

ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Comitato Regionale per le Comunicazioni

TITOLO	2015.1.10.4.1
	2018.1.10.9.38
LEGISLATURA	X

Il giorno lunedì 6 agosto 2018 si è riunito nella sede di Viale Aldo Moro n. 44 il Corecom dell'Emilia-Romagna con la partecipazione dei componenti:

STEFANO CUPPI	Presidente
ALFONSO UMBERTO CALABRESE	Vicepresidente
STEFANO CAVEDAGNA	Componente

Svolge le funzioni di segretario la dott.ssa RITA FILIPPINI

OGGETTO: Segnalazione in merito alla presunta violazione dell'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 da parte del Comune di Baricella (BO) e del Comune di Malalbergo (BO) in occasione del referendum regionale consultivo del 7 ottobre 2018.

IL COMITATO REGIONALE PER LE COMUNICAZIONI

Vista la legge regionale 30 gennaio 2001, n. 1 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 e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo";

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";

Richiamata la delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 89/14/CONS, che detta 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 o abrogativi indetti in ambito locale su materia di esclusiva pertinenza locale e, in particolare, l'art. 17, 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 al referendum di cui all'oggetto, la convocazione dei comizi elettorali è avvenuta in data 20 luglio con la pubblicazione sul BURERT n. n. 219 del 20 luglio 2018 (Parte I n. 29) del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 102 del 16 luglio 2018;

- 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 quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni»;

- in data 20.07.2018 è stata inviata ai comuni interessati alla fusione la lettera relativa al citato divieto di comunicazione istituzionale (prot. AL.2018.44417 - allegato A).

Preso atto della Circolare - Referendum consultivi del 7 ottobre 2018 per l'istituzione di nuovi comuni mediante fusione. Propaganda elettorale e comunicazione politica. Operazioni di voto, inviata, in data 24.07.2018 (prot. 44840), dalla Responsabile del Servizio Riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, dott.ssa Elettra Malossi.

Vista la segnalazione ricevuta in data 26.07.2018 (prot. AL.2018.45264 - allegato B e successiva integrazione prot. AL.2018.46029 del 31.07.2018 - allegato C), a firma del Consigliere regionale Daniele Marchetti, in merito a:

- 1) pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Baricella (<http://www.comune.baricella.bo.it/>) di un banner non indispensabile o impersonale legato al processo di fusione;
- 2) pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Malalbergo (<http://www.comune.malalbergo.bo.it/>) di contenuti non impersonali o indispensabili;
- 3) pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Malalbergo (<http://www.comune.malalbergo.bo.it/notizia/1646/pubblicato-il-corrierino-n32018-speciale-progetto-fusione-baricellamalalbergo>) di contenuti di parte e pro-fusione;
- 4) distribuzione in tutte le abitazioni del Comune di Baricella, nella giornata di mercoledì 25 luglio 2018, di un giornalino istituzionale con contenuti irregolari;
- 5) presenza del citato giornalino istituzionale, nella giornata di giovedì 26 luglio 2018, all'interno del Comune di Baricella, davanti all'ufficio URP.

Visto che in tale segnalazione viene indicata la presunta violazione dell'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 considerate le citate pubblicazioni sui siti istituzionali dei Comuni di Baricella e Malalbergo e la distribuzione in tutte le abitazioni del comune di Baricella di un giornalino istituzionale con contenuti irregolari, presente anche all'interno del Comune di Baricella, davanti all'ufficio URP.

Considerato che in data 30.07.2018 (prot. AL.2018.45673 - allegato D) sui siti istituzionali del Comune di Baricella (http://www.comune.baricella.bo.it/primo_piano/) e del Comune di Malalbergo (<http://www.comune.malalbergo.bo.it/notizie/2018/7?idcat=0&categoria=tutte>) erano pubblicati il notiziario "Il Municipio di Baricella" e "Il Corrierino", notiziario del Comune di Malalbergo. Erano anche pubblicati, sulla home page del sito istituzionale del Comune di Baricella (<http://www.comune.baricella.bo.it/>), un banner dal titolo "Baricella e Malalbergo. Più forti insieme. Il Comune futuro" e sulla home page del sito istituzionale del Comune di Malalbergo (<http://www.comune.malalbergo.bo.it/>) un banner dal titolo "Progetto di fusione tra i Comuni di Baricella e Malalbergo", che riportava al banner "Baricella e Malalbergo. Più forti insieme. Il Comune futuro". All'interno dei citati banner era presente documentazione relativa al percorso partecipato di fusione dei Comuni di Baricella e Malalbergo.

Preso atto dell'impossibilità di verificare puntualmente la distribuzione - nella giornata di mercoledì 25 luglio 2018 - di un giornalino istituzionale con contenuti irregolari e la sua presenza davanti all'ufficio URP del Comune di Baricella nella giornata di giovedì 26 luglio 2018, se non attraverso la documentazione allegata alla segnalazione ricevuta e alla relativa memoria dei Comuni di Baricella e Malalbergo.

Dato atto che in data 31.07.2018 sono state richieste al Comune di Baricella ed al Comune di Malalbergo osservazioni e/o memorie in merito alla segnalazione di cui sopra (prot. AL.2018.46281 - allegato E), per poter procedere allo svolgimento degli adempimenti istruttori previsti dall'art. 10 della già citata legge n. 28/2000.

