



DELIBERA N. 515/20/CONS

ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO NEI CONFRONTI DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ART. 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio dell'8 ottobre 2020;

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;

VISTA la legge 19 giugno 2020, n. 59, recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020”*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 154 del 19 giugno 2020, la quale afferma il principio di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 *“che si applica altresì al referendum confermativo del testo di legge costituzionale recante: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019”* e fissa nel periodo compreso tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020 la data delle operazioni di voto per le elezioni amministrative;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 180 del 18 luglio seguente, recante *“Indizione del referendum popolare confermativo relativo all’approvazione del testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 240 del 12 ottobre 2019”*, fissato per i giorni 20 e 21 settembre 2020;

VISTA la delibera n. 322/20/CONS del 20 luglio 2020, recante *“Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna 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” indetto per i giorni 20 e 21 settembre 2020”;

VISTO il decreto del Ministro dell’Interno 15 luglio 20 marzo 2019 con il quale sono state fissate per i giorni 20 e 21 settembre 2020 le consultazioni per l’elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, nonché per l’elezione dei consigli circoscrizionali, e per i giorni 4 e 5 ottobre 2020 l’eventuale turno di ballottaggio per l’elezione diretta dei Sindaci dei Comuni;

VISTA la delibera n. 324/20/CONS del 20 luglio 2020, recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per l’elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, nonché dei Consigli circoscrizionali, fissate per i giorni 20 e 21 settembre 2020*”;

VISTA la nota del 3 settembre 2020 (prot. n. 0359536) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni dell’ Emilia Romagna ha trasmesso le conclusioni istruttorie relative al procedimento avviato nei confronti della Regione Emilia Romagna a seguito della segnalazione del Signor Gianni Galeotti, concernente attività di comunicazione istituzionali ritenute non conformi a quanto previsto dall’articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, descritte come segue:

- 1) *in data 24 agosto 2020 la Regione Emilia-Romagna, sulla home-page del portale web dell’ente www.regione.emilia-romagna.it, pubblicava la notizia dal titolo “Basket, i giganti del canestro a Bologna per la Final Four della Supercoppa maschile alla Virtus Segafredo Arena” (link alla notizia: <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/basket-i-giganti-del-canestro-a-bologna-per-la-final-four-della-supercoppa-maschile-alla-virtus-segafredo-arena>), con immagine del Presidente della Regione Stefano Bonaccini e intervento diretto e personale dello stesso Presidente, specificato dal testo virgolettato delle sue dichiarazioni. In particolare Bonaccini dichiara: “Uno dei principali eventi di un calendario che rende l’Emilia-Romagna capitale dello sport nazionale e internazionale”;*
- 2) *in data 23 agosto 2020, la Regione Emilia-Romagna, sulla home-page del portale web dell’ente www.regione.emilia-romagna.it, pubblicava la notizia dal titolo “Coronavirus, Corsini: Il tema non è rinunciare alle vacanze, il tema vero è rispettare tutti le regole, senza abbassare la guardia” (link alla notizia: <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/coronavirus-il-tema-non-e-rinunciare-alle-vacanze-il-tema-vero-e-rispettare-tutti-le-regole-senza-abbassare-la-guardia>), con intervento diretto e personale dello stesso Assessore regionale Andrea Corsini;*
- 3) *il 21 agosto 2020 la Regione Emilia-Romagna, sulla home-page del portale web dell’ente www.regione.emilia-romagna.it pubblicava la notizia dal titolo “Scuola, incontro Regione e sindacati sulla riapertura di tutti gli istituti scolastici”, con intervento diretto e personale del presidente della Regione. Viene, infatti, riportata, all’interno del titolo, una dichiarazione in prima persona dello stesso Presidente Bonaccini, identificata dal virgolettato: “Lavoriamo tutti insieme perché i nostri ragazzi possano tornare a studiare con la serenità necessaria” (link alla notizia: <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/scuola-incontro-regione-e->*



sindacati-sulla-riapertura-di-tutti-gli-istituti-scolastici-bonaccini-lavoriamo-tutti-insieme-perche-i-nostri-ragazzi-possano-tornare-a-studiare-con-la-serenita-necessaria);

