



ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

*Comitato Regionale per le Comunicazioni*

DELIBERA n.	40/2014
TITOLO	2014.1.10.9.95
	2014.1.10.4.1
LEGISLATURA	IX

REGIONE EMILIA-ROMAGNA ASSEMBLEA LEGISLATIV

DELC.2014. 0000040  
del 07/10/2014



Il giorno 10 ottobre 2014 si è riunito nella sede di Viale Aldo Moro n. 44 il Corecom dell'Emilia-Romagna con la partecipazione dei componenti:

GIOVANNA COSENZA

Presidente

MARINA CAPORALE

Vicepresidente

MAURO RAPARELLI

Componente

Svolge le funzioni di Segretario la dott.ssa PRIMAROSA FINI.

OGGETTO: Segnalazione in merito alla presunta violazione dell'articolo 9 della Legge 22 febbraio 2000, n. 28 da parte della Giunta della Regione Emilia-Romagna.

Oggetto: Segnalazione in merito alla presunta violazione dell'articolo 9 della Legge 22 febbraio 2000, n. 28 da parte della Giunta della Regione Emilia-Romagna.

#### IL COMITATO REGIONALE PER LE COMUNICAZIONI

Vista la legge regionale n. 1/2001, e successive modifiche ed integrazioni, ad oggetto *Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato Regionale per le Comunicazioni (Corecom)*, e, in particolare, l'art. 14, comma 2, lett. b), n. 5);

Vista la legge 31 luglio 1997, n. 249, ad oggetto *Istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (G.U. n. 177 del 31 luglio 1997);

Vista la legge 22 febbraio 2000, n. 28, e successive modifiche ed integrazioni, recante *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* (G.U. n. 268 del 18/11/2003);

Vista la legge regionale 23 luglio 2014, n. 21, recante *Norme per l'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale* (Bollettino Ufficiale n. 227 del 23 luglio 2014) (allegato A);

Visto il decreto del Presidente uscente della Giunta regionale n. 180 del 24 settembre 2014, recante *Convocazione dei comizi elettorali per le elezioni dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'art. 6 - comma 1 - della legge regionale del 23 luglio 2014, n. 21* (Bollettino Ufficiale n. 291 del 29 settembre 2014) (allegato B);

Richiamata delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 140/14/CONS del 02/04/2014, recante *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e per il rinnovo del consiglio regionale delle Regioni Abruzzo e Piemonte, indette per il giorno 25 maggio 2014* (G.U. n. 79 del 04/04/2014) - applicabile, come comunicato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in data 01/10/2014 (prot. AL.2014.37092), stante l'identità delle consultazioni - , e, in particolare, l'art. 16, comma 1, lett. b).

Considerato che:

- la legge 22 febbraio 2000, n. 28 disciplina le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali, amministrative e per ogni referendum e il divieto di comunicazione istituzionale, di cui all'articolo 9, trova applicazione per ciascuna consultazione elettorale nel periodo compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la chiusura delle operazioni di voto;
- relativamente all'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, fissata per il giorno 23 novembre 2014, la convocazione

dei comizi elettorali - secondo la condivisa interpretazione - è avvenuta il 30 settembre 2014, data in cui è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 291 del 29/09/2014 il Decreto del Presidente uscente della Giunta regionale n. 180 del 24 settembre 2014, come previsto dall'art. 16 della legge regionale 23 luglio 2014, n. 21;

- ai sensi del citato articolo 9 della legge n. 28 del 2000, «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 quella effettuata in forma impersonale ed indispensabile per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni»;

- ai sensi del citato art. 16, comma 1 e comma 2, della legge regionale 23 luglio 2014, n. 21, «1. Nel rispetto della vigente normativa statale, sono stati adottati dal Presidente della Giunta regionale uscente il decreto di indizione delle elezioni, d'intesa con il Presidente della Corte d'Appello di Bologna, e quello di assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni. Tali decreti sono comunicati ai sindaci della Regione. ... 2. Fatte salve le disposizioni statali in materia, in caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa, il decreto di indizione deve essere pubblicato entro tre mesi dallo scioglimento stesso e le elezioni devono tenersi entro due mesi dalla pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni».

