

ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Comitato Regionale per le Comunicazioni

TITOLO	2015.1.10.4.1
	2019.1.10.9.43
LEGISLATURA	X

REGIONE EMILIA-ROMAGNA ASSEMBLEA LEGISLATIVA

DELC.2019. 0000109

del 20/05/2019



Il giorno lunedì 20 maggio 2019 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
MARIA GIOVANNA ADDARIO	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 Correggio (RE) in occasione delle elezioni amministrative del 26 maggio 2019.

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”*;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e successive modifiche ed integrazioni, recante *“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”* e, in particolare, l’art. 4;

Visto il decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, recante *“Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché di misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche”* e, in particolare, l’art. 11, comma 2;

Richiamata la delibera dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 109/19/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 l’elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, nonché dei Consigli circoscrizionali, fissate per il giorno 26 maggio 2019”*.

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 alle elezioni di cui all’oggetto, la convocazione dei comizi elettorali è avvenuta in data 11 aprile 2019, 45° giorno precedente la data delle elezioni e, dunque, giorno di affissione dei manifesti di convocazione dei comizi elettorali;
- 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 11.04.2019 è stata inviata ai comuni della Regione Emilia-Romagna la lettera relativa al citato divieto di comunicazione istituzionale (prot. AL.2019.9145 - allegato A).

Vista la segnalazione ricevuta in data 13.05.2019 (prot. AL.2019.11763 del 14.05.2019 - allegato B), a firma del Consigliere comunale Mauro Pernarella, in merito a:

- 1) distribuzione di un volume che presenta il "Bilancio di fine mandato - Comune di Correggio 2014-2019";
- 2) Il Sindaco uscente si ricandiderà per la prossima legislatura con quattro liste collegate: una di queste è il partito PD. Davanti alla sede del comitato elettorale del PD, al centro della Città, su un banchetto trova posto anche il volume "Bilancio di fine mandato - Comune di Correggio 2014-2019". Tale volume è stato stampato utilizzando fondi comunali e, infatti, riporta il logo di Correggio. Con la Determina 126/2019 (allegata alla segnalazione) è stata prevista la stampa di 2000 volumi patinati con la conseguente spesa di Euro 4.880 quando, invece, le norme di bilancio prevedono solamente l'obbligatorietà - come detta l'art. 4 decreto legislativo 11^o 149/2011 - di redigere una relazione di fine mandato, firmata dal Collegio dei Revisori per inoltrarla alla Corte dei Conti, che deve essere pubblicata sul sito del Comune (allegata alla segnalazione). Il volume distribuito, invece, è in forma propagandistica e non amministrativa (allegato alla segnalazione);
- 3) all'interno del volume si trovano i volantini di propaganda elettorale con indicazioni esplicite di voto (allegato alla segnalazione).

Visto che in tale segnalazione viene indicata la presunta violazione dell'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 considerata la distribuzione ai cittadini, dal 3 aprile 2019, del volume "Bilancio di fine mandato - Comune di Correggio 2014-2019".

Considerato che in data 14.05.2019 (prot. AL.2019.11800 - allegato C) sul sito istituzionale del Comune di Correggio (<https://www.comune.correggio.re.it/amministrazione-trasparente/bilanci/relazione.fine-mandato-2014-2019/> e https://www.comune.correggio.re.it/wp-content/uploads/2019/03/relazione_fina_mandato_sottoscritta.pdf) era pubblicata la "Relazione di fine mandato quinquennio 2014-2019".

Preso atto dell'impossibilità di verificare puntualmente la distribuzione del volume "Bilancio di fine mandato - Comune di Correggio 2014-2019" o la consegna dello stesso a consiglieri o cittadini che ne abbiano fatto richiesta, se non attraverso la documentazione allegata alla segnalazione ricevuta e alla relativa memoria del Comune di Correggio.

Dato atto che in data 14.05.2019 sono state richieste al Comune di Correggio osservazioni e/o memorie in merito alla segnalazione di cui sopra (prot. AL.2019.11832 - allegato D), per poter procedere allo svolgimento degli adempimenti istruttori previsti dall'art. 10 della già citata legge n. 28/2000.