- 4) *le tre notizie sopra riportate, pubblicate in giorni diversi, rimanevano contestualmente pubblicate sulla home page del portale della Regione Emilia-Romagna anche alla data del 25 agosto 2020;*
- 5) *nella medesima home page, alla data del 25 agosto, è pubblicato anche un video con dichiarazioni dirette del Presidente della Regione Stefano Bonaccini con titolo “Sport in Emilia-Romagna: una stagione senza precedenti con tantissimi eventi da non perdere” (link al video: https://www.regione.emilia-romagna.it/video/2020/sport-in-emilia-romagna-una-stagione-senza-precedenti-con-tantissimi-eventi-da-non-perdere/@@video_details), che risulta caricato sul canale youtube della Regione Emilia-Romagna, pubblicato il 5 agosto sul portale web della Regione stessa e linkato alla home-page del portale stesso dove è tutt’oggi visibile;*
- 6) *nella medesima home page del portale web della Regione Emilia-Romagna, alla data del 25 agosto, è pubblicato anche un video, con dichiarazioni dirette dell’Assessore regionale Andrea Corsini, con titolo “Educazione alla sicurezza stradale, presentato il programma attività 2020-2021. Una nuova campagna per la guida sicura dei mezzi pesanti, una per i ciclisti e due serate di sensibilizzazione con grandi artisti” con la specifica: “nel video le parole dell’assessore Andrea Corsini” (link al video: https://www.regione.emilia-romagna.it/video/2020/educazione-alla-sicurezza-stradale-presentato-il-programma-attivita-2020-2021/@@video_details), che risulta caricato sul canale youtube della Regione Emilia Romagna, pubblicato il 4 agosto sul portale web della Regione stessa e linkato alla home page dove è [al] 25 agosto presente;*
- 7) *la pubblicazione delle citate comunicazioni nel portale web della Regione Emilia-Romagna (in posizione di forte evidenza in quanto nella home page del portale stesso), nonché sul canale youtube della Regione stessa, si ritiene in palese violazione del divieto alle amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quella in forma impersonate ed indispensabile per l’efficace svolgimento delle proprie funzioni. Al riguardo, il Comitato regionale competente, dopo aver avviato il procedimento in data 26 agosto 2020 per la presunta violazione dell’art. 9, comma 1, della legge 22 febbraio 2000 n. 28 e richiesto le controdeduzioni alla Regione Emilia Romagna, avendo verificato il 27 agosto seguente e il 3 settembre 2020 che “le notizie oggetto di segnalazione sono state rese “impersonali” e che “i due video [...] non sono più pubblicati”, ha proposto l’adozione di un provvedimento di archiviazione a titolo di adeguamento spontaneo agli obblighi di legge;*

ESAMINATA, in particolare, la nota del 27 agosto 2020, con la quale il Direttore dell’Agenzia di Informazione e comunicazione della Regione Emilia-Romagna, dott. Giuseppe Pace ha riscontrato la richiesta di controdeduzioni rappresentando, in sintesi quanto segue:

- 1) *in occasione della tornata referendaria e delle elezioni amministrative del 20-21 settembre prossimi, in Regione Emilia-Romagna, sia come Giunta che Assemblea legislativa, si stanno seguendo, in applicazione della norma sulla par condicio, Linee operative condivise dall’Agenzia di informazione e comunicazione della Giunta e dal Servizio informazione e comunicazione istituzionale dell’Assemblea legislativa [...] Le*

