambio e il confronto dei contenuti di interesse pubblico-politico prodotti dal sistema politico stesso, dal sistema dei mass-media e dai cittadini.

I concetti appena illustrati, durante il periodo elettorale, si intersecano e si sovrappongono tra di loro; tuttavia, sono caratterizzati da tempistiche e regolamentazioni distinte che si delineano di seguito.

Propaganda elettorale

Nei 30 giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale, e dunque a partire da venerdì 10 maggio 2024 e per tutta la durata della stessa, è fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale.

In particolare, dal 30° giorno precedente a quello della votazione è vietata:

- l'affissione dei manifesti dei candidati e partiti o gruppi politici che partecipano alle elezioni al di fuori degli appositi spazi predisposti dal Comune;

- ogni forma di propaganda luminosa o figurativa a carattere fisso (al di fuori degli spazi assegnati) ad eccezione delle insegne delle sedi di partito;
- ogni forma di propaganda luminosa mobile;
- il lancio o getto di volantini in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Nei 15 giorni precedenti la data di votazione e, quindi, a partire da sabato 25 maggio 2024 e sino alla chiusura delle operazioni di voto, è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se tali sondaggi siano stati effettuati in un periodo antecedente a quello del divieto.

Nel giorno precedente e in quello della votazione (da sabato 8 giugno a domenica 9 giugno)², sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, le nuove affissioni di stampati, giornali murali e manifesti.

Infine, nei giorni della votazione e, quindi, nelle giornate di sabato 8 giugno e domenica 9 giugno è, altresì, vietata ogni forma di propaganda entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle Sezioni elettorali.

Comunicazione istituzionale

Dalla data di convocazione di comizi e fino alla chiusura delle operazioni di voto, si applicano le disposizioni della legge n. 28/2000 volta a garantire la parità di trattamento e l'imparzialità nell'accesso ai mezzi di informazioni per la comunicazione politica nonché la disciplina della comunicazione istituzionale e gli obblighi di informazione.

In particolare, è fatto divieto, a tutte le amministrazioni pubbliche, per il periodo indicato, di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni. Il divieto copre ogni forma di propaganda, con qualsiasi tecnica e a qualsiasi scopo effettuata.

In base ad esso, le amministrazioni devono astenersi non solo dalle manifestazioni volte ad appoggiare le liste o i candidati impegnati nel confronto elettorale (propaganda elettorale in forma diretta), ma anche da tutti gli interventi che, avendo come finalità principale la promozione dell'immagine politica o dell'attività istituzionale dell'ente, favoriscano una rappresentazione positiva o negativa di una determinata opzione elettorale (propaganda elettorale in forma mediata).

In particolare, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha più volte richiamato l'attenzione dei Comuni – anche nelle delibere di contestazione di violazione della normativa - a porre in essere, nel periodo indicato, attività istituzionali che soddisfino entrambi i requisiti di indispensabilità e impersonalità. Inoltre, nelle sue deliberazioni, l'Autorità ha evidenziato che, essendo la comunicazione istituzionale la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa finalizzata, tra l'altro, a promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale, i criteri previsti dalla legge n. 28 del 2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale e referendario di impersonalità e indispensabilità dei contenuti risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni.

² V. nota 1.

L'Autorità, inoltre, come accennato in Premessa, ha di recente pubblicato alcune FAQ in materia, cui s rinvia al seguente indirizzo: <https://www.agcom.it/domande-frequenti-sul-divieto-di-comunicazione-istituzionale-durante-le-campagne-elettorali1>.

A mero titolo esemplificativo, dunque, si riportano **alcuni esempi di casistiche inerenti il divieto di comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale.**

