



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 64/17/CONS

**ORDINE NEI CONFRONTI DELLA REGIONE ABRUZZO PER LA
VIOLAZIONE DELL'ART. 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000 N. 28**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio dell'8 febbraio 2017;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, recante *“Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici”* e, in particolare, gli artt. 3 e 7;

VISTA la legge 25 maggio 1970, n. 352, recante *“Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”*;

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 per la comunicazione politica”* come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313;

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 del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016, con il quale è stato indetto, per il giorno 4 dicembre 2016, il *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale, recante *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”*, approvata dal Parlamento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 88 del 15 aprile 2016;

VISTA la delibera n. 448/16/CONS, del 4 ottobre 2016, recante *«Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per il referendum popolare confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” indetto per il giorno 4 dicembre 2016»*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la segnalazione a firma dell'onorevole Roberto Fico, Gruppo Parlamentare "Movimento 5 Stelle", pervenuta in data 1 dicembre 2016 (prot. n. 62264), con la quale è stata asserita la presunta violazione dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, da parte del Presidente della Regione Abruzzo, Luciano D'Alfonso. Più precisamente il segnalante lamenta che *"in questi giorni i cittadini abruzzesi hanno ricevuto una lettera da parte del Presidente della Regione Abruzzo, firmata nella medesima veste [...] nella quale Luciano D'Alfonso sostiene le ragioni del Sì al referendum e invita i cittadini a votare in tale senso"*. Inoltre, *«Nella stessa lettera viene altresì promosso, o comunque viene fatto riferimento al sito internet "la Regione dice la Regione fa"»*;

VISTA la nota del 23 dicembre 2016 (prot. n. 65027) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni dell'Abruzzo ha trasmesso, unitamente alla documentazione istruttoria, la relazione sugli esiti del procedimento avviato nei confronti della Regione Abruzzo, a seguito della richiesta di accertamento istruttorio da parte dell'Autorità del 2 dicembre 2016 (prot. n. 62490), chiedendo l'archiviazione della segnalazione e rilevando, in sintesi, quanto segue:

- l'attività posta in essere dal Presidente della Regione Abruzzo attraverso la spedizione di lettere ai cittadini nelle quali sono sostenute le ragioni del Sì relativamente alla campagna referendaria del 4 dicembre 2016 non appare rientrare nelle casistiche indicate dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 in materia di comunicazione istituzionale;
- già in occasione del *referendum* abrogativo del 17 aprile 2016, l'Autorità ha precisato che i Consigli regionali non possono utilizzare i canali istituzionali della Regione, né le risorse ed il logo dell'Ente al fine di sostenere le proprie ragioni in sede di campagna referendaria e che i soggetti titolari di cariche pubbliche possono, al di fuori delle proprie funzioni istituzionali, prendere posizione schierandosi in favore di una specifica scelta referendaria, sempre che tale attività non sia in alcun modo riconducibile all'Ente che rappresentano;
- in particolare, dalla documentazione in atti e dalle difese svolte è emerso che il Presidente della Regione Abruzzo, ancorché firmatario delle missive inviate ai cittadini, ha tuttavia trasmesso le stesse senza l'utilizzo di risorse umane, economiche e tecnologiche dell'Ente che rappresenta;

ESAMINATA la documentazione istruttoria acquisita e, in particolare, le memorie del 15 dicembre 2016 con le quali il Capo Gabinetto della Regione Abruzzo ha trasmesso al Comitato le proprie osservazioni in merito ai fatti contestati rilevando, in sintesi, quanto segue:

- l'inapplicabilità della legge n. 28/2000 al caso di specie, non rientrando nel suo alveo applicativo la comunicazione politica effettuata attraverso altre e diverse modalità di manifestazione che non coinvolgano radio e televisioni, come quella utilizzata



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

attraverso la spedizione postale di lettere indirizzate ai cittadini abruzzesi a sostegno delle ragioni del Sì al referendum costituzionale;

- l'inapplicabilità della citata legge anche in quanto non è stato in alcun modo violato il divieto posto all'amministratore pubblico quale quello di comunicare pubblicamente durante il periodo elettorale i contenuti e gli obiettivi delle attività istituzionali poste in essere durante il proprio mandato; infatti, è stata svolta unicamente attività di mera propaganda referendaria e, quindi, non politica-partitica, al di fuori dell'ambito di esercizio delle funzioni proprie del Presidente della regione, nonostante la spendita della carica elettiva nelle missive inviate e senza l'impiego di risorse umane, finanziarie e tecnologiche;
- quanto al requisito dell'impersonalità della comunicazione, si evidenzia come *“lo stesso possa riferirsi all'elemento soggettivo, e quindi tale da tradursi nella necessità di evitare riferimenti diretti al soggetto che effettua la comunicazione, quale neutralità dell'evento, nelle sole fattispecie nelle quali sia ravvisabile un coinvolgimento diretto dell'amministrazione e dei singoli titolari degli organi, nella competizione elettorale, in funzione dell'esigenza di impedire il consolidarsi di un vantaggio elettorale a favore dei politici uscenti nei confronti degli sfidanti”*. Nella diversa fattispecie di consultazione referendaria *“in assenza delle indicate situazioni, la ratio sottesa al requisito dell'impersonalità appare da valutarsi diversamente e il citato requisito - anche alla stregua dei principi di proporzionalità e adeguatezza che impongono di evitare limitazioni che non siano strettamente necessarie - sembra doversi senz'altro interpretare sul piano oggettivo, quale neutralità del contenuto della comunicazione, e quindi quale inidoneità dello stesso a condizionare le scelte dei consociati”*;