Vista la segnalazione a firma del Consigliere regionale Marco Lombardi - acquisita agli atti del Servizio Corecom con prot. AL.2014.37093 del 01/10/2014 (allegato C) - , nella quale si asserisce la presunta violazione, da parte della Giunta della Regione Emilia-Romagna, del divieto di comunicazione istituzionale previsto dall'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28. Sulla home page del sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna sarebbe, infatti, stata pubblicata - in data 01/10/2014 - una comunicazione dal titolo *Quattro anni di governo regionale. On line il bilancio di una legislatura*, comunicazione riguardante il bilancio di fine mandato della Giunta uscente.

Verificato, in data 01/10/2014 ed in data 02/10/2014, che la comunicazione *Quattro anni di governo regionale. On line il bilancio di una legislatura*, era ancora, effettivamente, visibile sulla home page del sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna (<http://www.regione.emilia-romagna.it/>) (allegato D); che, al di là dei contenuti riguardanti l'attività svolta nel corso della legislatura, erano presenti anche video di tutti gli Assessori e del Presidente della Giunta uscente.

Dato atto che, in data 02/10/2014, nel corso della riunione del Comitato, è stata contattata telefonicamente l'Agenzia di Informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna per informarla sulla segnalazione ricevuta e sull'opportunità di rendere impersonale il contenuto della comunicazione pubblicata.

Dato atto che in data 02/10/2014, sono state richieste all'Agenzia di Informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna osservazioni e/o memorie in merito alla pubblicazione di cui sopra, per poter procedere allo svolgimento degli adempimenti istruttori previsti dall'art. 10 della già citata Legge n. 28/2000.

Dato atto che, in data 02/10/2014, è stata inviata all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - per opportuna conoscenza - la documentazione riguardante la segnalazione ricevuta.

Considerato che, in data 03/10/2014, sulla home page del sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna (<http://www.regione.emilia-romagna.it/>) la comunicazione oggetto della segnalazione è stata modificata - *Bilancio di una legislatura. La cronaca della legislatura 2010-2014. Modificati i contenuti* (allegato E) - ed è stato modificato anche il contenuto delle pagine, non essendo più presenti i video degli Assessori e del Presidente della Giunta uscente, ma considerazioni - impersonali - sull'attività svolta nel corso della legislatura.

Dato atto della nota del Direttore dell'Agenzia di Informazione e comunicazione, Roberto Franchini (allegato F) - allegata alla comunicazione di cui sopra - , nella quale lo stesso dichiara che «Per evitare, in ogni caso, che si possano creare fraintendimenti di alcun tipo, pur nella convinzione di aver operato nei limiti posti dalla legge, ho ritenuto di rimuovere dal sito i video relativi agli Assessori e al Presidente. Restano i testi illustrativi dei temi trattati, in quanto redatti in forma impersonale ed oggettiva», senza, però, fare alcun riferimento alla violazione dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28.

Considerato che, in data 06/10/2014, è stato richiesto, dal Direttore dell'Agenzia di Informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna, Roberto Franchini, un differimento del termine di presentazione delle osservazioni e/o memorie (prot. AL.2014.37616), a causa della «complessità delle questioni da analizzare ... , alla luce del contesto normativo di riferimento, caratterizzato da rilevanti problematiche interpretative».

Viste le controdeduzioni trasmesse dal Direttore dell'Agenzia di Informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna, Roberto Franchini - acquisite agli atti con prot. AL.2014.3781 del 07/10/2014 (allegato G) - , nelle quali lo stesso ha sottolineato:

a) che va ricordato che la legge n. 28/2000 disciplina l'accesso ai mezzi di informazione, ai fini della tutela della *par condicio*, durante le campagne per l'elezione del Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni referendum, con particolare riferimento al mezzo radiotelevisivo, mentre solo due disposizioni sono dedicate alla stampa. Che non pare, dunque, potersi dubitare del fatto che la legge n. 28/2000 ometta qualsiasi riferimento ad internet;

