



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

**DELIBERA N. 475/18/CONS**

**ARCHIVIAZIONE DEI PROCEDIMENTI NEI CONFRONTI  
DEI COMUNI DI BARICELLA E MALALBERGO PER LA PRESUNTA  
VIOLAZIONE DELL'ART. 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28**

**L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 27 settembre 2018;

VISTO l'art. 1, comma 6, lett. b), n. 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTA la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”* e, in particolare, l'art. 9;

VISTA la legge 7 giugno 2000, n. 150, recante *“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”* e, in particolare, l'art. 1;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”* e, in particolare l'art. 15, comma 1;

VISTO la legge regionale dell’Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13, recante lo Statuto della Regione Emilia-Romagna e s.m.i.;

VISTA la legge regionale dell’Emilia-Romagna 8 luglio 1996, n. 24, recante *“Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni”*;

VISTA la legge regionale 22 novembre 1999, n. 34, recante *“Testo Unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica”*;

VISTO il decreto del Presidente della Giunta Regionale dell’Emilia-Romagna n. 102 del 16 luglio 2018, pubblicato nel Burert n. 219 del 20 luglio 2018 (Parte Prima n. 29), con il quale sono stati convocati per il giorno 7 ottobre 2018 i comizi per il referendum consultivo relativo al progetto di legge *“Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Baricella e Malalbergo nella Città Metropolitana di Bologna”*;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

VISTA la delibera n. 89/14/CONS, del 24 febbraio 2014, 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 referendum consultivi, propositivi e abrogativi indetti in ambito locale su materia di esclusiva pertinenza locale*”;

VISTE le quattro segnalazioni trasmesse dal Comitato regionale per le comunicazioni dell’Emilia-Romagna, unitamente alle conclusioni istruttorie, con le note del 7 agosto e 4 settembre 2018, relativamente ai procedimenti avviati nei confronti dei Comuni di Baricella e Malalbergo per la presunta violazione dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, in occasione del *referendum* consultivo del 7 ottobre 2018 e precisamente:

- segnalazioni a firma del Consigliere regionale del Gruppo Lega Nord Emilia e Romagna on. Daniele Marchetti, la prima del 26 luglio 2018 (note del 7 agosto 2018, prot.lli nn. 73705 e 73711) relativamente a “*pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Baricella [...] di un banner non indispensabile o impersonale legato al processo di fusione [...], sul sito istituzionale del Comune di Malalbergo [...] di contenuti non impersonali o indispensabili [e pubblicazione de] il-corrierino-n32018--speciale-progetto-fusione-baricellamalalbergo [con] contenuti di parte e pro-fusione; distribuzione in tutte le abitazioni del Comune di Baricella, nella giornata di mercoledì 25 luglio 2018, di un giornalino istituzionale con contenuti irregolari; presenza del citato giornalino istituzionale, nella giornata di giovedì 26 luglio 2018, all’interno del Comune di Baricella, davanti all’ufficio URP*”, e la seconda del 23 agosto 2018 (nota del 4 settembre 2018, prot. n. 115759), relativamente alla “*pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Baricella [...] di un link al sito <http://www.ilcomunefuturo.it> utilizzato per promuovere la fusione dei due Comuni ed all’interno del quale è presente materiale - anche le slide di ogni incontro programmato dalle amministrazioni - dove è chiara la spinta pro fusione da parte del Comune. Viene anche sottolineato che il sito <http://www.ilcomunefuturo.it> è gestito da membri dell’esecutivo e si sono spesi parte dei 3.000 Euro circa erogati da un’agenzia pubblicitaria*”;
- segnalazioni a firma del Presidente del Comitato per il mantenimento delle autonomie locali e contro la fusione dei Comuni di Malalbergo e Baricella, sig. Massimiliano Vogli, la prima del 27 luglio 2018 (note del 7 agosto 2018, prot.lli nn. 73707 e 73714) relativamente alla “*pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Baricella [...] e sul sito istituzionale del Comune di Malalbergo [de] il-corrierino-n32018--speciale-progetto-fusione-baricellamalalbergo) [con] materiale relativo al progetto di fusione dei due Comuni; [e alla] distribuzione porta a porta, nella giornata di mercoledì 25 luglio 2018, di materiale propagandistico istituzionale dei due Comuni relativo ad uno speciale sulla fusione*”, e la seconda del 1° agosto 2018 (note del 7 agosto 2018, prot.lli nn. 73709 e 73719), che denuncia il persistere di tale attività di pubblicazione sui siti istituzionali dei due Comuni, nonché la “*distribuzione porta a porta, nella giornata di domenica 29 luglio 2018 di [detto] materiale propagandistico*”. In particolare, il Comitato, nel ribadire che «*in periodo elettorale*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*non è pensabile “l’azzeramento” della comunicazione istituzionale delle amministrazioni pubbliche» e “pur considera[ndo] l’importanza di informare i cittadini riguardo al progetto di fusione dei Comuni di Baricella e Malalbergo [essendo state] pubblicate notizie in forma impersonale - come sarebbe consentito dall’art. 9 della legge n. 28/2000 - [ha ritenuto che] dalla lettura dei due notiziari comunali pare emergere uno sbilanciamento pro fusione. Notiziari che sembrerebbero anche essere stati distribuiti porta a porta, nell’originaria versione non impersonale [...] in data diversa da quella indicata alla società distributrice e, quindi, dopo la convocazione dei comizi elettorali». Pertanto, ha riscontrato che “le notizie oggetto di segnalazione [...] pubblicate all’interno del sito istituzionale del Comune di Baricella [...] e del sito istituzionale del Comune di Malalbergo [...] sono ancora accessibili” alla data delle delibere del Comitato del 6 agosto 2018 “anche se sono stati eliminati gli articoli a firma dei soggetti istituzionali”. Inoltre, sui siti istituzionali dei due Comuni, alla data della delibera del Comitato del 3 settembre 2018 risultano «pubblicate le “Slide sintetiche” e le “Slide complete”, le quali contengono [...] informazioni legate al processo di fusione e dalla lettura delle quali pare emergere uno sbilanciamento pro fusione». In sintesi, “nonostante l’atteggiamento collaborativo dell’Amministrazione, le pubblicazioni raggiungibili sui siti istituzionali dei Comuni di Baricella e Malalbergo non paiono, infatti, essere pienamente conformi al dettato normativo”, per cui il Comitato ha proposto, a seguito delle istruttorie sommarie, l’adozione di provvedimenti sanzionatori;*