Vista la memoria a firma congiunta del Sindaco del Comune di Baricella e del Sindaco del Comune di Malalbergo, acquisita agli atti con prot. AL.2018.46576 del 01.08.2018 (allegato F), nella quale è stato rappresentato che:

- 1) 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;
- 2) 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. Ricontrato 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 (cfr. documentazione allegata). L'evento come sopra rappresentato non può, quindi, in alcun modo essere attribuito all'agire dell'amministrazione che si è prodigata ed adoperata con sollecitudine facendo cessare la distribuzione;
- 3) 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;
- 4) a partire dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali, i Comuni come soprarappresentati hanno sospeso tutte le forme di comunicazione istituzionale;
- 5) l'articolo 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;
- 6) il divieto sancito dall'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, è stato di recente ribadito anche nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2014;
- 7) 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";

- 8) 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";
- 9) le due amministrazioni segnalate hanno sempre agito nella convinzione che «Non c'è democrazia senza pluralismo ed imparzialità dell'informazione» (così il 23 luglio 2002, l'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi concludeva il messaggio rivolto alle Camere della XIV Legislatura);
- 10) l'agire che ha connotato e caratterizzato le due amministrazioni è stato finalizzato alla piena applicazione della par condicio il cui obiettivo è quello di garantire ai soggetti politici e alla cittadinanza attiva dei comitati pari opportunità nell'utilizzo dei mezzi e degli spazi pubblici e pari trattamento garantendo l'eguaglianza di chances tra i competitor;
- 11) entrambe le amministrazioni hanno concesso spazi fisici (sale, auditorium, spazi sulla pagina FB, etc.) ad entrambi i comitati di cittadini (sia quelli contrario alla fusione dei comuni sia quelli a favore), come si può dettagliatamente evincere dalla memoria (cfr allegato alla memoria) che è stata trasmessa alla I commissione dell'Assemblea regionale in data 5 luglio 2018;
- 12) 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;
- 13) 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);
- 14) nella piena convinzione di non aver violato alcuna norma, si comunica che a soli fini cautelativi e per solo dovere di tuziorismo sono state oscurate nell'ultimo numero dello speciale fusione, pubblicato sul sito dei comuni, le parti che potrebbero astrattamente suggestionare gli elettori, 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 (cfr allegati alla memoria).

Considerato che:

- in periodo elettorale non è pensabile "l'azzeramento" della comunicazione istituzionale delle amministrazioni pubbliche: le stesse devono, infatti, continuare a svolgere attività di informazione per garantire la trasparenza delle azioni amministrative nell'interesse stesso dei cittadini;

- allo stesso tempo pare necessario evitare quelle attività comunicative rese in forma non impersonale e che possano orientare e condizionare le opinioni elettorali dei cittadini che non siano indispensabili per l'esercizio di funzioni pubbliche.

Preso atto che:

- il divieto di comunicazione istituzionale previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000 è posto a garanzia del principio costituzionale di imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.). Questo al fine di evitare che le amministrazioni nello svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale possano fornire, attraverso modalità e contenuti non neutrali, una rappresentazione suggestiva delle posizioni dell'amministrazione medesima e dei suoi organi titolari in merito al referendum sulla fusione, sovrapponendo in tal modo l'attività di comunicazione istituzionale a quella propria dei soggetti politici;

- la legge n. 150/2000 - che disciplina le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni - considera come tali le 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 e 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»;

- l'art. 1, comma 4 della legge n. 150/2000 considera come comunicazione istituzionale anche «la comunicazione esterna rivolta ai cittadini e alla 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»;

- la citata legge n. 150/2000, pur elencando distintamente le attività di informazione e quelle di comunicazione, non distingue le due attività sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri previsti dalla legge n. 28/2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale - impersonalità ed indispensabilità dei contenuti - risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni;

- le notizie oggetto di segnalazione sono state pubblicate all'interno del sito istituzionale del Comune di Baricella (<http://www.comune.baricella.bo.it/> e http://www.comune.baricella.bo.it/primo_piano/) e del sito istituzionale del Comune di Malalbergo (<http://www.comune.malalbergo.bo.it/> e <http://www.comune.malalbergo.bo.it/notizie/2018/7?idcat=0&categoria=tutte>) e sono ancora accessibili sullo stesso (prot. AL.2018.46610 del 01.08.2018 - allegato G), anche se sono stati eliminati gli articoli a firma dei soggetti istituzionali;

- pur considerata l'importanza di informare i cittadini riguardo al progetto di fusione dei Comuni di Baricella e Malalbergo e pur avendo pubblicato notizie in forma impersonale - come sarebbe consentito dall'art. 9 della legge n. 28/2000 - 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 (cfr allegati alla segnalazione ricevuta), in data diversa da quella indicata alla società distributrice e, quindi, dopo la convocazione dei comizi elettorali.

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 pare potersi evincere la violazione dell'art. 9 della legge n. 28/2000.

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 Rita Filippini.

A voti unanimi

DELIBERA QUANTO SEGUE

1) di trasmettere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in applicazione della legge n. 28/2000, il materiale relativo alla segnalazione di cui all'oggetto (allegati A, B, C, D, E, F e G) per gli eventuali adempimenti di competenza;

2) di inviare, per conoscenza, il presente provvedimento al Consigliere regionale Daniele Marchetti ed ai Comuni di Baricella e Malalbergo;

3) di dare diffusione della presente deliberazione mediante pubblicazione sul sito del Corecom - sezione delibere e provvedimenti - assolvendo in tal modo ad ogni obbligo di pubblicazione.

Bologna, 6 agosto 2018

Firmato digitalmente

Il Segretario

Rita Filippini

Firmato

Il Presidente

Stefano Cuppi