



OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE
16 LUGLIO 2025

La disciplina della comunicazione
istituzionale durante le campagne
elettorali *online*

di Giacomo Menegus
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

La disciplina della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali *online**

di Giacomo Menegus

Ricercatore di Diritto costituzionale

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Abstract [It]: L'articolo esamina la normativa nazionale in materia di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali *online*, con particolare attenzione all'applicazione del divieto previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000 (nota come legge sulla *par condicio*). L'obiettivo è valutare l'efficacia e i limiti di tale disposizione rispetto alle attività condotte su *internet* e sui *social media*. Attraverso l'analisi delle delibere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), si evidenzia una certa capacità della norma di adattarsi al contesto tecnologico attuale. Al di là di alcuni discutibili orientamenti interpretativi, le principali criticità riguardano il debole apparato sanzionatorio – che potrebbe essere potenziato attraverso l'interazione con il *Digital Services Act* – e la scarsa estensione dell'applicazione alle amministrazioni centrali.

Title: *The regulation of institutional communication during online election campaigns*

Abstract [En]: The paper examines the national regulations concerning institutional communication during online election campaigns, with particular focus on the application of the ban set out in Article 9 of Law No. 28/2000 (commonly known as the '*par condicio*' law). The aim is to assess the effectiveness and limitations of this provision in relation to activities carried out on the internet and social media platforms. An analysis of the resolutions issued by the Communications Regulatory Authority (AGCOM) reveals a certain adaptability of the rule to the current technological landscape. However, beyond some questionable interpretative approaches, the main shortcomings lie in the weak enforcement mechanism — which could be strengthened on the basis of the Digital Services Act — and the limited application of the regulation to central government administrations.

Parole chiave: comunicazione istituzionale; campagne elettorali; social media; *par condicio*

Keywords: institutional communication; election campaigns; social media; *par condicio*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Nozione e significato costituzionale della comunicazione istituzionale. 3. Il quadro normativo nazionale: il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale. 4. I soggetti sottoposti al divieto (requisito soggettivo): le pubbliche amministrazioni e i "casi limite". 4.1. Società e organismi di diritto privato. 4.2. Gruppi assembleari. 4.3. Persone fisiche titolari di incarichi istituzionali. 5. L'attività cui si applica il divieto (requisito oggettivo). 6. Estensione temporale del divieto. 7. Estensione spaziale del divieto. 8. Deroghe al divieto: indispensabilità e impersonalità. 9. Un divieto senza sanzione? 10. Conclusioni.

1. Introduzione

L'urgenza di riformare in modo radicale la disciplina nazionale della comunicazione politica e dell'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie è oramai unanimemente

* Articolo sottoposto a referaggio. 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, Investimento 1.1, P2022MCYCK, CUP D53D23022340001. I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia solo quelli dell'Autore e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili per essi.

riconosciuta non solo dalla dottrina giuspubblicistica¹, ma pure dagli studiosi delle altre scienze sociali che si occupano del tema. Tra i molti fattori che hanno determinato tale necessità, il più evidente è senz'altro la sopravvenuta “*carezza di contesto*”, come l’ha definita Paolo Mancini². La principale fonte in materia, ossia la 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*) – che, com’è noto, disciplina soprattutto l’uso del mezzo televisivo, introducendo al contempo limiti ai sondaggi e alla pubblicità a pagamento sulla stampa – è infatti nata ed è stata concepita sulla base di alcune specifiche condizioni, presenti nei primi anni Duemila e oggi profondamente mutate. Mentre allora si assisteva a un predominio incontrastato della televisione quale canale di informazione politica ed elettorale (con il più importante gruppo televisivo privato nelle mani di un protagonista della politica italiana, Silvio Berlusconi), con l’avvento dell’era digitale e dei *social media*, il ruolo della televisione, pur rimanendo assai rilevante, risulta drasticamente ridimensionato. Una quota crescente del dibattito e dell’informazione politica si svolge oramai *online*³, determinando l’obsolescenza delle principali disposizioni della legge n. 28 del 2000, che non possono essere applicate o comunque mal si attagliano ai nuovi mezzi di comunicazione. L’anacronismo della disciplina della *par condicio* è divenuto tanto evidente da condurre, nel 2023, l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM, d’ora in poi) a formulare, ai sensi dell’art. 1, comma 6, lett. c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 (*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*)⁴, un’approfondita e documentata segnalazione al Governo per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione⁵. Nonostante ciò – e pur a distanza di oltre vent’anni dall’approvazione della legge – non vi sono state risposte significative sul piano normativo, né sembra ragionevole attendersi che ne arrivino a breve quanto meno dal legislatore nazionale, il quale finora non ha dato segnali di volersi occupare del problema. Indugiare oltre sulla palese necessità di una riforma complessiva o sulle sue possibili direttrici, già assai note e dibattute in dottrina⁶, potrebbe dunque apparire inutile e pletorico.

¹ Si v. ad es., già nel 2011, il fascicolo monografico di questa *Rivista*, F. LANCHESTER, R. ZACCARIA (a cura di), *La “par condicio” in Italia*, n. 21, 2011; più recentemente si v. i contributi in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Diritto dell’informazione. Temi e problemi*, Mucchi, Modena, 2019, p. 193 ss. Si v. inoltre G.E. VIGEVANI, M. CAZZANIGA, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *MediaLaws*, n. 1, 2024.

² P. MANCINI, *Serve ancora una legge sulla par condicio?*, in C. CALVIERI (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, Atti del Convegno, Perugia, 15 dicembre 2023, Giappichelli, Torino, 2025, p. 9 ss.

³ Si v., oltre ai dati citati in P. MANCINI, *op. cit.*, soprattutto le indicazioni di cui alla segnalazione dell’AGCOM di cui *infra* in nota 5.

⁴ Il quale prevede che il Consiglio possa «1) segnala[re] al Governo l’opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche ed all’evoluzione, sul piano interno ed internazionale, del settore delle comunicazioni».

⁵ Cfr. AGCOM, *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”*, pp. 37-38, disponibile sul sito dell’[Autorità](#).

⁶ Cfr. ad es. M. RUBECCHI, *La par condicio nelle più recenti proposte di modifica*, in S. CALZOLAIO E B. MALAISI (a cura di), *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Eum, Macerata, 2011, 233 ss.; nonché C. CALVIERI (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, *cit.*

In questa sede, si propone pertanto un diverso approccio alla disciplina in esame: lasciando sullo sfondo la prospettiva *de iure condendo*, si intende infatti concentrarsi sul più ristretto ambito della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali e referendarie, che meglio si presta ad un'indagine *de iure condito*. Diversamente dalle altre previsioni della legge, il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale – che trova il suo riferimento nell'art. 9 (*Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione*) della legge n. 28 del 2000 – ha infatti dimostrato inattese capacità di adattamento all'evoluzione delle tecnologie e della comunicazione *lato sensu* politica, riuscendo a interessare anche l'attività condotta sui *social media* e, più in generale, su *internet*. La persistente attualità del divieto in parola consente pertanto di sottoporre a revisione critica l'effettiva applicazione rispetto alle attività condotte sul *web* e sui *social media* durante le campagne elettorali *online*, nonché di valutarne – nell'attesa di una futura ed incerta riforma legislativa – le potenzialità regolatorie espresse e latenti. Il terreno privilegiato di indagine sarà principalmente quello delle delibere in materia dell'AGCOM⁷, dal momento che il controllo e la sanzione delle violazioni del divieto è affidato dalla legge all'Autorità, con l'eventuale ausilio – in sede istruttoria – dei competenti Comitati Regionali per le Comunicazioni (Co.Re.Com.)⁸

Nel far questo, ci si confronterà necessariamente con i rilievi mossi da un'attenta dottrina⁹ al merito stesso della disciplina dettata dall'art. 9, che hanno condotto, in più occasioni, a formulare l'auspicio per una sua riforma, oltre a concrete proposte di revisione del testo¹⁰.

L'analisi prende le mosse da una ricostruzione – condotta necessariamente per sommi capi – del significato e del rilievo costituzionale della comunicazione istituzionale (par. 2), per poi meglio delineare il quadro legislativo di riferimento (par. 3). Segue una ricostruzione della prassi interpretativa e applicativa della disciplina (principalmente il menzionato art. 9 l. n. 28/2000), condotta esaminando separatamente gli elementi essenziali della stessa: dapprima i soggetti e l'ambito oggettivo di applicazione (parr. 4 e 5), poi l'estensione temporale e spaziale del precetto (parr. 6 e 7). Una particolare attenzione sarà inoltre dedicata alle discusse deroghe previste al divieto di comunicazione istituzionale (par. 8) e all'apparato di *enforcement*, che risulta privo – salvo una significativa eccezione – di sanzioni dirette (par. 9). Nel paragrafo conclusivo, si trarranno delle osservazioni di sintesi, segnalando i profili più critici.