b) che la legge n. 150/2000, nel disciplinare le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni - a garanzia dei principi di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa - contempla anche le strutture informatiche tra i mezzi di trasmissione idonei ad assicurare la diffusione dei messaggi; l'interpretazione della legge n. 28/2000, però, per quanto concerne il profilo dell'ampiezza del divieto di attività di comunicazione in periodo elettorale - in riferimento al mezzo di comunicazione utilizzato - , non può prescindere dalla sua natura speciale, di stretta interpretazione e, dunque, non suscettibile di interpretazione analogica;

c) che la problematica di ordine generale di cui sopra condiziona la decisione di applicare le tassative disposizioni della legge n. 28/2000 anche ai mezzi di comunicazione informatici; tema, questo, che richiederebbe una soluzione legislativa espressa, che superi le incertezze derivanti dalla interpretazione estensiva delle attuali norme;

d) che, comunque, è soprattutto il profilo di disciplina dell'ambito di applicazione temporale di applicazione del divieto a suscitare interpretazioni contrastanti. Il divieto ex art. 9 della legge n. 28/2000 scatta, infatti, dalla data di convocazione dei comizi, fino alla chiusura delle operazioni di voto; tale decorrenza varia, però, a seconda del singolo procedimento elettorale;

e) che per le elezioni regionali della Regione Emilia-Romagna è stata approvata la legge regionale 23 luglio 2014, n. 21, recante *Norme per l'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale*, nel cui contesto è stata disciplinata anche l'indizione delle elezioni, prevedendo che il decreto di indizione sia pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione (insieme al decreto di assegnazione dei seggi elettorali);

f) che, proprio sulla base di questo nuovo dato normativo, occorre definire la data di decorrenza del divieto ex art. 9. Tale decorrenza viene, ad esempio, individuata dal Corecom - nella nota diramata, in merito al divieto di comunicazione istituzionale - nel 30 settembre, giorno successivo alla pubblicazione del decreto di convocazione sul Bollettino Ufficiale. La circolare del Ministero dell'Interno del 6 ottobre 2014, dedicata al divieto di comunicazione istituzionale, considera, invece, come data di convocazione dei comizi elettorali della regione Emilia-Romagna il 24 settembre, data di sottoscrizione del decreto;

g) che proprio alla luce di questa incertezza interpretativa, deve essere valutata la pubblicazione oggetto dell'esposto;

h) che occorre considerare la funzione cui intendeva corrispondere la pubblicazione del bilancio di legislatura. Se, infatti, è stato espunto dall'ordinamento l'obbligo - gravante sui presidenti delle Giunte regionali uscenti - di predisposizione della relazione di fine mandato, nei tassativi termini previsti dall'originaria norma del D.L. n. 174/2012, si deve, però, rispettare la finalità della trasparenza dell'azione amministrativa, che l'ordinamento connota come dovere indilazionabile a carico degli amministratori;

i) che, in questo contesto, occorre tener conto delle circostanze temporali che caratterizzano la pubblicazione del bilancio di legislatura, oggetto di segnalazione. Essa è, infatti, avvenuta il giorno 29 settembre, quando ancora il periodo di vigenza del divieto ex art. 9 non poteva, certamente, ritenersi operante;

l) che si potrebbe dibattere riguardo agli effetti della perdurante diffusione della pubblicazione per mezzo di internet. Si tratta, infatti, di un aspetto caratterizzato da una estrema incertezza giuridica, stante le lacune legislative sopra evidenziate, che non consentono di accedere all'interpretazione secondo la quale la violazione del divieto sarebbe stata provocata dal perdurare della pubblicazione il giorno successivo;

m) che i dubbi di non conformità della pubblicazione al dettato legislativo - contenuti nella segnalazione presentata al Corecom in data 01/10/2014 - proprio perché attribuivano alla pubblicazione delle relazioni e dei video una finalità lontanissima dalle reali intenzioni, ispirate a esclusive ragioni di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, hanno determinato la decisione di rimuovere dal sito istituzionale i video relativi agli Assessori e al Presidente.