RITENUTO di dover riunire i procedimenti, stante l’identità dei Comuni destinatari, Baricella e Malalbergo, e delle attività di comunicazione istituzionale oggetto di contestazione;

ESAMINATA la documentazione istruttoria trasmessa dal Comitato competente, e in particolare, le note congiunte con le quali i Sindaci del Comune di Baricella Andrea Bottazzi, e di Malalbergo Monia Giovannini, hanno dato riscontro in data 1°, 5, 29 e 31 agosto 2018 alle richieste di controdeduzioni formulate dal Comitato, osservando in sintesi quanto segue:

- *il periodico dei Comuni “Speciale fusione” è stato realizzato prima della vigenza del divieto di cui all’art. 9 della legge n. 28/2000 (20 luglio 2018) ed è stato consegnato per la stampa e la distribuzione dal Comune di Baricella il giorno 17 luglio 2018, dal Comune di Malalbergo il giorno 17 luglio 2018;*
- *nel territorio di Baricella, in data 25 luglio, l’amministrazione è stata resa edotta che alcuni operatori della ditta incaricata stavano procedendo alla distribuzione oltre al limite temporale richiesto e concordato. Riscontrato quanto sopra detto, l’assessore competente Omar Mattioli invitava prontamente con mail - nella stessa giornata del 25 e a pochi minuti dalla rilevazione - la ditta a cessare immediatamente la distribuzione sottraendo le relative copie alla distribuzione [...]. L’evento come sopra rappresentato non può, quindi, in alcun modo essere attribuito all’agire*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*dell'amministrazione che si è prodigata ed adoperata con sollecitudine facendo cessare la distribuzione;*