⁷ Cfr. art. 10, commi 1, 2 e 8, l. n. 28/2000.

⁸ Cfr. art. 10, comma 2, l. n. 28/2000.

⁹ Ci si riferisce soprattutto ai lavori di G. GARDINI, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, in C. CALVIERI (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, cit., p. 97 ss.; ID., *La comunicazione pubblica ai tempi della par condicio. Proposte per una riforma improrogabile*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 28 dicembre 2023; ID., *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in *MediaLaws*, n. 3, 2018.

¹⁰ Cfr. G. GARDINI, *ult. op. cit.*, p. 434.

2. Nozione e significato costituzionale della comunicazione istituzionale

Prima di procedere all'analisi della disciplina, conviene meglio delimitare il concetto di *comunicazione istituzionale*, collocandola nel più ampio scenario della *comunicazione pubblica*.

Partendo quindi dalla seconda, ai limitati fini di questo lavoro¹¹ si ritiene di poter fare riferimento alla definizione offerta da Franca Faccioli¹², e fatta propria da Paola Marsocci¹³, la quale consente di tenere efficacemente assieme le molteplici prospettive emerse in dottrina. Secondo questa definizione, si può identificare come “comunicazione pubblica” il «processo complesso al quale partecipano soggetti con ruoli e responsabilità diversi, che agiscono nell'ambito dello stesso contesto e nella prospettiva di contribuire alla realizzazione dell'interesse della collettività (...) essa fa interagire attori pubblici e privati nella prospettiva di attivare la relazione tra Stato e cittadini (...) suo oggetto sono temi di interesse generale e sua finalità è contribuire alla realizzazione di tali interessi»¹⁴.

Nell'ambito così delineato è possibile – e anzi necessario ai fini di un'analisi giuridica del fenomeno¹⁵ – distinguere le diverse attività di comunicazione sulla base dei soggetti che le realizzano. Si identificano così la *comunicazione politica*, la *comunicazione sociale* e, appunto, la *comunicazione istituzionale*¹⁶.

Mentre quest'ultima identifica l'insieme delle attività aventi ad oggetto la circolazione delle informazioni e dei dati, giuridicamente rilevanti, realizzate da parte delle istituzioni pubbliche, nel loro rapporto reciproco e nel rapporto con i cittadini, la comunicazione politica e quella sociale, pur avendo un contenuto analogo, vedono – come soggetti principali – l'una gli attori politici (i partiti politici *in primis*, ma in senso lato tutti i soggetti con finalità politiche), l'altra le parti sociali¹⁷ (associazioni e gruppi senza scopo di lucro)¹⁸. Se sul piano teorico la distinzione tra le descritte tipologie può apparire piuttosto chiaro, nella prassi risulta più complesso tracciare la linea di demarcazione tra comunicazione istituzionale e

¹¹ Per un'analisi approfondita delle diverse prospettive intorno alla definizione di “comunicazione pubblica”, cfr. P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Giuffrè, Padova, 2002, p. 153 ss. In estrema sintesi, si può affermare che nel tempo si siano avvicinate essenzialmente due concezioni, l'una soggettiva, l'altra oggettiva. Nella prima, l'accento viene posto sulle «figure soggettive, con natura giuridica pubblica, che attivano e realizzano la comunicazione (le istituzioni in senso lato) o anche ai loro interlocutori, appunto “il pubblico”» (p. 155); nella seconda, la comunicazione si definirebbe “pubblica” sulla scorta dell'ambito in cui si realizza, ossia uno spazio «collettivo, generale, aperto» (*ibid.*), lo spazio pubblico o sfera pubblica. Nessuna delle due prospettive è però apparsa pienamente appagante, tanto da aver condotto parte della dottrina – che ha privilegiato l'aspetto contenutistico dell'attività – a propendere per un più ampio concetto di “comunicazione di interesse generale” (si v. in part. i lavori di Gregorio Arena; ad es. G. ARENA (a cura di), *La comunicazione di interesse generale*, il Mulino, Bologna, 1995). Di qui, poi, la proposta di una definizione nel senso descritto nel testo.

¹² F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci, Roma, 2000.

¹³ P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., 161.

¹⁴ F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, cit., p. 42.

¹⁵ P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., 162.

¹⁶ Per proposte definitorie parzialmente difformi rispetto a quelle qui proposte, cfr. S. MICONI, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazione e regolamentazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 6, 2016, p. 901 ss.

¹⁷ P. MARSOCCI, A. PAPA, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, p. 182, definiscono la comunicazione sociale come la «circolazione delle informazioni attivata dalle associazioni (“terzo settore”) e da altri enti no profit, sempre con finalità di orientamento dell'opinione pubblica e di promozione dei comportamenti individuali e collettivi».

¹⁸ P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., p. 182 ss.

politica, anzi, come si vedrà *infra*, proprio sul loro non semplice distinguo si gioca una parte importante dell'applicazione della disciplina in esame.

Prima di esaminare questi profili conviene, tuttavia, richiamare brevemente il significato costituzionale che va riconosciuto all'attività di comunicazione istituzionale, il quale rappresenta un altro elemento imprescindibile – accanto alla delimitazione della nozione stessa – per una corretta interpretazione della disciplina legislativa in materia. In proposito, appare particolarmente importante rimarcare come l'attività in discorso non solo sia costituzionalmente consentita (in termini di *legittimità*), ma assuma anche i caratteri della *doverosità*, sia nella dimensione della circolazione di informazioni tra istituzioni, sia (e soprattutto, per quanto qui interessa) nella dimensione della circolazione di informazioni tra istituzioni e cittadini.

La riflessione scientifica intorno al fondamento costituzionale dell'attività in esame è stata molto ampia ed articolata¹⁹. In assenza di un espresso e generale riconoscimento del principio di pubblicità nell'esercizio dei poteri pubblici in Costituzione, la dottrina che si è occupata del tema ha mosso dapprima dall'individuazione e messa a sistema delle disposizioni costituzionali che comportano, espressamente o implicitamente, una qualche forma di pubblicità (si v. quindi gli artt. 64, comma 2, 73, comma 2, 97, comma 2, 106, comma 1, 111, comma 6, Cost.), per poi concentrare l'attenzione sull'art. 21 Cost. In particolare, nell'ampio confronto tra posizioni dottrinarie che hanno ascritto alla libertà di informazione vuoi una dimensione individualista vuoi una funzionalista, si è evidenziata l'esistenza – accanto alla libertà di informare – del diritto costituzionale ad *essere informati*. Su questa linea si è peraltro consolidata una nota giurisprudenza costituzionale la quale – rilevato che «la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati» – ha affermato che «il “diritto all'informazione” va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione» (Corte cost. n. 112 del 1993, *Cons. diritto*, p.to 7)²⁰. Di qui parte della dottrina²¹ ha inteso radicare il principio di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri (e conseguentemente, la duplice accezione della comunicazione istituzionale summenzionata) nei principi fondamentali che connotano la forma di Stato, e in particolare nel *principio della democrazia pluralista* – nonché, più in generale, sulla rinnovata concezione, disegnata dal testo costituzionale, dei rapporti tra autorità e cittadino – valorizzando appieno quelle norme che tutelano e promuovono la *partecipazione dei cittadini alla vita democratica del Paese* (in part. artt. 1, 2, 3, 49 Cost.)²².

¹⁹ Per un'analisi più approfondita, cfr. P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., 111 ss., cui si rinvia necessariamente anche per gli opportuni riferimenti bibliografici.

²⁰ Cfr. altresì, *ex pluribus*, Corte cost., sent. nn. 105/1972, 826/1986, 420/1994, 155/2002.

²¹ Il riferimento corre ancora una volta a P. MARSOCCHI, *op. cit.*, p. 126 ss.

²² P. MARSOCCHI, A. PAPA, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, cit., p. 177 ss.