PRESA VISIONE della lettera oggetto di segnalazione, riferita all'iniziativa del Presidente della Regione Abruzzo, Luciano D'Alfonso;

CONSIDERATO che, a norma dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, 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”*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CONSIDERATO che per le consultazioni referendarie la disciplina contenuta nella legge 28 del 2000 si applica dalla data di indizione dei *referendum* che, nel caso di specie, coincide con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 227, del 28 settembre 2016, del decreto del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016;

CONSIDERATO che la legge 7 giugno 2000, n. 150, individua le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, considerando tali quelle attività poste in essere da tutte le Amministrazioni dello Stato che sono 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*” (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 “*promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale*”;

RILEVATO che la lettera inerente l’iniziativa della campagna referendaria riporta il nome e cognome del Presidente della Regione Abruzzo Luciano D’Alfonso e non reca il logo della Regione Abruzzo;

RILEVATO inoltre che la stessa lettera, distribuita a mezzo posta, reca la dicitura “*La Regione DICE la Regione FA*” e l’indicazione del sito *internet* www.laregionedicelaregionefa.it, entrambi riferimenti al piano di comunicazione istituzionale 2014/2016 della Regione Abruzzo e quindi, risulta riconducibile alla nozione di comunicazione istituzionale come individuata dalla legge n. 150/2000;

RILEVATO che l’attività di comunicazione effettuata dalla Regione Abruzzo attraverso la distribuzione della lettera a firma del Presidente della Regione Luciano D’Alfonso sul *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 appare in contrasto con il dettato dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto priva dei requisiti cui la norma ancora la possibile deroga al divieto sancito. In particolare non ricorre il requisito dell’indispensabilità ai fini dell’efficace assolvimento delle funzioni proprie dell’Amministrazione regionale in quanto le informazioni relative al quesito referendario non sono in alcun modo correlate all’efficace funzionamento dell’ente; infatti si tratta di un’iniziativa non informativa sul quesito referendario, ma relativa alla



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

promozione della posizione favorevole al *referendum* chiaramente manifestata dallo slogan “*Aiutaci a cambiare l’Italia Basta un Sì*”, organizzata in prossimità della conclusione della campagna referendaria. Quanto al requisito dell’impersonalità, si rileva che la lettera è stata firmata dal Presidente della Regione Abruzzo, Luciano D’Alfonso, ed è stata distribuita a mezzo posta dall’Ente con la dicitura “*La Regione DICE la Regione FA*” e l’indicazione del sito *internet* www.laregionedicelaregionefa.it, entrambi riferimenti al piano di comunicazione istituzionale 2014/2016 della Regione Abruzzo;

RITENUTO, per le ragioni esposte, di non condividere le valutazioni formulate dal Comitato regionale per le comunicazioni dell’Abruzzo, e che la fattispecie segnalata integra la violazione del divieto sancito dall’art. 9 della legge n. 28/2000;

RILEVATO, altresì, che l’acquisizione della documentazione istruttoria necessaria per la conclusione del procedimento è avvenuta dopo un significativo lasso di tempo dalla fine della campagna elettorale;

RITENUTA pertanto l’applicabilità, al caso di specie, dell’art. 10, comma 8, lett. a), della legge 22 febbraio 2000, n. 28, a norma del quale “*l’Autorità ordina la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l’indicazione della violazione commessa*”;

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell’art. 31 del *Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*;

ORDINA

alla Regione Abruzzo di pubblicare sulla *home page* del proprio sito istituzionale, entro tre giorni dalla notifica del presente atto, e per la durata di quindici giorni, un messaggio recante l’indicazione di non rispondenza a quanto previsto dall’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, della lettera a firma del Presidente Luciano D’Alfonso sul *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 e distribuita ai cittadini abruzzesi in prossimità della conclusione della campagna referendaria. In tale messaggio si dovrà espressamente fare espresso riferimento al presente ordine.

Dell’avvenuta ottemperanza alla presente delibera dovrà essere data tempestiva comunicazione all’Autorità al seguente indirizzo: “*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - Direzione contenuti audiovisivi - Centro Direzionale - Isola B5 - Torre Francesco - 80143 Napoli*”, o via fax al numero 081-7507877, o all’indirizzo di posta elettronica certificata agcom@cert.agcom.it, fornendo, altresì, copia della comunicazione in tal modo resa pubblica.

La mancata ottemperanza al presente ordine comporta l’applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all’art. 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249, irrogata dalla stessa Autorità.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Il presente atto può essere impugnato nel termine di 60 giorni dalla notifica innanzi al Tar del Lazio.

La presente delibera è notificata alla Regione Abruzzo, all'on. Roberto Fico (Gruppo Parlamentare "Movimento 5 Stelle" alla Camera de Deputati) e al Comitato regionale per le comunicazioni dell'Abruzzo, e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 8 febbraio 2017

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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