1. Le amministrazioni comunali devono limitarsi a fornire informazioni sulle modalità di esercizio del diritto – dovere di andare a votare, ma non devono fornire indicazioni di propaganda al voto nei confronti di uno specifico candidato. Non possono utilizzare, dunque, la carta intestata del Comune, nonché i relativi logo e protocollo per finalità diverse da quelle meramente istituzionali e legate all'attività amministrativa dell'ente.
2. Inoltre, i titolari di cariche pubbliche 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, in modo tale da non interferire con l'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente. Rientra ad esempio, in tale divieto anche la pubblicazione, su un profilo personale Facebook di un candidato Sindaco uscente – e ricandidato -, di un video registrato nella sala conferenze del Comune con la rappresentazione dello stemma comunale.
3. Ancora, la concessione di un patrocinio con utilizzo del logo comunale rappresenta una forma di riconoscimento ed è direttamente attribuibile all'Amministrazione che lo rappresenta, rientrando, pertanto, nel novero delle attività di comunicazione istituzionale e come tale, deve soddisfare i requisiti di impersonalità e indispensabilità dei contenuti.
4. Allo stesso modo, il Comune dovrà prestare particolare attenzione all'attività di comunicazione realizzata con comunicati stampa divulgati attraverso la casella di posta elettronica istituzionale o con la pubblicazione di locandine di iniziative varie (incluse inaugurazioni) sul sito web istituzionale dell'ente che non abbiano i caratteri di imparzialità o indispensabilità.
5. Sul sito web istituzionale, inoltre, non possono essere pubblicati avvisi di iniziative e relative locandine, recanti lo stemma del Comune, la dicitura "Comune di" o l'eventuale riferimento ad Assessorati o uffici del Comune, se realizzati da un candidato sindaco che già ricopra una carica elettiva all'interno dell'ente.
6. Il Sindaco dovrà adempiere alle disposizioni relative alla relazione di fine mandato attraverso la sua pubblicazione integrale sul sito istituzionale del Comune quale atto amministrativo inviato alla Corte dei conti che racchiude le informazioni relative alle attività svolte nei quinquenni amministrativi e non già documenti di sintesi estrapolativi e sintetici di alcune sue parti che possono assimilarsi ad una funzione propagandistica dell'amministrazione uscente.
7. Parimenti, il Sindaco non può distribuire un opuscolo relativo alla rendicontazione da parte dell'ente del mandato amministrativo la cui copertina riporta il logo del Comune o recapiti e contatti.

8. Il Comune, inoltre, non può svolgere attività di comunicazione esterna se questa, per le sue caratteristiche, possa compromettere la parità di trattamento dei soggetti politici nello svolgimento della campagna elettorale. Pertanto, il Sindaco non può inviare un invito ad manifestazione dalla propria casella di posta elettronica istituzionale.
9. Ancora, l'amministratore locale, e dunque titolare di carica pubblica, non può inserire l'indicazione, tra le pagine correlate nel proprio profilo social privato, della pagina istituzionale dell'ente e altre indicazioni che consentono di accedere alle pagine e al sito istituzionali dell'ente medesimo.
10. Infine, i Sindaci e i consiglieri comunali non possono condividere, sui propri profili Facebook personali, attività e contenuti propri dell'ente poiché inducono i cittadini elettori ad attribuire al comune la provenienza della comunicazione.

Eventuali violazioni in materia sono accertate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che, in caso di riscontro positivo, dispone la pubblicazione del messaggio di violazione e, se necessario, anche la rimozione di quanto realizzato in violazione delle disposizioni normative. La mancata ottemperanza di tali prescrizioni dell'Autorità comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.329 a euro 258.228, irrogata dalla stessa Autorità.

Comunicazione politica

Dalla data di convocazione dei comizi, e dunque dal 25 aprile 2024 (termine ultimo per la convocazione), la comunicazione politica radiotelevisiva si svolge nelle seguenti forme:

- ✓ tribune politiche
- ✓ dibattiti
- ✓ tavole rotonde
- ✓ presentazione in contraddittorio di candidati e di programmi politici
- ✓ interviste
- ✓ ogni altra forma che consenta il confronto tra le posizioni politiche ed i candidati che sono in competizione.

Fino alla chiusura della campagna elettorale (cioè fino a tutto il 2° giorno antecedente quello della votazione), la trasmissione su mezzi radiotelevisivi dei messaggi di propaganda, pubblicità o comunicazione politica comunque denominati è ammessa esclusivamente secondo la disciplina definita dall'art. 4 della citata legge n. 28/ 2000 che fornisce i criteri sia per il riparto degli spazi tra i soggetti politici sia per la trasmissione di messaggi autogestiti per la presentazione non in contraddittorio di liste e programmi.

Fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, gli editori di quotidiani e periodici, qualora intendano diffondere a qualsiasi titolo messaggi politici elettorali, devono darne tempestiva comunicazione sulle testate edite, per consentire ai candidati ed alle forze politiche l'accesso ai relativi spazi in condizioni di parità fra loro; la comunicazione deve essere effettuata secondo le modalità e con i contenuti stabiliti dall'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni.

Fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, sono ammesse soltanto le seguenti forme di messaggio politico elettorale:

- ✓ annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi;
- ✓ pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati;
- ✓ pubblicazioni di confronto tra più candidati.

Fino alla chiusura delle operazioni di votazione, in qualunque trasmissione televisiva è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto.

Si evidenzia, inoltre, che il periodo di *par condicio* elettorale, riguardante la parità di accesso ai mezzi di informazione radiotelevisivi e alla stampa quotidiana e periodica dei soggetti politici durante le campagne elettorali, ha avuto inizio l'11 aprile u.s. e terminerà il giorno precedente a quello delle votazioni, momento dal quale decorrerà il cd. silenzio elettorale.