Così sommariamente tracciato il rilievo costituzionale della comunicazione istituzionale, si può ritornare a meglio definirne i contenuti, che la dottrina tende a identificare secondo le differenti finalità perseguite²³. Si ha così in primo luogo una *comunicazione di certezza*, che coincide con la dimensione più tradizionale dell'attività delle istituzioni, ed interessa, in via esemplificativa, certificazioni, verbalizzazioni, pubblicazioni su raccolte ufficiali di atti normativi o amministrativi, registri. Com'è stato osservato, l'elemento che accumuna questo tipo di comunicazione è, appunto, la *finalità di certezza* «che l'attività svolta da soggetti pubblici si propone di perseguire, mettendo in circolazione atti, dati e informazioni prodotti o comunque in possesso dell'ente o organo pubblico e dotati della qualità giuridica della piena e formale attendibilità (che deriva dall'assunzione di responsabilità e dalla natura particolare della fonte)»²⁴. V'è poi una *comunicazione di servizio*, interna ed esterna, rivolta – nella seconda accezione, che qui interessa – a fornire ai cittadini informazioni sull'organizzazione, il funzionamento, i servizi offerti dagli apparati pubblici, la normativa applicata, ecc. Rispetto a questa seconda tipologia, la dottrina ha da tempo rilevato come essa sia divenuta, in molti frangenti dell'agire dei pubblici poteri, non solo un elemento accessorio del relativo servizio, vitale per una sua migliore fruizione, ma parte integrante del servizio stesso (così, ad esempio, sarebbe parte integrante del servizio offerto dai concessionari autostradali tutta l'attività di comunicazione rivolta agli automobilisti), tanto da essere definita di pubblica utilità o di utilità sociale²⁵. La *comunicazione di innovazione* è invece quella diretta prioritariamente alla verifica della qualità e del gradimento dei servizi in un'ottica di miglioramento e innovazione degli stessi: si pensi alle attività di ascolto dei cittadini e dei dipendenti svolte dagli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP). Quando invece la comunicazione abbia lo scopo di stimolo e impulso, ossia quando questa «mira principalmente ed esplicitamente a modificare i comportamenti dei soggetti cui si rivolge» si discorre di *comunicazione di cittadinanza*, o anche di *comunicazione educativa*. In proposito, si pensi alle campagne istituzionali relative ai problemi della salute, della sicurezza stradale e sul luogo di lavoro, della tutela dell'ambiente e dello smaltimento dei rifiuti, ecc.

Da ultimo, si suole ricondurre nell'ambito esaminato anche la c.d. *comunicazione di immagine*, la quale – diversamente dalle precedenti – persegue in via principale finalità di promozione dell'immagine dell'amministrazione a fini di legittimazione delle istituzioni e degli enti pubblici.

La classificazione appena descritta ha trovato riscontro, in una qualche misura, nell'elencazione delle attività di comunicazione e informazione di cui alla legge 7 giugno 2000, n. 150 (*Disciplina delle attività di*

²³ Si è fatto riferimento, per questa schematizzazione, alle proposte di G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2004, 61 ss., nonché a P. MARSOCCI, A. PAPA, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, cit., p. 181 ss., cui adde P. MARSOCCI, *La disciplina dell'attività di comunicazione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit.

²⁴ P. MARSOCCI, A. PAPA, *op. cit.*, p. 181.

²⁵ *Ibid.*, p. 182.

informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni): una legge particolarmente rilevante ai nostri fini essendo a tutt'ora – benché frutto anch'essa di un'impostazione superata²⁶ – l'unica fonte di rango legislativo a fornire una definizione "ufficiale" di comunicazione istituzionale. All'art. 1, comma 5, sono individuate quali attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle finalizzate 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».

Si può agevolmente rilevare come le lettere dalla a) alla e) identifichino attività riconducibili, in senso lato, a quella che si è definita *supra* come comunicazione di servizio, e introducano riferimenti alla comunicazione di innovazione (lett. e) e alla comunicazione educativa (lett. d) (mentre la comunicazione di certezza trova un richiamo nel comma 3 del medesimo art. 1, in cui si menziona la «pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici»). Appare invece distinta dalle precedenti attività la comunicazione d'immagine di cui alla lett. f). Rispetto a quest'ultima si pongono i maggiori problemi di demarcazione rispetto alla comunicazione politica: è infatti estremamente difficile distinguere le strategie di "visibilità" personale di un ministro o di un sindaco dalle politiche di comunicazione d'immagine dell'amministrazione di riferimento, tanto più che le responsabilità politica e giuridica dell'azione amministrativa ricadono sulla stessa persona²⁷. E in effetti, proprio sulla potenziale commistione tra le due tipologie di comunicazione sembra far leva la disciplina che ci si accinge ad esaminare, la quale vieta le attività di comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale «ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni». Sulla deroga al divieto si tornerà meglio *infra*, nel par. 8.

Giova da ultimo segnalare, per concludere sulle questioni definitorie, come dalla lettura dello stesso art. 1 della l. n. 150/2000 sembri invero emergere, oltre alla partizione segnalata tra le diverse attività di comunicazione istituzionale, anche un distinguo tra attività di *informazione* e di *comunicazione istituzionale*, dovendosi identificare nella prima quella realizzata «ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici», mentre nella seconda, nella sua dimensione esterna (che qui rileva), l'attività «rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed

²⁶ Così G. PICCIRILLI, *Il Governo "nel" web*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 45.

²⁷ Così P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità, cit.*, p. 181.

organizzativa» (art. 1, comma 4, l. n. 150/2000). La distinzione, che riposa essenzialmente sul carattere unidirezionale (informazione) oppure bidirezionale-dialogico (comunicazione) dell'attività²⁸, ha senz'altro un rilievo sul piano dell'inquadramento teorico, ma risulta assai sfumata ai fini pratici, dal momento che la stessa legge n. 150 del 2000 detta una medesima disciplina per il complesso delle attività di informazione e comunicazione.

3. Il quadro normativo nazionale: il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale

Venendo finalmente al quadro normativo nazionale, le disposizioni rilevanti, in via diretta, per la disciplina della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali, sulla scorta della ricostruzione dottrinale, sono essenzialmente due.

La prima, più volte menzionata, è l'art. 9, comma 1, l. n. 28/2000, a mente del quale:

«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».

La seconda è invece l'art. 29, comma 6, legge 25 marzo 1993, n. 81 (*Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*), in virtù del quale:

«È fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa».

Benché in dottrina sia stata rimproverata alla disciplina legislativa in parola la mancata considerazione dell'attività «realizzata attraverso Internet, che sempre più frequentemente viene utilizzato oggi dalle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i cittadini»²⁹, la lettera di entrambe le disposizioni non impedirebbe affatto un'interpretazione evolutiva dei divieti prescritti dagli artt. 9, comma 1, l. n. 28/2000 e 29, comma 6, l. n. 81/1993 che li estenda anche alle attività svolte *online*, non riportando alcuna specificazione circa il mezzo impiegato. A riprova di ciò, è sufficiente osservare come l'AGCOM abbia applicato l'art. 9 alla comunicazione istituzionale realizzata con strumenti innovativi, come siti *web* istituzionali, posta elettronica (incluse le *newsletter*), applicazioni di messaggistica (ad es. *WhatsApp*), piattaforme di condivisione e *social network* (*Facebook*, *Twitter/X*, ecc.)³⁰. Il riferimento generico alla “attività di comunicazione” contenuto nel testo è stato insomma ritenuto capace di ricomprendere anche la

²⁸ Cfr. P. MARSOCCI, *La disciplina dell'attività di comunicazione*, cit., ma si v. anche G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, cit., p. 48 ss.

²⁹ Cfr. M.R. ALLEGRI, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1, 2024, p. 85 ss., spec. p. 94.

³⁰ Per i riferimenti puntuali si rinvia alla casistica citata *infra* nel testo.

comunicazione istituzionale effettuata attraverso strumenti del tutto nuovi rispetto a quelli esistenti o largamente utilizzati al momento della redazione della legge³¹.

A suffragare ulteriormente la correttezza di una simile interpretazione è, d'altra parte, la *ratio* condivisa da entrambe le norme, che – come convincentemente illustrato in dottrina³² – si articola essenzialmente in tre distinte finalità. La prima è di prevenire commistioni, durante la campagna elettorale, tra la comunicazione istituzionale delle amministrazioni e le attività propagandistiche – ossia di comunicazione politica – di liste e candidati. Ciò in linea con una risalente sentenza della Corte costituzionale, la n. 502/2000, secondo la quale il divieto posto dall'art. 9, cui sono soggette le pubbliche amministrazioni, 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»³³, che si porrebbe in contrasto con il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.³⁴

La seconda finalità è invece legata più intimamente al concetto di *par condicio* e alla tutela della libertà del voto: «la norma vuole impedire il consolidarsi di un vantaggio elettorale a favore di politici uscenti (*incumbents*) nei confronti degli sfidanti (*challengers*), date le innumerevoli facilitazioni, in termini di comunicazione e di visibilità, di cui dispongono i primi in via esclusiva e gratuita»³⁵. Anche questa *ratio* trova conferma in una più recente sentenza del giudice costituzionale³⁶, avente ad oggetto l'art. 29, comma 5, l. n. 81 del 1993 in relazione al comma 6. In quella sede, la Corte ha riconosciuto che l'art. 9 «presidia gli stessi principi costituzionali [dell'art. 29, comma 6]: giacché anche il titolare di cariche pubbliche, candidato o meno che sia, infrangendo il divieto, coinvolge l'ente nella competizione politico-elettorale, violandone il dovere di neutralità politica (art. 97 Cost.), provoca un'alterazione delle eguali opportunità dei candidati e influisce illecitamente sulla formazione del convincimento degli elettori (art. 48 Cost.)»³⁷.