Considerato che:

- in periodo elettorale non è, certamente, pensabile "l'azzeramento" della comunicazione istituzionale delle amministrazioni pubbliche: le stesse devono, infatti, continuare a svolgere attività di informazione alla cittadinanza ai fini di garantire quella cosiddetta utilità sociale finalizzata a garantire la trasparenza delle pubbliche amministrazioni nell'interesse stesso dei cittadini;

- allo stesso tempo, pare necessario evitare quelle attività comunicative, che non siano indispensabili, rese in forma non impersonale e che possano orientare e condizionare le opinioni elettorali dei cittadini;

- l'ambito del divieto ex art. 9 investe anche la comunicazione attraverso Internet, in quanto - come da consolidato indirizzo interpretativo dell'Autorità per le Garanzie nella Comunicazioni - «L'ambito del-divieto non può essere circoscritto solo all'attività svolta attraverso i tradizionali mezzi di comunicazione di massa (cartellonistica, convegni, spot radiotelevisivi), ma investe ogni attività di comunicazione che sia caratterizzata da un'ampiezza, capacità diffusiva e pervasività analoghe a quelle dei mezzi di informazione cui si rivolge la legge, vale a dire ogni attività di comunicazione esterna, quali che siano i mezzi tecnici ed organizzativi all'uopo usati - e quindi, anche la comunicazione attraverso internet (c.d. reti telematiche) - ... »;

- a prescindere dalla citata incertezza interpretativa riguardo alla convocazione dei comizi elettorali (individuata dal Corecom nel 30 settembre - correttamente secondo quanto riconosciuto nella memoria difensiva prodotta dall'Agenzia di Informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna - , giorno successivo alla pubblicazione del decreto di convocazione sul Bollettino Ufficiale, e dal Ministero

dell'Interno nel 24 settembre 2014, data di sottoscrizione del decreto di convocazione), il 1° ottobre, data alla quale si riferisce la segnalazione presentata al Corecom, era già, comunque, in vigore il divieto ex art. 9 della legge n. 28/2000;

- l'art. 1, comma 1 del D.Lgs. n. 149/2011 - non modificato dal citato D.L. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 - prevede che «Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le Regioni sono tenute a redigere una relazione di fine legislatura»;

- il bilancio di fine legislatura oggetto della segnalazione è stata pubblicato sul sito istituzionale della Regione, nel rispetto del principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa sopracitato e del principio di efficacia dell'azione amministrativa, ma pare non sia stato rispettato il requisito - richiesto dall'art. 9 della legge n. 28/2000 - di "impersonalità", visti i video di tutti gli Assessori e del Presidente della Giunta uscente;

- i video degli Assessori e del Presidente della Giunta uscente in data 3 ottobre erano stati rimossi, ma senza che venisse indicata la violazione dell'art. 9 della legge n. 28/2000 - che deve rimanere pubblicata sulla home page del sito istituzionale per 14 giorni - , come previsto in caso di adeguamento spontaneo alle disposizioni normative.

Dato atto della comunicazione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - ricevuta in data 01/10/2014 (prot. AL.2014.37092) - , nella quale la stessa dichiara che, relativamente alla campagna elettorale riguardante le elezioni regionali del 23 novembre 2014, trova applicazione la citata delibera n. 140/14/CONS, stante l'identità delle consultazioni; che il *dies a quo* per l'efficacia delle disposizioni ivi contenute è il 45° giorno precedente la data fissata per il voto, vale a dire il 9 ottobre 2014, data di inizio del periodo elettorale.

Dato atto che il decreto del Presidente uscente della Giunta regionale n. 180 del 24 settembre 2014 - pubblicato sul Bollettino Ufficiale n. 291 del 29 settembre 2014 - decreta la convocazione dei comizi per le elezioni dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale; lo stesso decreta, anche, che i Sindaci dei comuni della regione ne diano notizia agli elettori con apposito manifesto, da affiggere quarantacinque giorni prima della data stabilita per le elezioni

Dato atto, quindi, dell'individuazione dell'inizio del periodo di campagna elettorale nel 45° giorno precedente la data delle elezioni, cioè il 9 ottobre 2014.

