



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

**DELIBERA N. 78/18/CONS**

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

## **L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 20 febbraio 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 del Presidente della Repubblica n. 209 del 28 dicembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 29 dicembre 2017, con il quale sono stati convocati per il giorno 4 marzo 2018 i comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la delibera n. 1/18/CONS del 10 gennaio 2018, 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 della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”*;

VISTA la nota del 9 febbraio 2018 (prot. n. 9737) 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 a firma del Consigliere regionale del Movimento 5Stelle Andrea Bertani per la presunta violazione dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, relativamente all'attività di comunicazione della Giunta regionale, in quanto *“sul sito della Regione Emilia-Romagna vengono quotidianamente pubblicati comunicati con nomi e foto degli assessori e del presidente”*, mentre *“i comunicati stampa e l'attività di informazione prodotti dal Servizio informazione e comunicazione istituzionale dell'Assemblea legislativa [...] sono pubblicati in forma anonima, senza indicare il nome del Consigliere o dei Consiglieri firmatari di atti di indirizzo, atti ispettivi, iniziative legislative o interventi nelle commissioni assembleari in aula”*. Tale



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*“rappresentazione suggestiva, a fini elettorali ed i proclami trionfalistici personalizzati del Presidente della Giunta (anche sul profilo facebook riferito alla carica istituzionale) o di suoi Assessori” sono da sottoporre “al pieno rispetto della suddetta normativa”, coinvolgendo “l’attività comunicativa della Presidenza dell’Assemblea legislativa e di tutti gli Enti strumentali della Regione (in particolare AUSL)”. In particolare, il Comitato, nel ribadire che «in periodo elettorale non è pensabile “l’azzeramento” della comunicazione istituzionale delle amministrazioni pubbliche», ha rilevato che per quanto riguarda le attività della agenzia di stampa la legge n. 150/2000, che definisce la comunicazione istituzionale ed individua le sue finalità “pur elencando separatamente le attività di informazione da quelle di comunicazione, non distingue le due attività sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri di indispensabilità e impersonalità dei contenuti, previsti dall’art. 9 della legge n. 28/2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale, risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni”. Per tale motivo ha riscontrato che “i comunicati stampa [...] oggetto di segnalazione [e] quelli successivi sono stati pubblicati all’interno del sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna (home page Agenzia di informazione e comunicazione) e sono ancora accessibili” alla data della delibera del Comitato del 9 febbraio 2018 e che “non sembrerebbero essere stati pubblicati in forma impersonale [...] visto che viene data voce a soggetti istituzionali”. Pertanto, escludendo “il profilo personale facebook di Stefano Bonaccini - Presidente della Giunta della Regione Emilia-Romagna non [...] riconducibile alla comunicazione istituzionale delle Pubbliche amministrazioni”, ha ritenuto sussistente la violazione del citato articolo 9, per cui ha proposto, a seguito dell’istruttoria sommaria, l’adozione di un provvedimento sanzionatorio;*

ESAMINATA la documentazione istruttoria trasmessa dal Comitato competente, e in particolare, le note con le quali il responsabile dell’Agenzia di informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna, dott. Giuseppe Pace, ha riscontrato la richiesta di controdeduzioni formulata dal Comitato in data 31 gennaio 2018 ed integrata il 5 febbraio seguente, osservando in sintesi quanto segue:

- *sul sito della Regione (<http://www.regione.emilia-romagna.it/>), di cui l’Agenzia cura i contenuti informativi, sono presenti notizie, ricavate da comunicati stampa, in cui parlano soggetti istituzionali; è necessario salvaguardare una delle finalità istituzionali delle amministrazioni, la cosiddetta comunicazione di utilità sociale, effettuata nell’interesse dei cittadini e per garantire la trasparenza delle pubbliche amministrazioni;*
- *su dieci notizie pubblicate sulla home page del sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna, cinque sono relative ad atti approvati dalla Giunta o proposti dalla Giunta e approvati dall’Assemblea legislativa o che la Giunta ha presentato in Commissione consiliare prima dell’approvazione definitiva. Di queste dieci notizie, solo tre riportano all’interno dichiarazioni di esponenti istituzionali: il presidente della Regione, Stefano Bonaccini (visita autorità cinesi e dati economici), l’assessore alle Politiche per la salute, Sergio Venturi e l’assessore all’Agricoltura, Simona Caselli (sempre nella notizia sulla visita delle autorità cinesi) e l’assessore alla*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*Cultura, Massimo Mezzetti (Piano cinema/audiovisivo); tali comunicazioni su atti formali assunti dall'Ente attraverso i suoi organismi, nella forma in cui gli articoli sono stati realizzati (stile, scrittura, taglio editoriale), non hanno comportato la violazione della legge 28/2000 [...] quali elementi di propaganda elettorale [...] in quanto il codice di autoregolamentazione - adottato dall'Agenzia di informazione e comunicazione della Giunta e seguito in Regione negli ultimi anni, ogni volta aggiornato a seconda del tipo di elezioni (politiche, amministrative, ecc.) - pone limiti chiari e precisi rispetto all'attività abituale;*