³¹ Si v., ad es., AGCOM, *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, disponibile sul sito dell'[Autorità](#), 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».

³² Cfr. G. GARDINI, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, in C. CALVIERI (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, cit., p. 100.

³³ Corte cost. n. 502/2000, *Cons. diritto*, p.to 3. 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).

³⁴ Conforme Corte cost. n. 79/2016.

³⁵ Così efficacemente G. GARDINI, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, cit., 100.

³⁶ Corte cost. n. 79/2016, con note di G.P. DOLSO, *Propaganda elettorale da parte di pubbliche amministrazioni ed elezioni amministrative. Una questione ancora aperta dopo l'intervento della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2016, e R. BORRELLO, *Comunicazione politica, comunicazione istituzionale e propaganda tra area della politica-libertà ed area della politica-funzione*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 720 ss.

³⁷ Corte cost. n. 79/2016, *Cons. diritto*, p.to 4.1.

Da ultimo, la norma risulta diretta ad evitare che «mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni di appartenenza»³⁸ (in breve, il denaro pubblico) siano impiegati a favore di talune forze politiche e in danno ad altre³⁹.

Rilevato come le due disposizioni condividano la medesima *ratio* e ben si prestino entrambe ad un'applicazione estesa ai nuovi strumenti di comunicazione, va tuttavia fatta una precisazione. A ben vedere, infatti, l'unica disposizione che riguarda *esattamente* la comunicazione istituzionale è l'art. 9 l. n. 28/2000; inoltre, come ha evidenziato la più recente pronuncia della Corte costituzionale menzionata *supra*, le due disposizioni non sono affatto omogenee. Mentre l'art. 9 «è precipuamente indirizzato a regolare l'attività di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, in stretta attinenza ai loro compiti istituzionali e allo scopo di evitare che tali compiti siano perseguiti con modalità comunicative non corrette», la «fattispecie contenuta nell'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993, che contiene il divieto assistito dalla sanzione penale, è invece riferita alla propaganda “di qualsiasi genere”»⁴⁰. Non si tratta più, pertanto, di comunicazione istituzionale, ma di vera e propria comunicazione politica effettuata in ambito istituzionale e con mezzi e risorse pubbliche. La Corte osserva dunque che l'art. 29, comma 6, «riguarda condotte ulteriori e diverse rispetto a quelle poste in essere nello svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione (in tal senso anche Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, sentenza 23 marzo 2000, n. 1593), rivelando una formulazione più ampia rispetto a quella di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000»⁴¹. La diversità dei comportamenti sanzionati – da un lato, il non corretto esercizio della comunicazione istituzionale, dall'altro, lo sfruttamento di mezzi e risorse pubbliche per lo svolgimento di comunicazione politica – spiega anche la differenza dei trattamenti sanzionatori, che nel caso dell'art. 29, comma 6 è indirizzato direttamente ai soggetti titolari di cariche pubbliche a livello locale (e non all'amministrazione). Alla luce di tale netta distinzione sul piano teorico, l'analisi si concentrerà pertanto esclusivamente sull'art. 9, comma 1, l. n. 28/2000.

Per analoghe ragioni si prescinde, inoltre, da ogni approfondimento circa l'applicabilità alle attività di comunicazione istituzionale *online* del c.d. *silenzio elettorale* di cui agli artt. 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212 (*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*) e 9 *bis* del d.-l. n. 807/1984 (*Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*), convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10. Al di là del 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» –, che sembra escludere

³⁸ Corte cost. n. 79/2016, *Cons. diritto*, p.to 4.1.

³⁹ G. GARDINI, *op. cit.*, 100, nonché implicitamente Corte cost. n. 79/2016.

⁴⁰ Corte cost. n. 79/2016, *Cons. diritto*, p.to 4.1.

⁴¹ *Ibid.*

un'interpretazione estensiva anche agli strumenti digitali⁴², va infatti rilevato come le norme in parola siano chiaramente rivolta alla *propaganda politica*, ossia alla comunicazione politica (e non istituzionale)⁴³.

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

Passando dunque all'analisi più puntuale della disciplina, va innanzitutto osservato come siano soggette al divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 «tutte le amministrazioni pubbliche», ovvero – secondo il costante orientamento dell'AGCOM – quelle cui rinvia l'art. 1, comma 2, l. n. 150/2000, il quale 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 ora intendersi riferito all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che ha abrogato tale norma⁴⁴, per cui sono soggette al divieto «tutte 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) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

L'ampiezza delle amministrazioni interessate ha fatto giustamente parlare di un divieto sproporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla norma, dato che nell'elenco «vi sono amministrazioni che non hanno vertici politici, né hanno vertici istituzionali che siano eletti direttamente dal popolo»⁴⁵, e perciò sono meno esposte ai rischi che la norma intende prevenire. Si è proposto conseguentemente di escludere dal divieto almeno quelle amministrazioni che non hanno vertici istituzionali democraticamente eletti⁴⁶.

⁴² Anche se va segnalato come 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 tuttavia confermare l'impossibilità di un'estensione del divieto all'attività online in via meramente interpretativa. Cfr. A. FRICANO, *Per una nuova disciplina del silenzio elettorale: brevi considerazioni costituzionali*, in questa *Rivista*, n. 29, 2021; O. GRADINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, n. 3, 2019. Ai fini del rispetto del silenzio elettorale sui *social media*, 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*, cit., ad esempio, l'Autorità ha 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».

⁴³ Va tuttavia segnalato come, almeno in un caso, sia 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).

⁴⁴ Conforme AGCOM, delibera 30/24/CONS.

⁴⁵ G. GARDINI, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., p. 431.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 434.

Al momento, in attesa di un intervento in questa direzione, devono invece intendersi tendenzialmente esclusi dall'ambito di applicazione della norma, oltre agli organi costituzionali⁴⁷, 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 competenze⁴⁸.

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

4.1. 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 è quello relativo ad alcuni contenuti pubblicati sulle pagine *Facebook* della società di promozione turistica *Mediaterranea S.r.l. a socio unico*, interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante⁴⁹. Al fine di valutare se la società fosse soggetta al divieto di cui all'art. 9, l'AGCOM ha innanzitutto 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 pubblicitari 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'Autorità 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, in quanto «*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 medesima 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, giacché le attività del Centro, «gestito da

⁴⁷ Cfr. P. MARSOCCI, A. PAPA, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, cit., pp. 176 e 186. Sulla comunicazione istituzionale degli organi costituzionali, si v. almeno i contributi raccolti in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, cit.

⁴⁸ Cfr. in tal senso – coerentemente con la *ratio* del divieto – AGCOM, *FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali* (Aggiornate al 18 marzo 2024), disponibili sul sito dell'[Autorità](#).

⁴⁹ Cfr. AGCOM, Delibera 554/18/CONS.

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 principio di sussidiarietà e fondato sulla cooperazione e sul volontariato»⁵⁰.

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, come 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, ad esempio, con una società *in house*.

4.2. Gruppi assembleari

Più complessa è la posizione dei *gruppi assembleari*, in ragione della loro duplice natura istituzionale e politica⁵¹. 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 maggioranza⁵². Secondo altro orientamento, espresso recentemente dal Co.Re.Com. Piemonte⁵³, proprio la natura atipica e peculiare dei gruppi consiliari (in questo caso regionali) dovrebbe invece indurre a ritenere gli stessi soggetti al divieto *ex art. 9*. In particolare, il Comitato osserva che lo «Statuto della Regione Piemonte definisce, fra gli “Organi del Consiglio regionale” anche i Gruppi consiliari che, come tali, sono dotati di mezzi, risorse, personale e strutture assegnati dalla Pubblica Amministrazione». Mentre la prima posizione, fatta propria dall'AGCOM, sembra assicurare una maggiore libertà all'anima politica (anche in virtù di un'interpretazione restrittiva del divieto), nondimeno appare più coerente con la *ratio* di fondo dell'*art. 9* l'estensione anche ai gruppi consiliari, i quali – forse proprio in ragione della duplice anima politico-istituzionale, che facilita commistioni improprie anche sul piano comunicativo – non dovrebbero potersi

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Noto è il dibattito scientifico e giurisprudenziale sviluppatosi attorno alla natura dei consigli regionali; cfr. *ex pluribus*, anche per opportuni riferimenti, G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008, p. 247 ss. Similmente la questione va declinata rispetto ai gruppi consiliari nel consiglio comunale; cfr. ad es. TAR Lazio, sent. n. 16240/2004.