Considerato, però, che il divieto ex art. 9 della legge n. 28/2000 decorre «Dalla data di convocazione dei comizi elettorali ...», intervenuta, per le elezioni regionali del 23 novembre 2014, con la pubblicazione del decreto n. 180 del 24 settembre 2014 sul Bollettino Ufficiale n. 291 del 29 settembre 2014.

Dato atto che nel corso della riunione del Comitato del 7 ottobre 2014 sono state effettuate tutte le considerazioni sopracitate, in merito alla segnalazione ricevuta.

Considerata la nota interpretativa dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ricevuta in data 07/10/2014 (prot. AL.2014.37940 del 08/10/2014), nella quale viene sottolineato che: «Pertanto, in forza del combinato disposto dell'articolo 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e dell'articolo 18 del D.P.R. 570/1960, il periodo elettorale relativo alle elezioni regionali ha inizio il 45° giorno precedente la data fissata per la consultazione elettorale, termine entro il quale i Sindaci devono procedere alla pubblicazione del manifesto per dare avviso agli elettori della intervenuta fissazione della data del voto (convocazione dei comizi): sulla scorta di tale dato normativo, l'Autorità ha sempre individuato l'inizio del periodo elettorale per questo tipo di consultazioni nel 45° giorno precedente la data fissata per il voto. Nel caso di specie, il 45° antecedente al data della votazione, fissata per il 23 novembre 2014, coincide con il 9 ottobre 2014».

Considerato che, secondo la comune interpretazione dell'art. 16 della legge regionale 24 luglio 2014, n. 21, la convocazione dei comizi elettorali in merito all'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna, fissata per il giorno 23 novembre 2014 - dalla quale decorre il divieto ex art. 9 della legge n. 28/2000 - , è, comunque, avvenuta il giorno 30 settembre 2014.

Vista la diversa interpretazione relativamente alla decorrenza del citato divieto ex art. 9.

Considerato, comunque, che il giorno 3 ottobre 2014 la pubblicazione *Quattro anni di governo regionale. On line il bilancio di una legislatura* è stata modificata nel titolo e resa impersonale, nel rispetto del divieto di comunicazione istituzionale previsto (*Bilancio di una legislatura. La cronaca della legislatura 2010-2014. Modificati i contenuti*).

Considerato che - pur nel ribadire le considerazioni richiamate in premessa - , vista la diversità interpretativa riguardo alla decorrenza del divieto ex art. 9, l'adeguamento effettuato dall'Agenzia di Informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna può ritenersi sanante della presunta violazione, pur non riportando l'indicazione della violazione dell'art. 9 della legge n. 28/2000.

Ritenuto, pertanto, di trasmettere, per gli eventuali adempimenti di competenza, all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni la documentazione relativa alla segnalazione pervenuta, dalla quale non pare potersi evincere la violazione dell'art. 9 della legge n. 28/0000.

Richiamato il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento interno del Corecom, approvato con deliberazione n. 9/III/2008 del 23 giugno 2008, pubblicato sul BUR n.120 del 16 luglio 2008.

Dato atto della regolarità amministrativa del presente atto espressa dalla responsabile del Servizio Corecom dott.ssa Primarosa Fini.

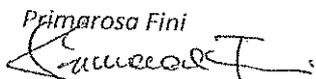
A voti unanimi

DELIBERA QUANTO SEGUE

- 1) di trasmettere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni il materiale relativo all'attività istruttoria svolta (allegato A, allegato B, allegato C, allegato D, allegato E, allegato F e allegato G) - in applicazione della Legge n. 28/2000 - , in merito alla segnalazione riguardante la presunta violazione dell'articolo 9 della sopracitata legge da parte della Giunta della Regione Emilia-Romagna;
- 2) di inviare comunicazione sul contenuto del presente provvedimento al Consigliere regionale Marco Lombardi e al Direttore dell'Agenzia di Informazione e comunicazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna, Roberto Franchini;
- 3) di dare conoscenza della presente deliberazione mediante pubblicazione sul sito del Corecom - sezione delibere e provvedimenti - , assolvendo in tal modo ad ogni obbligo di pubblicazione.

Bologna, 10 ottobre 2014

Il Segretario

Primarosa Fini  


La Presidente

Giovanna Cosenza  