- *relativamente al secondo rilievo, la pubblicazione denominata “Speciale fusione” - diffusa mediante i siti istituzionali - è avvenuta in data antecedente al 20 luglio ovvero prima della data di convocazione dei comizi elettorali per il referendum sulla fusione e più precisamente sul sito del Comune di Baricella in data 18 luglio 2018 e sul sito del Comune di Malalbergo in data 18 luglio 2018: pertanto la diffusione della citata pubblicazione non ricade nel periodo di applicazione del divieto sancito dal citato art. 9;*
- *a partire dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali, i Comuni hanno sospeso tutte le forme di comunicazione istituzionale;*
- *l'agire che ha connotato e caratterizzato le due amministrazioni è stato finalizzato alla piena applicazione della par condicio; entrambe le amministrazioni hanno concesso spazi fisici (sale, auditorium, spazi sulla pagina facebook, etc.) ad entrambi i comitati di cittadini (sia quello contrario alla fusione dei comuni sia quello a favore);*
- *entrambi i comitati hanno fruito in minima parte degli spazi concessi dalle Amministrazioni; anche sui notiziari comunali, anziché trasmettere articoli, entrambi i comitati hanno trasmesso ciascuno un volantino;*
- *i notiziari comunali di maggio, giugno e luglio hanno ospitato oltre a tutti gli eventi dei territori e alle informazioni di servizio, una serie di FAQ alle domande poste dai cittadini; hanno altresì ospitato sempre gli editoriali dei sindaci, lo spazio a favore dei comitati e dei gruppi consiliari di maggioranza e minoranza (eccezion fatta per il numero di luglio di Baricella che ha ospitato solo editoriali dei sindaci e spazi per i comitati);*
- *dalla data del 1° agosto, nell'ultimo numero dello speciale fusione, pubblicato sul sito dei comuni, sono state oscurate le parti che avrebbero potuto “astrattamente suggestionare gli elettori”, secondo la buona fede presumiamo del segnalante presidente del comitato del no alla fusione, ovvero gli articoli a firma dei Sindaci, gli articoli dei gruppi consiliari di maggioranza e minoranza e gli articoli dei comitati del sì e del no alla fusione; a pari data sul sito web del Comune di Malalbergo non risulta presente il fondo del Sindaco “Parliamo di...” a tema fusione, si evince quindi che lo screenshot allegato alla denuncia sia stato effettuato in data precedente;*
- *per quanto riguarda il link <http://www.ilcomunefuturo.it> presente nei due Comuni si rappresenta che il sito «non è gestito da membri dell'esecutivo bensì dalla Città Metropolitana di Bologna e non ha alcun costo per le Amministrazioni Comunali; lo scopo di tale sito è quello di mettere a disposizione in un unico “luogo” facilmente*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*accessibile tutti i documenti utili per informare i cittadini sul tema della fusione e non si ritiene contenga parti che potrebbero astrattamente suggestionare gli elettori»;*

- *quanto alle slides si evidenzia che “si tratta di due documenti all’interno dei quali sono riportati dati ed elementi di carattere tecnico, imprescindibili, per i cittadini, per una valutazione consapevole ed informata in vista della scelta referendaria a cui sono chiamati”;*
- *infine, «a soli fini cautelativi e per solo dovere di tuziorismo le Amministrazioni si rendono disponibili ad eliminare dalle slides presenti sul sito il claim “più forti insieme”», avendo provveduto “a ripulire di tutti gli aspetti ritenuti anche solo potenzialmente tacciabili di favore per la fusione”, recando “solo dati oggettivi, desunti da bilancio e analisi tecniche”;*
- *tali documenti sono già stati inseriti sul sito, gestito dalla Città Metropolitana di Bologna, [www.ilcomunefuturo.it](http://www.ilcomunefuturo.it), in sostituzione di quelli ivi presenti;*

PRESA VISIONE delle attività di comunicazione dei Comuni di Baricella e Malalbergo, delle notizie ed informazioni oggetto di segnalazione, nonché dell’intera documentazione istruttoria;

CONSIDERATO che l’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, stabilisce che a far data dalla 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 e che tale divieto trova applicazione per ciascuna consultazione elettorale;

CONSIDERATO che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 502 del 2000, ha chiarito che il divieto alle amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale è “*proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell’amministrazione e dei suoi organi titolari*”;

CONSIDERATO che la legge n. 150/2000, ove sono disciplinate le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, considera come tali quelle attività poste in essere da tutte le Amministrazioni dello Stato che siano finalizzate a: “*a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni ed 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*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*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” (cfr. art. 1, comma 5);*

CONSIDERATO inoltre che, l'art. 1, comma 4, della legge n. 150/2000 considera come comunicazione istituzionale anche *“la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa”* finalizzata, tra l'altro, a *“illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento”*;

RILEVATO che le attività di informazione e comunicazione dei Comuni di Baricella e Malalbergo oggetto di segnalazione ricadono nel periodo di applicazione del divieto sancito dall'art. 9 della legge n. 28/2000, in relazione al *referendum* consultivo sul progetto di fusione dei Comuni di Baricella e Malalbergo nella Città Metropolitana di Bologna, risultando presenti successivamente alla convocazione dei comizi elettorali e riconducibili quindi al novero delle attività di comunicazione istituzionale individuate dalla legge n. 150/2000;