⁵² Cfr. AGCOM, delibera n. 192/24/CONS; conforme anche AGCOM, delibera n. 245/13/CONS.

⁵³ CO.RE.COM. PIEMONTE, *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 sul sito del [Comitato](#).

giovare dei canali, dei mezzi e degli strumenti messi loro a disposizione dal Consiglio (si pensi ad esempio al logo della Regione o del Comune). Questo non toglie che – come è stato notato in dottrina⁵⁴ – per talune attività di comunicazione (tra cui molte di quelle riferibili ai gruppi assembleari), le quali non possono che essere associate a figure o partiti politici, il carattere dell’impersonalità (di cui *infra*), necessario per renderle ammissibili, andrebbe rivisto o quanto meno sfumato sul piano interpretativo: un nuovo progetto di legge, un’interrogazione, proposte emendative a un testo in discussione dovrebbero insomma essere sempre riferibili a chi ne reca la responsabilità politica, altrimenti perderebbe di significato la comunicazione stessa (che, in questi termini, potrebbe comunque ricondursi nell’ambito della comunicazione che si è definita *supra* “di servizio”).

4.3. 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 sorprendentemente numerosi. 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 *link* effettuato dalla pagina ufficiale del Sindaco sul sito istituzionale del Comune all’*account Twitter*⁵⁵. Analoga impostazione è stata seguita in altri casi di pubblicazione di contenuti su profili *social* personali di soggetti che ricoprono cariche istituzionali. In una vicenda concernente le indicazioni di voto espresse dal Sindaco

⁵⁴ Cfr. G. GARDINI, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., pp. 433-434.

⁵⁵ AGCOM, delibera 92/18/CONS.

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 nel *post* stesso fossero 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»⁵⁶.

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»⁵⁷.

In altre decisioni, l'Autorità ha invece ritenuto sufficiente un collegamento ancor 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 *social* 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 del Sindaco è possibile accedere direttamente alla pagina *Facebook* istituzionale del Comune e viceversa, dal momento che entrambi gli account (privato e istituzionale) figurano tra le rispettive "pagine correlate"⁵⁸. 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*)⁵⁹, 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, comunque, 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 medesima conta tra i suoi candidati amministratori uscenti e la pagina rinvia con un *link* apposito alla pagina istituzionale del comune⁶⁰. Il distinguo rispetto al caso precedente è l'assenza di rinvii

⁵⁶ AGCOM, delibera n. 511/20/CONS.

⁵⁷ AGCOM, delibera n. 30/24/CONS; conforme anche AGCOM, delibera n. 543/20/CONS.

⁵⁸ AGCOM, delibera n. 466/20/CONS.

⁵⁹ Si v., per un'illustrazione di questa possibilità, l'apposita pagina di [Facebook](#). Si tratta comunque di funzione che è possibile disattivare.

⁶⁰ AGCOM, delibera n. 608/20/CONS.

“incrociati” tra canali di comunicazione istituzionale e profili privati, essendo solo quest’ultimo a richiamare il sito ufficiale.

Ancor più evanescente risulta poi 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»).

Merita sottolineare che L’Autorità non ha ritenuto necessario verificare 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 «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»⁶¹. 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»⁶². Oppure che «l’attività di comunicazione segnalata non sia stata realizzata dal Comune, ma da soggetti titolari di cariche pubbliche che, a tal fine, utilizzino mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze, e sia idonea ad indurre i cittadini elettori destinatari ad attribuire al Comune la provenienza del documento, si può configurare la violazione dell’art. 9, della legge 22 febbraio 2000, n. 28 da parte dell’Amministrazione»⁶³.

Sul versante opposto, infine, sicuramente *non* rientra nell’ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale 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

⁶¹ AGCOM, delibera 340/21/CONS. In senso analogo, AGCOM, 33/25/CONS.

⁶² AGCOM, delibera n. 101/24/CONS.

⁶³ AGCOM, delibera 309/19/CONS.

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»⁶⁴.

Come si anticipava in apertura della breve rassegna appena svolta, gli orientamenti assunti dall'AGCOM descritti riguardo l'attività di comunicazione svolta su *account social* di persone fisiche possono apparire particolarmente problematici, soprattutto nella loro riconducibilità all'amministrazione. Se da un lato è comprensibile la propensione dell'Autorità a sanzionare comportamenti di elusione del divieto di cui all'art. 9, specie in quei casi idonei a creare confusione nei cittadini circa la provenienza politica o istituzionale della comunicazione, dall'altro lato, si l'impressione è che – in rapporto alla casistica concernente gli spazi *social* personali privi di rinvii a canali istituzionali – che la stessa Autorità si sia spinta oltre le possibilità interpretative espresse dalla lettera della legge.

Per meglio inquadrare l'estensione del divieto anche alle attività *social* delle persone fisiche che ricoprono incarichi istituzionale – anche al fine di una verifica della corretta applicazione in rapporto a casi specifici – si può guardare al problema sulla base del rapporto di immedesimazione organica che lega l'eletto con l'amministrazione. In primo luogo, giova sottolineare come, mentre alcuni *social media* (*Twitter*, ora *X*) consentono di creare *account* istituzionali, i quali sono immediatamente riconducibili alla titolarità dell'ente, altri invece (ad es. *Facebook* e *Instagram*) permettono l'apertura esclusivamente di *account* personali. In questi casi, sarà dunque un dipendente o un funzionario, tramite il proprio profilo personale e su incarico ricevuto anche per fatti concludenti, a gestire la Pagina *Facebook* o il Canale *Instagram* istituzionale⁶⁵. L'attività svolta in tali ambiti è ritenuta comunque riconducibile all'ente in virtù del rapporto di immedesimazione organica sorto con la presa di servizio.

Proprio sulla scorta dello stesso rapporto di immedesimazione organica, che sorge invece in seguito all'elezione, si possono dunque ricondurre all'amministrazione i profili *social* di esponenti politici che ricoprano al tempo stesso cariche istituzionali, e abbiano in gestione diretta tali profili dandovi una connotazione istituzionale. Così, per riprendere il caso statisticamente più frequente, andrà ritenuta comunicazione istituzionale vietata – in quanto riferibile all'amministrazione in virtù del rapporto di immedesimazione organica – quella effettuata dal Sindaco che utilizzi una Pagina *Facebook* attraverso la quale effettua usualmente la comunicazione istituzionale nella veste ufficiale, mentre può essere ammessa la comunicazione politica della stessa persona se svolta sul profilo *privato* (anche sullo stesso *social network*), purché sia chiaramente individuabile come tale.

⁶⁴ AGCOM, delibera 194/24/CONS.

⁶⁵ Cfr. *amplius* S. ZUNARELLI, C. ALVISI, *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 Co.Re.Com Emilia-Romagna, febbraio 2020.

Sembrano confermare la correttezza di tale impostazione quei casi⁶⁶ in cui l'AGCOM non ha ricondotto all'amministrazione comunale: un messaggio pubblicato su una pagina *social* di una lista civica, in quanto privo di loghi o patrocinio del comune⁶⁷; la condivisione di comunicati dal profilo personale del vicesindaco, in quanto «non [è] iniziativa riconducibile all'ente e non [è] pertanto da considerarsi attività di comunicazione istituzionale»⁶⁸; l'attività sul profilo personale del sindaco, privo del *badge* blu (che identifica, secondo le regole del *social* di riferimento, l'account ufficiale), gestito senza l'impiego di mezzi dell'amministrazione e senza spenderne il nome⁶⁹.

Come ben si può intuire, trattasi di un approccio fortemente casistico, che sebbene abbia il pregio di non irrigidire in misura eccessiva l'approccio dell'Autorità a fronte della multiforme varietà delle situazioni di potenziale commistione tra dimensione istituzionale, politica e privata (che può verificarsi soprattutto nei piccoli comuni) corre il rischio di apparire ondivago, poco chiaro e, soprattutto, di incidere quella sfera di comunicazione politica che pure andrebbe necessariamente garantita agli attori politici in periodo elettorale. Così, ad esempio, pare eccessiva la delibera con la quale si è ritenuta riconducibile al Comune l'attività di condivisione di un video svolta da una lista civica su canali *social* (invero non riconducibili all'amministrazione) perché aveva contenuto «propagandistico» e riportava dichiarazioni di un assessore uscente – candidato con la medesima lista – il quale illustrava «mezzi e strutture propri dell'Ente, in chiave meramente propagandistica, tali da indurre i cittadini elettori destinatari [a non dubitare] della provenienza del documento da parte del Comune ed, in particolare, dello stesso (...) assessore del Comune»⁷⁰.