Linee operative scaturiscono dalla seduta congiunta di Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, presidenti dei Gruppi assembleari e Giunta regionale, svoltasi il 29 luglio scorso, nella quale si è deciso di procedere in maniera uniforme fra gli uffici stampa di Assemblea legislativa e Giunta, sulla base delle indicazioni contenute nelle medesime Linee operative, alla luce soprattutto della portata territorialmente limitata della tornata elettorale (si vota in 15 Comuni sui 328 dell'Emilia-Romagna, il 4,6%) con una comunicazione non per forza impersonale, purché la stessa non andasse a impattare direttamente sui territori chiamati al voto o riguardasse i temi legati al referendum, direttamente o indirettamente;

- 2) l'ambito territoriale applicativo costituisce, peraltro, un parametro preso in considerazione anche dall'Agcom, in un vademecum del gennaio 2013 su "Elezioni e par condicio" rivolto agli operatori dell'informazione (<https://www.corecom.toscana.it/documents/422001/0/vademecum21-072e-4252-a332-15ddebfc9fSb?t=1550568980713>). In tale vademecum, a pagina 12, si legge: "L'Autorità, nel caso di consultazioni elettorali di carattere locale, ha ritenuto che "il divieto di comunicazione istituzionale di cui art. 9 trovi utile applicazione esclusivamente con riferimento alle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni amministrative". A dimostrazione che la rilevanza territoriale costituisce un fattore non certo irrilevante;*
- 3) un altro esempio di quanto in realtà incida l'ampiezza del territorio interessato, viene dalla delibera Agcom n. 107/20 di archiviazione del procedimento nei confronti della Provincia autonoma di Trento per la presunta violazione della legge 28/2000 (<https://www.agcom.it/documents/10179/17914778/Delibera+107-20-CONS/44d2375f4a46-4ad2-b19d-47289d4ea852?version=1.0>). La Provincia autonoma di Trento era tornata alla normale attività di comunicazione istituzionale, non più in forma impersonale, nei 14 giorni antecedenti il ballottaggio in soli due Comuni, periodo ricompreso quindi nell'applicazione delle norme par condicio. Fra le considerazioni di Agcom, questa: "A partire dal 27 maggio, l'attività di comunicazione è ripresa secondo i normali canoni di servizio, ad eccezione di notizie o tematiche che riguardassero la zona della Valsugana ed in particolare i comuni di Borgo Valsugana e di Levico, dove si sarebbe dovuto votare per un turno di ballottaggio necessario per la scelta della nuova amministrazione comunale. Si è ritenuto di agire così per non sminuire la funzione di servizio pubblico svolta dall'Ufficio stampa della Provincia che nell'interesse collettivo veicola alla cittadinanza, direttamente o attraverso i media, notizie sull'attività, sulle politiche e sui provvedimenti varati dalla Giunta provinciale. Una funzione pubblica che si ritiene non dovesse essere inibita, nelle due settimane antecedenti i ballottaggi, con la precauzione, come detto, che questa comunicazione evitasse di influenzare le scelte di voto dei cittadini nei due soli comuni interessati al voto". In sostanza, la scelta che sottintende le Linee operative seguite attualmente in Regione, per una comunicazione istituzionale che non vada a impattare nei comuni interessati al voto, alla luce del fatto che si vota nel 4,6% di essi;*
- 4) l'applicazione della norma sulla par condicio è tutt'altro che univoca, né può esaurirsi nella mera lettura dell'articolo 9 della legge 28/2000. Nel marzo 2019, alla vigilia delle elezioni europee e di elezioni amministrative di portata ben più ampia in Emilia-Romagna di quelle del 20-21 settembre prossimi, di fronte ai più diversi comportamenti di istituzioni ed enti pubblici, a livello nazionale e locale, furono messe a punto delle indicazioni operative per l'applicazione della norma. Tali indicazioni operative furono*

sottoposte al presidente del Corecom che le giudicò “complete e rispettose” della norma sulla par condicio. Indicazioni operative che prefiguravano una modulazione applicativa diversa a seconda delle circostanze, con anche casi di comunicazione non impersonale. Si ripete, indicazioni pensate per elezioni di portata ben più ampia, ma che testimoniano anch’esse come vi possa essere una gradualità diversa nell’applicazione della norma a seconda dell’ambito territoriale della tornata elettorale;