- *nei singoli casi riportati nella segnalazione, si sottolinea che, la «forma impersonale» non si può ridurre al solo imperativo di non citare il soggetto istituzionale, cioè non fare nome e cognome del presidente o dell'assessore di turno, o di non riportare loro dichiarazioni, viceversa tale comunicazione deve in primo luogo “essere percepita come proveniente dall'attività istituzionale dell'amministrazione e dalle decisioni dei suoi organi”. Si tratta [...] di comunicati che l'Agenzia invia agli organi di informazione e non direttamente a cittadini o soggetti della società regionale e che vengono pubblicati automaticamente sul sito della Regione in una sezione che non trova evidenza nella home page. L'Agenzia non ha, quindi, dato alcuna evidenza particolare al comunicato stesso, come avrebbe fatto in periodo ordinario». Peraltro, tali comunicati stampa non si trovano più fra i comunicati pubblicati nella schermata iniziale della pagina dell'Agenzia di informazione e comunicazione, ma nell'elenco cronologico completo degli stessi. Inoltre, quanto alle foto allegate “le stesse non sono mai state pubblicate o messe in evidenza in home page ed erano state inviate ai soli organi di informazione con il comunicato stesso”;*
- *infine, quanto al profilo facebook del presidente Bonaccini, “è personale, non gestito dall'Agenzia, che non ha le credenziali per potervi entrare e inserire contenuti, né riconducibile a essa o alla Regione, di cui non vi sono loghi ufficiali”;*

**PRESA VISIONE** delle notizie e dei comunicati stampa pubblicati sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna, della pagina del profilo *facebook* di Stefano Bonaccini, Presidente della Giunta regionale, 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*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*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 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 della Giunta della Regione Emilia-Romagna oggetto di segnalazione, pubblicate sul sito istituzionale della regione ricadono nel periodo di applicazione del divieto sancito dall'art. 9 della legge n. 28/2000, in relazione alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato, in quanto sono successive alla convocazione dei comizi elettorali e sono riconducibili al novero delle attività di comunicazione istituzionale individuate dalla legge n. 150/2000;

RILEVATO che tali attività di comunicazione effettuate dall'Agenzia di informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna, pur indispensabili quanto ad indifferibilità delle stesse, appaiono in contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto prive del requisito dell'impersonalità, in considerazione della contestuale pubblicazione ed indicazione del Presidente della Giunta regionale Stefano Bonaccini e dei suoi Assessori e delle relative foto;

VISTE le successive note del 12 e 13 febbraio 2018 (rispettivamente protocolli nn. 10186 e 10306) con le quali il Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia-Romagna ha trasmesso la documentazione dell'Agenzia di informazione e comunicazione in ordine all'avvenuto adeguamento spontaneo al divieto previsto dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto a seguito della delibera del Comitato n. 24 del 9 febbraio 2018 *”i comunicati stampa pubblicati sul sito istituzionale della Giunta della Regione Emilia Romagna sono stati resi impersonali come tempestivamente verificato”*;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

PRESA VISIONE della pagina home page del sito istituzionale della Regione Emilia Romagna ove risulta il seguente avviso: “*Par condicio 2018. Nel rispetto dell’art. 9 (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) della legge n. 28/2000 che regola la comunicazione istituzionale nel periodo pre-elettorale, le notizie e i comunicati pubblicati su questo portale risultano in forma impersonale, in primo luogo a tutela del dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*”;

RITENUTO che la rimozione sul portale della Regione Emilia-Romagna degli elementi i quali rendevano non impersonali i comunicati stampa e la pubblicazione del conseguente avviso configurano un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge;

RILEVATO, quanto alle doglianze riferite al profilo *facebook* di Stefano Bonaccini, Presidente della Giunta della Regione Emilia Romagna, che “*non è riconducibile alla comunicazione istituzionale e, nel caso specifico, della Giunta della Regione Emilia-Romagna*”, trattandosi di un profilo personale;

PRESO ATTO, pertanto, dell’adeguamento spontaneo agli obblighi di legge ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 27, comma 10, della delibera n. 1/18/CONS;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, 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.

La presente delibera è notificata alla Regione Emilia Romagna e trasmessa al Comitato regionale per le comunicazioni dell’Emilia Romagna.

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

Roma, 20 febbraio 2018

IL PRESIDENTE  
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE  
Antonio Nicita

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