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

Meno problematica si presenta l'individuazione dell'attività di comunicazione in senso 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, in linea peraltro con quanto si è osservato *supra sub* par. 2.

Dopo un'iniziale limitazione alla sola comunicazione⁷¹, si è infatti guardato complessivamente alla già citata legge n. 150/2000. 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

⁶⁶ Si tratta in tutti i casi di esempi tratti da S. ZUNARELLI, C. ALVISI, *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*, cit., pp. 29-30.

⁶⁷ AGCOM, delibera n. 209/19/CONS; cfr. in senso analogo anche delibera n. 230/16/CONS.

⁶⁸ AGCOM, delibera n. 231/19/CONS.

⁶⁹ AGCOM, delibera n. 4/18/CONS.

⁷⁰ AGCOM, delibera n. 275/19/CONS. Anche questo esempio è in S. ZUNARELLI, C. ALVISI, *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*, cit.

⁷¹ AGCOM, delibera n. 242/16/CONS.

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). Come si è visto, 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»⁷².

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 rafforzare 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: la distribuzione di opuscolo relativo alla rendicontazione da parte dell'Ente del mandato amministrativo con contenuti propagandistici⁷³; 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 regionale⁷⁴;

⁷² AGCOM, delibera n. 228/19/CONS.

⁷³ AGCOM, delibera 129/23/CONS.

⁷⁴ AGCOM, delibera 102/10/CSP.

invito a manifestazione proveniente da casella di posta elettronica istituzionale del Sindaco⁷⁵; condivisione di contenuti istituzionali dal profilo personale Facebook del Sindaco con quello istituzionale dell'Ente⁷⁶. L'aspetto più problematico in rapporto al requisito oggettivo non è dunque tanto la qualificazione dell'attività come "di comunicazione", quanto la possibilità o meno di ricondurre tale comunicazione nell'ambito delle deroghe al divieto generale posto dall'art. 9 l. n. 28/2000. Su questo punto, ci si sofferma *infra, sub* par. 8.

6. 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, 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 *par condicio* elettorale sostanzialmente si "saldano" e il divieto viene fatto decorrere dalla prima data utile, ossia dalla convocazione dei comizi della prima elezione. In questo modo, la limitazione delle attività di comunicazione istituzionale – generalmente compresa in un periodo tra i 70 e i 45 giorni antecedenti alla consultazione⁷⁷ – può protrarsi anche per periodi assai più lunghi.

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 congruente rispetto al secondo termine di decorrenza⁷⁸. In altra decisione, l'AGCOM ha ritenuto di far decorrere il divieto dalla

⁷⁵ AGCOM, delibera 279/21/CONS.

⁷⁶ AGCOM, delibera 130/23/CONS.

⁷⁷ G. GARDINI, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., p. 430. Si fa prevalentemente riferimento a questo scritto dell'A. nel prosieguo, benché molte delle proposte e delle osservazioni critiche ivi formulate trovino riscontro anche in altre pubblicazioni.

⁷⁸ AGCOM, delibera n. 516/19/CONS.

«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»⁷⁹.

La durata del divieto di comunicazione istituzionale è stata condivisibilmente ritenuta eccessiva in dottrina⁸⁰ e ne è stata suggerita una riduzione, prendendo a termine di riferimento per la decorrenza del *dies a quo* quello previsto per la presentazione delle liste e delle candidature. In questo modo, verrebbero a coincidere la sospensione di attività potenzialmente influenti sulla propaganda elettorale e l'avvio delle attività di propaganda "tipiche" mediante affissioni e manifesti (v. art. 2 legge 4 aprile 1956, n. 212 (*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*), modificata dalla l. n. 130/1975), nel tentativo di bilanciare gli interessi costituzionalmente rilevanti tutelati dall'art. 9 e la pur costituzionalmente significativa attività di comunicazione istituzionale.

7. Estensione spaziale del divieto

Dal momento 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 identifica 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 poter far coincidere l'applicazione del divieto in parola con l'ambito territoriale *effettivamente* interessato dalla consultazione elettorale o referendaria rilevante.

In questo modo, si è inteso rispondere alle critiche mosse in dottrina alla generalità del divieto che – stando alla lettera dell'art. 9 – si imporrebbe *erga omnes*, in un modo «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»⁸¹.

Sul piano spaziale (*rectius* dei destinatari), quindi, l'estensione del divieto può subire riduzioni a seconda della portata dell'elezione interessata. Consultazioni di portata nazionale implicano un divieto esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, come intese *supra* par. 4. Si ha un voto di questo tipo 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 invece il voto interessi solo una parte del territorio nazionale e coinvolga comunque una percentuale di cittadini inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto su scala nazionale, il divieto di comunicazione istituzionale trova applicazione esclusivamente nei confronti delle

⁷⁹ AGCOM, delibera n. 608/20/CONS; conforme AGCOM, delibera n. 543/20/CONS.

⁸⁰ G. GARDINI, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., pp. 431-432.

⁸¹ G. GARDINI, *op. cit.*, p. 431.

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 divieto⁸².

È giusto il caso di segnalare come la percentuale del venticinque per cento, in assenza di puntuali indicazioni legislative, sia il frutto di un'interpretazione analogica della nozione di “consultazioni elettorali nazionali” dettata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi all'art. 1 del provvedimento del 18 dicembre 2002 (*Comunicazione politica e messaggi autogestiti nei periodi non interessati da campagne elettorali o referendarie*)⁸³.

Esclusa dunque una valenza *erga omnes* del divieto, 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»⁸⁴; 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»⁸⁵.

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 pubblica⁸⁶.

8. Deroghe al divieto: indispensabilità e impersonalità

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

In via generale, sulla scorta delle delibere dell'Autorità, 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*⁸⁷.

⁸² AGCOM, delibera n. 107/20/CONS; conforme AGCOM, delibera n. 302/18/CONS.

⁸³ In G.U. n. 303 del 28-12-2002.

⁸⁴ AGCOM, delibera n. 308/18/CONS.

⁸⁵ AGCOM, delibera n. 108/12/CONS.

⁸⁶ AGCOM, delibera n. 108/12/CSP.

⁸⁷ Si v. ad es. AGCOM, *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 sul sito dell'[Autorità](#).

Al fine di 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 quelle attività di comunicazione i cui effetti sarebbero «compromessi da uno spostamento temporale». In questo modo, l'indispensabilità viene sostanzialmente a coincidere con l'indifferibilità, ossia quando «vi sono esigenze di urgenza o improcrastinabilità e le comunicazioni medesime non possono quindi essere diffuse al di fuori del periodo elettorale»⁸⁸.

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»⁸⁹; 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»⁹⁰; 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»⁹¹.

In relazione al requisito dell'impersonalità, è frequente nelle delibere 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»⁹², 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».

Il rigore di tale impostazione ha portato l'AGCOM a censurare attività di comunicazione/informazione istituzionale (talora) per il mero impiego del logo dell'ente di riferimento⁹³.

Va peraltro rilevato come l'Autorità – proprio su questo fronte – 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*

⁸⁸ AGCOM, *FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali* (aggiornate al 18 marzo 2024).

⁸⁹ AGCOM, delibera n. 160/19/CONS.

⁹⁰ AGCOM, delibera n. 28/18/CONS.

⁹¹ AGCOM, delibera n. 47/18/CONS.

⁹² Cfr. ad es. AGCOM, delibera n. 101/24/CONS.

⁹³ Si v., tra le altre, AGCOM, delibere nn. 101/24/CONS; 80/18/CONS.

Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione”, essa 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 quanto all’apposizione del logo», sottolineando al contempo, «sulla base dell’ampia esperienza applicativa maturata, 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»⁹⁴.

Tra la pluralità di aspetti che vanno accertati, risultano determinanti sia il coinvolgimento diretto delle persone fisiche che rivestono incarichi istituzionali nell’amministrazione⁹⁵, sia i contenuti e il tono generale della comunicazione⁹⁶.