- 5) *nel merito dell’esposto in oggetto, gli articoli richiamati, in due casi su tre, fanno riferimento a temi di strettissima attualità e interesse per cittadini, utenti e società regionale: rispetto delle regole di sicurezza anti-Covid in periodo di vacanze e riapertura delle scuole il prossimo 14 settembre. E’ dunque fondamentale informare su di essi;*
- 6) *posto che l’Agenzia di informazione sta operando nel rispetto delle Linee operative di cui al punto 1), che prevedono comunque sobrietà ed equilibrio nella comunicazione istituzionale dell’Ente, si è provveduto a eliminare la foto con il presidente Bonaccini dalla notizia richiamata nel punto 1) dell’esposto, oltre a spersonalizzare titolo, sommario e contenuto interno, così come abbiamo fatto per le altre due notizie citate nell’esposto. E’ stata inoltre rimossa dalla home page del portale la sezione video, che contiene anche i video citati sempre nell’esposto. Interventi che ci permettono di accogliere i rilievi e, al tempo stesso di salvaguardare la necessità di informare sugli argomenti di interesse per i cittadini;*

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 tale divieto di comunicazione istituzionale, stante la sovrapposizione cronologica delle consultazioni elettorali, decorre a far data dalla prima convocazione dei comizi in ordine temporale (18 luglio 2020) relativa al referendum popolare confermativo la cui disciplina riveste un ambito nazionale di applicazione e prosegue fino al 18 settembre 2020, giorno di chiusura delle campagne referendarie e amministrative del 20 e 21 settembre 2020;

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 [...] 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 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 l'attività di informazione e comunicazione realizzata dalla Regione Emilia Romagna, attraverso la pubblicazione sul sito *web* istituzionale delle notizie segnalate del 21, 23, 24 e 25 agosto 2020 e dei due video del 25 agosto 2020, disponibili anche sul canale *youtube* della Regione, con *link* alla *home page* del portale, ricade nel periodo di applicazione del divieto sancito dall'art. 9 della legge n. 28/2000 a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali per il *referendum* popolare confermativo del 20 e 21 settembre 2020;

PRESO ATTO che la Regione Emilia Romagna, come risulta dalle controdeduzioni, ha comunicato di aver *“provveduto a eliminare la foto con il presidente Bonaccini dalla notizia [oggetto] dell'esposto, oltre a spersonalizzare titolo, sommario e contenuto interno, così come abbiamo fatto per le altre due notizie citate nell'esposto”*, rendendo impersonale la comunicazione istituzionale e di aver *“rimossa dalla home page del portale la sezione video, che contiene anche i video citati sempre nell'esposto”*;

RILEVATO che il competente Comitato ha verificato sul sito *web* istituzionale della Regione Emilia Romagna in data 27 agosto 2020 e 3 settembre seguente che *“gli articoli oggetto di segnalazione [...] non coinvolgono più soggetti istituzionali”* essendo state rese *“le notizie oggetto di segnalazione [...] impersonali”*, nonché l'avvenuta rimozione dei video pubblicati e, dunque, accertato l'adeguamento spontaneo dell'Ente agli obblighi di legge;

RITENUTO che l'attività di rimozione della pubblicazione in questione è idonea a configurare un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge;

RITENUTO di aderire alla proposta di archiviazione formulata dal Comitato provinciale per le comunicazioni dell'Emilia Romagna;

RITENUTO per le ragioni esposte di archiviare il procedimento *de quo*;

UDITA la relazione dei Commissari Antonello Giacomelli ed Enrico Mandelli, relatori ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

l'archiviazione del procedimento.



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
AGCOM COMUNICAZIONI

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

La presente delibera è notificata alla Regione Emilia Romagna e al Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia Romagna e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 8 ottobre 2020

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

IL COMMISSARIO RELATORE
Enrico Mandelli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Nicola Sansalone