PRESO ATTO di quanto affermato dal Comitato regionale competente circa l'impossibilità di verificare direttamente la distribuzione porta a porta e nelle giornate indicate del materiale propagandistico istituzionale dei due Comuni relativo ad uno speciale sulla fusione *“se non attraverso la documentazione allegata”* alle segnalazioni e *“all[e] memori[e] dei Comuni di Baricella e Malalbergo”*;

RILEVATO come rappresentato dal Comitato regionale competente che le attività di comunicazione effettuate sui siti istituzionali dai Comuni di Baricella e Malalbergo appaiono in contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto *“risultano ancora accessibili”* alla data delle delibere del Comitato del 6 agosto 2018 *“anche se sono stati eliminati gli articoli a firma dei soggetti istituzionali”* e contengono alla data della delibera del 3 settembre 2018 *“informazioni legate al processo di fusione dalla lettura delle quali pare emergere uno sbilanciamento pro fusione”*;

VISTA la successiva nota dell'8 agosto 2018 (prot. n. 75283) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia-Romagna ha trasmesso la documentazione dei Comuni di Baricella e Malalbergo in ordine all'avvenuto parziale adeguamento spontaneo al divieto previsto dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto a seguito delle delibere del Comitato sono stati rimossi i notiziari comunali *“Il Municipio di Baricella”* e *“Il Corrierino”*, rimanendo invece ancora pubblicati i banner dal titolo *“Progetto di fusione tra i Comuni di Baricella e Malalbergo”* e *“Baricella e Malalbergo. Più forti insieme. Il Comune futuro”*, successivamente modificati col titolo *“Progetto di fusione Baricella e Malalbergo”*, come da comunicazione del 10 agosto seguente (prot. n. 78098);



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

VISTA l'ulteriore nota del 6 settembre 2018 (prot. n. 120351), con la quale il Comitato regionale competente ha comunicato l'avvenuta rimozione dai siti istituzionali dei due Comuni anche delle *slide* oggetto della quarta segnalazione, come tempestivamente verificato;

CONSIDERATO che dalla documentazione acquisita ed in particolare dalle delibere del Comitato regionale competente risulta che «*il periodico dei Comuni "Speciale fusione" è stato realizzato prima della vigenza del divieto di cui all'art. 9 della legge n. 28/2000 (20 luglio 2018) ed è stato consegnato per la stampa e la distribuzione il giorno 17 luglio 2018*» e che le iniziative dei Comuni rivolte ad interromperne la successiva distribuzione, che ad essi non è imputabile (nel Comune di Baricella «*l'assessore competente Omar Mattioli invitava prontamente con mail - nella stessa giornata del 25 e a pochi minuti dalla rilevazione - la ditta a cessare immediatamente la distribuzione sottraendo le relative copie alla distribuzione*» e nel Comune di Malalbergo «*l'indicazione data [all'Associazione convenzionata] era che la distribuzione dovesse avere come termine finale inderogabile il giorno 19 luglio 2018 [...] risulta[ndo] che una volontaria di tale Associazione [...] di sua iniziativa, abbia effettivamente proseguito la distribuzione in data successiva*», sono state realizzate prima ancora che fosse avviato il primo procedimento da parte del Comitato regionale competente (30 luglio 2018);

PRESA VISIONE della pagina *home page* del sito istituzionale dei due Comuni oggetto di segnalazione e in particolare del sito del Comune di Baricella ove risulta il seguente avviso «*Adeguamento art. 9, legge 28/2000 Si informa che il "Municipio" di luglio è stato rimosso dal sito per adeguamento spontaneo alla legge 28/2000 art. 9*»;

RITENUTO per effetto che l'attività di cessazione della distribuzione dello speciale sulla fusione per le modalità innanzi indicate e l'attività di rimozione sui portali del Comune di Baricella e di Malalbergo degli elementi ed informazioni non conformi al citato art. 9 della legge n. 28/2000, come verificate dal Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia-Romagna, configurano un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 18, comma 10, della delibera n. 89/14/CONS;

UDITA la relazione del Commissario Mario Morcellini, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

### **DELIBERA**

l'archiviazione degli atti per le motivazioni di cui in premessa.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

La presente delibera è notificata al Comune di Baricella e al Comune di Malalbergo e trasmessa al Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia-Romagna.

La delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 27 settembre 2018

**IL PRESIDENTE**  
Angelo Marcello Cardani

**IL COMMISSARIO RELATORE**  
Mario Morcellini

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
**IL SEGRETARIO GENERALE**  
Riccardo Capecchi