Sulla portata della deroga e la difficoltà di tracciarne chiaramente i confini si sono naturalmente concentrate le maggiori critiche nel merito della disciplina. Si è parlato in proposito di «una indicazione piuttosto nebulosa»⁹⁷, evidenziando le contraddizioni tra un carattere di impersonalità della comunicazione istituzionale che, essendo riferita all’organizzazione amministrativa, sarebbe quasi ovvio e la marcata soggettività del carattere di indispensabilità, la quale dovrebbe essere rimessa alla valutazione discrezionale dell’amministrazione stessa, salvo voler ridurre – come in effetti fa l’AGCOM – il concetto di comunicazione indispensabile alla sola comunicazione urgente o improcrastinabile⁹⁸.

Si è così proposto di riformulare – pur con tutte le cautele del caso – la deroga, ricalcandone i nuovi confini sulla base di alcuni spunti tratti dalla normativa “grigia” del Ministero dell’Interno⁹⁹. Nella

⁹⁴ AGCOM, *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» (*Ibid.*).

⁹⁵ Ad es. video del Sindaco: AGCOM, delibera n. 511/20/CONS; video della Presidente della Giunta regionale pubblicato su profilo privato: AGCOM, delibera n. 211/24/CONS immagini di figure politiche: AGCOM, delibera n. 160/19/CONS; dichiarazioni direttamente riferibili ad esponenti politici: AGCOM, delibera n. 47/18/CONS.

⁹⁶ 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. G. MARSEGLIO, *L’attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni durante i periodi di campagna elettorale*, cit., p. 6)

⁹⁷ Cfr. G. GARDINI, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, in C. CALVIERI (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, cit., pp. 99-100.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Si citano la «circolare interpretativa divulgata dalla Direzione centrale del Ministero dell’interno in occasione delle elezioni politiche del 27-28 marzo 1993 1 considerava come manifestazioni di propaganda istituzionale (vietata) “solo le attività amministrative collegabili, direttamente o indirettamente, a qualsivoglia propaganda elettorale di candidati o di liste, con

prospettiva *de iure condito* adottata in questa analisi, appare tuttavia più interessante l'ulteriore proposta di valorizzare la distinzione suggerita da Gregorio Arena¹⁰⁰ tra *comunicazione di servizio*, che si caratterizza per il *favor* e l'utilità rispetto agli amministrati, e *comunicazione di immagine*, la quale tenderebbe invece a procurare piuttosto un vantaggio all'istituzione che ne fa uso. La prima andrebbe sempre consentita per realizzare le finalità costituzionali della comunicazione a beneficio della generalità dei consociati, mentre solo la seconda potrebbe essere vietata. Questa linea interpretativa ha in effetti un duplice merito: in primo luogo, stempera l'inutile rigore imposto da un modo eccessivamente restrittivo di intendere il requisito dell'indispensabilità, facendo coincidere la comunicazione istituzionale indispensabile (almeno) con la comunicazione di servizio per come è legislativamente definita all'art. 1, comma 5, lett. a), b), c), d) legge n. 150/2000; inoltre, consente di enucleare più chiaramente la tipologia di comunicazione vietata, ossia quella comunicazione d'immagine di cui alla lett. f) che più si presa ad usi lesivi degli interessi tutelati dal divieto *ex art.* 9. Un riassetto della deroga, condotto esclusivamente per via interpretativa secondo tale linea di pensiero, potrebbe riequilibrare i contrapposti interessi in gioco, consegnando alla comunicazione istituzionale di servizio quello spazio costituzionalmente necessario che appare ora fin troppo penalizzato.

9. Un divieto senza sanzione?

Venendo infine alle conseguenze di eventuali violazioni, va innanzitutto evidenziato che il divieto di comunicazione istituzionale *ex art.* 9 legge n. 28/2000 è privo di presidio sanzionatorio proprio; per questo motivo, quando necessario, 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.

In proposito, è appena il caso di segnalare che, in almeno un caso, è stato ordinato di effettuare tale pubblicazione, oltre che sul sito istituzionale, anche sulla Pagina *Facebook* dell'amministrazione comunale¹⁰¹.

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

esclusione quindi dal divieto medesimo di ogni altra attività amministrativa la cui efficacia richieda effettiva pubblicizzazione» e «un'ulteriore circolare del Ministero dell'Interno, emanata in vista delle elezioni amministrative del giugno 1999 2, [che] precisava ulteriormente la portata del divieto di propaganda istituzionale, facendovi rientrare “solo le attività di propaganda ricollegabili direttamente o indirettamente a qualsivoglia attività amministrativa”»; cfr. G. GARDINI, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., p. 432.

¹⁰⁰ *Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Economia pubblica*, 1992, p. 623.

¹⁰¹ AGCOM, delibera 309/19/CONS.

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». e «tale prassi ben potrebbe essere recepita dal legislatore e tradotta in apposita norma, stante l’efficacia deterrente della sua applicazione»¹⁰². Va peraltro osservato come l’eventuale spontanea rimozione della comunicazione istituzionale in potenziale contrasto con il divieto *ex art.* 9 possa essere valutata positivamente dall’Autorità nei termini di «un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge» e condurre all’archiviazione del procedimento¹⁰³. 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 comunque comportare l’irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell’art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997¹⁰⁴. L’adeguatezza, anche in termini di capacità dissuasiva, dell’apparato sanzionatorio predisposto dalla legge pone non pochi problemi, puntualmente registrati in dottrina¹⁰⁵. 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»¹⁰⁶. Anche rispetto a questa criticità non sembrano profilarsi novità legislative imminenti. Non pare, tuttavia, necessario attendere il legislatore nazionale per poter assicurare una maggiore efficacia agli interventi dell’Autorità: un significativo contributo può infatti arrivare dal diritto dell’Unione europea e, in particolare, dal Regolamento europeo sui servizi digitali n. 2022/2065 (c.d. *Digital Services Act*). In proposito viene in rilievo soprattutto l’art. 9 del Regolamento relativo alla rimozione di “contenuti illegali”¹⁰⁷, specie se letto in combinato disposto con il divieto di cui all’art. 9 legge n. 28/2000.

¹⁰² Ivi, 42. Si v. AGCOM, delibere nn. 101/24/CONS; 466/20/CONS; 524/18/CONS.

¹⁰³ AGCOM, delibera n. 129/24/CONS; per una rimozione non configurabile come “spontaneo adeguamento” si v. AGCOM, delibera n. 511/20/CONS.

¹⁰⁴ Si v. AGCOM, delibera n. 516/19/CONS; 330/24/CONS.

¹⁰⁵ F. BIONDI DAL MONTE, *Esiste ancora la “par condicio”?* *Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2018, p. 8; 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, p. 107.

¹⁰⁶ AGCOM, *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., p. 42.

¹⁰⁷ 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».

La disposizione europea, rubricata “*Ordini di contrastare i contenuti illegali*”¹⁰⁸, consentirebbe infatti all’AGCOM di ordinare la rimozione dei contenuti pubblicati *online* in violazione del divieto di pubblicità istituzionale non solo al soggetto pubblico interessato (come appunto fa usualmente¹⁰⁹), ma pure (contestualmente o a fronte di inottemperanza) al prestatore di servizi intermediari (ad es. *Meta* per i contenuti pubblicati su *Facebook*), con risultati evidenti in termini di effettività. Naturalmente la possibilità di percorrere questa strada solleva rilevanti implicazioni di tutela di contrapposti interessi pubblici (può, ad esempio, ammettersi che una piattaforma “silenzi” il canale *social* ufficiale di un ministero?). Non pare tuttavia necessario enfatizzare troppo il carattere privatistico di questa potenziale “censura”, dato che comunque l’intervento della piattaforma si porrebbe “a valle” di una richiesta esplicita dell’Autorità preposta all’applicazione della legge n. 28/2000. E ad ogni modo l’amministrazione che ritenesse di essere stata lesa dal provvedimento dell’Autorità avrebbe aperta la strada del ricorso al TAR del Lazio.

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*”¹¹⁰, 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».

Non sono mancati in effetti interventi di autoregolazione da parte delle piattaforme promossi dall’AGCOM, i quali – nell’ambito di un più ampio complesso di impegni volti a garantire la parità d’accesso in occasione di consultazioni elettorali e referendarie online – contemplavano specifiche previsioni per la comunicazione istituzionale, tra cui l’invito a segnalare le infrazioni all’AGCOM da parte delle piattaforme¹¹¹.

Va inoltre evidenziato come tali iniziative abbiano avuto significativi riflessi sull’esercizio del potere regolamentare dell’Autorità in corrispondenza con le consultazioni elettorali. È ormai un dato acquisito

¹⁰⁸ Cfr. M. OROFINO, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 142 s.

¹⁰⁹ Ai sensi dell’art. 10 legge n. 28/2000.

¹¹⁰ AGCOM, delibera n. 423/17/CONS.

¹¹¹ Cfr. *Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante le campagne per il referendum popolare confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante “Modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, e per le elezioni del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale delle Regioni Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania, Puglia e Valle d’Aosta, indette per i giorni 20 e 21 settembre 2020*, disponibile sul sito dell’[Autorità](#). In precedenza, cfr. AGCOM, *Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia – 2019*, disponibile sul sito dell’[Autorità](#); AGCOM, *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, disponibile sul sito dell’[Autorità](#).

(sin dal 2019) come, nel dettare le “disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione” per le singole consultazioni, l’Autorità introduca un *Titolo VI*, rubricato “Piattaforme per la condivisione di video e *social network*”, nel quale si richiamano gli obblighi e gli impegni delle piattaforme (tra i quali hanno ora un rilievo particolare quelli assunti a livello europeo nell’ambito del *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* e alle previsioni recate negli *Orientamenti per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sulla mitigazione dei rischi sistemici per i processi elettorali* adottati dalla Commissione europea il 26 marzo 2024). In questo contesto, si afferma ad ogni modo che «Le piattaforme online assicurano il rispetto delle disposizioni degli articoli 8 e 9 della legge n. 28/2000»¹¹².

10. Conclusioni

Prima di trarre alcune notazioni di sintesi dal percorso di indagine svolto, preme evidenziare un dato per il quale chi scrive fatica a trovare una spiegazione di carattere giuridico: nella messe di delibere dell’AGCOM esaminata, avente ad oggetto violazioni e segnalazioni di violazioni del divieto di comunicazione istituzionale di cui all’art. 9, comma 1, l. n. 28/2000, non è stato possibile rintracciare neppure *un* caso relativo alle amministrazioni centrali dello Stato. La spiegazione non può essere giuridica, giacché – come tutte le altre amministrazioni pubbliche di cui alla legge n. 165/2001 – anche i ministeri, per fare un esempio, dovrebbero intendersi soggetti al divieto di cui alla legge n. 28/2000¹¹³. Né può seriamente ipotizzarsi che le amministrazioni centrali abbiano dimostrato nel tempo una osservanza degli stringenti requisiti della disciplina tale da essere perciò sfuggite dall’occhiuto controllo della stessa. L’ipertrofia comunicativa di molti protagonisti della politica italiana, che rivestono ruoli ministeriali, depone piuttosto per una più probabile commistione di comunicazione politica ed istituzionale, anche in periodo elettorali. E basterebbe una rapida ricerca sui profili istituzionali di taluni ministeri per accertare come l’inosservanza del precetto sia diffusa. Per fare due piccoli esempi, a ridosso delle elezioni europee

¹¹² Cfr., da ultimo, AGCOM, delibera n. 102/25/CONS, recante *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per i cinque referendum popolari aventi ad oggetto l’abrogazione parziale dell’art. 9, comma 1, lettera b) e lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91, l’abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, l’abrogazione parziale dell’art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 1, l’abrogazione parziale del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 e l’abrogazione parziale dell’art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025*; nonché AGCOM, delibera n. 398/24/CONS, recante *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale delle Regioni Liguria, Emilia-Romagna ed Umbria (ottobre - novembre 2024)*.

¹¹³ Lo dà per scontato lo stesso sito del [Dipartimento per l’informazione e l’editoria](#) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel quale si può leggere che «a decorrere dalla data di indizione dei comizi elettorali, e durante tutto il periodo di consultazioni elettorali, possono essere diffuse soltanto le campagne di comunicazione istituzionale caratterizzate dai requisiti della indispensabilità, previa acquisizione delle osservazioni positive da parte dell’Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). Tutte le campagne rispondenti a tali requisiti, incluse quelle pubblicate sui social media, devono essere diffuse in forma impersonale e pertanto non possono riportare il logo del Governo, né menzionare nell’audio o in grafica il nome della Struttura, dell’Amministrazione o dell’Autorità politica di riferimento. Possono invece recare l’emblema della Repubblica ed i siti internet e/o numero verde dove reperire le informazioni relative all’argomento cui la campagna si riferisce».

del 8-9 giugno 2024, sulla Pagina *Facebook* istituzionale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (invero non particolarmente seguita) sono stati condivisi materiali video e promozionali relativi all’iniziativa “*L’Italia dei Sì 2023-2032 - Progetti e grandi opere in Italia*”, in palese violazione dei requisiti di indispensabilità e (soprattutto) di impersonalità della comunicazione (v. ad es. i *post* del 20 maggio, 30 maggio, 31 maggio 2024). Sulla Pagina *Facebook* istituzionale del Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste sono rintracciabili invece, sempre a ridosso delle date della consultazione elettorale, video che ritraggono il ministro (*post* del 6 giugno 2024) e persino la condivisione di contenuti dalla pagina personale dello stesso (*post* del 31 maggio 2024).

Dato per scontato che la violazione del divieto di comunicazione istituzionale realizzata attraverso i canali *social* di un ministero comporti illecite interferenze con la libera formazione della volontà degli elettori e sulle pari opportunità dei candidati ben più gravi di quanto non possa fare l’analoga violazione perpetrata dai canali *social* di un piccolo comune, pare opportuna una rivisitazione di questa scarsa attitudine al controllo rispetto alle amministrazioni centrali da parte di AGCOM. Va ricordato infatti che l’Autorità può perseguire d’ufficio le violazioni delle disposizioni della legge n. 28/2000, e non solo su denuncia dei soggetti politici (art. 10, comma 1, l. n. 28/2000).

Ad ogni modo, è forse proprio sul sistema di *enforcement* complessivamente inteso che, senza particolari riforme legislative, possono essere fatti progressi significativi. Si potrebbe immaginare un’attitudine più proattiva dell’Autorità, anche attraverso l’impiego di strumenti tecnologici innovativi per la ricerca e la verifica di eventuali violazioni sui principali canali *social* di comunicazione istituzionale. Iniziative di questo tipo rientrerebbero peraltro a pieno titolo tra i compiti istituzionali dell’Autorità (l. n. 249/1997). Inoltre, accanto alla già ricordata possibilità di impiegare l’art. 9 DSA, va segnalata un’altra potenzialità offerta dal Regolamento europeo. L’art. 16 DSA, prevede che le piattaforme predispongano un “*Meccanismo di segnalazione e azione*”¹¹⁴ (anche detto di *notice*), il quale consentirebbe pure 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). Cosa che attualmente dalla legge n. 28/2000 non è consentita al *quisque de populo*.

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.), oltre a sollecitare una moltiplicazione di segnalazioni forse

¹¹⁴ Cfr. M. OROFINO, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea della società digitale, cit.*, p. 146 s.

non del tutto coerente con lo stesso principio di buon andamento che la norma vorrebbe tutelare. Al tempo stesso pare prematuro escludere radicalmente una possibilità di questo tipo, soprattutto laddove gli strumenti ordinari per assicurare il rispetto del divieto dovessero continuare a mostrarsi non particolarmente efficienti.

Un discorso a parte va fatto invece sul merito della disciplina: come si è avuto modo di illustrare in questa rassegna, sono svariati i profili applicativi della norma che risultano discutibili. Tra gli altri si ricordano: l'eccessiva ampiezza soggettiva delle amministrazioni interessate; la difficoltà di distinguere la comunicazione istituzionale della persona che riveste una carica politica da quella effettuata quale privato; l'eccessivo rigore nell'interpretazione delle deroghe; l'ampiezza dell'estensione temporale e spaziale del divieto. Se per taluni sembra imprescindibile un intervento legislativo – ad es. per ridurre il novero delle amministrazioni pubbliche interessate e la durata del divieto –, altri possono già essere ben affrontati con una rimediazione di orientamenti interpretativi poco convincenti: particolarmente importante appare soprattutto una revisione dei significati assegnati dall'AGCOM ai requisiti della indispensabilità e impersonalità che giustificano deroghe al divieto.

In definitiva, sembra necessaria non solo una riforma legislativa, ma soprattutto un'iniziativa di manutenzione interpretativa da parte dell'Autorità che, pur rivolta a garantire una efficace applicazione del divieto *ex art. 9 l. n. 28/2000 a tutti i livelli* anche rispetto alle attività di comunicazione svolte sui *social*, sappia al contempo non svilire e dissipare, prescrivendo condizioni eccessivamente stringenti, le grandi potenzialità che i *social media* pure avrebbero per realizzare quei valori costituzionali – *in primis* l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita democratica – che stanno al fondo dell'attività di comunicazione istituzionale.