Vista la memoria del Sindaco del Comune di Correggio, acquisita agli atti con prot. AL.2019.12109 del 15.05.2019 (allegato E), nella quale è stato rappresentato che:

- 1) con riferimento alla pubblicazione denominata "Bilancio di fine mandato - Comune di Correggio 2014-2019" occorre specificare che la stessa è stata realizzata prima della affissione dei manifesti di convocazione dei comizi elettorali delle elezioni amministrative (come disposta dal Prefetto) e solo alcune copie sono state consegnate a consiglieri o cittadini che ne hanno fatto richiesta. Nessuna iniziativa dell'ente, volta a diffondere alla cittadinanza la pubblicazione, è mai stata realizzata ed eventuali copie che dovessero continuare a trovarsi in possesso di soggetti privati risultano al di fuori del controllo e della responsabilità dell'Amministrazione. Risulta peraltro evidente che l'Amministrazione rimane estranea all'utilizzo di tale opuscolo dal momento della sua consegna a chi ne ha fatto richiesta e nemmeno risulta dimostrato dalla documentazione del Sig. Pernarella che il Comune abbia mai adottato iniziative di diffusione della stessa. Si sottolinea inoltre che tale pubblicazione nulla ha a che fare con le elezioni europee che si svolgono unitamente alle amministrative. Si osserva inoltre che nessuna norma impone di procedere al ritiro della documentazione diffusa da soggetti privati, seppure realizzata dall'Ente;
- 2) attualmente le copie della pubblicazione sono state depositate in Comune, in una stanza chiusa a chiave e non accessibile e, a dimostrazione della buona fede del nostro Ente, non sono mai state distribuite in nessun servizio comunale, quali ad esempio la nostra Biblioteca o l'Urp che accolgono quotidianamente centinaia di cittadini. L'Ente potrà riservarsi, una volta conclusa la tornata elettorale, di utilizzare tale materiale come attività informativa successiva, a disposizione della nuova amministrazione. Si allegano le foto, fatte in data odierna, del materiale depositato presso la sede Municipale oggetto della presente contestazione, a dimostrazione della veridicità di quanto sopra esposto;
- 3) per quanto riguarda il divieto di attività di comunicazione, si ritiene che lo stesso non possa essere esteso ad un obbligo da parte dell'ente a rispondere in maniera negativa alla richiesta di accesso documentale da parte di soggetti privati, i quali risultano successivamente responsabili sulle modalità di utilizzo di atti e documenti ricevuti dall'Ente. L'attività di "comunicazione" risulta invece caratterizzata da un comportamento attivo da parte del Comune che non c'è stato e non è stato dimostrato;
- 4) per quanto riguarda la Relazione di fine mandato, di cui all'art. 4 del D.lgs. 149/2011, è la stessa norma a prescrivere l'adozione e la pubblicazione sul sito internet del Comune e così è stato fatto da ogni ente interessato alla scadenza del mandato amministrativo;
- 5) posto quanto sopra si ritiene, pertanto, di non aver violato la norma citata in oggetto.

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, 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;

- la "Relazione di fine mandato quinquennio 2014-2019" è stata pubblicata all'interno del sito istituzionale del Comune di Correggio ed è ancora accessibile sullo stesso (<https://www.comune.correggio.re.it/amministrazione-trasparente/bilanci/relazione.fine-mandato-2014-2019/> e https://www.comune.correggio.re.it/wp-content/uploads/2019/03/relazione_fine_mandato_sottoscritta.pdf);

- relativamente alla pubblicazione della "Relazione di fine mandato quinquennio 2014-2019", l'art. 4 del decreto legislativo n. 149/2011 e ss. 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 province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato»;

- l'art. 11, comma 2 del decreto legge n. 16/2014 - che modifica i commi 2, 3 e 3 bis del citato articolo 4 (il quale prevedeva, al comma 2, che la relazione di fine mandato dovesse essere sottoscritta dal sindaco non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato) - dispone che «La relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Entro e non oltre quindici giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e, nei tre giorni successivi la relazione e la certificazione devono essere trasmesse dal presidente della provincia o dal sindaco alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. La relazione di fine mandato e la certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale della provincia o del comune da parte del presidente della provincia o del sindaco entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'organo di revisione dell'ente locale, con l'indicazione della data di trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti»;

- le amministrazioni comunali sono effettivamente obbligate a redigere e a pubblicare sui siti istituzionali la relazione di fine mandato.

Considerato che la pubblicazione - nel rispetto dell'adempimento obbligatorio previsto dal Decreto legislativo n. 149/2011 e ss. - della "Relazione di fine mandato quinquennio 2014-2019" sul sito istituzionale del Comune di Correggio pare non porsi in contrasto con il divieto di comunicazione istituzionale di cui all'art. 9 della legge n. 28/2000, vista l'assenza di fotografie del Sindaco, di Assessori e Consiglieri e la mancanza di riferimenti enfatici alla promozione dell'attività e dell'immagine dell'amministrazione uscente.

Considerato, invece, che la pubblicazione e distribuzione del volume "Bilancio di fine mandato - Comune di Correggio 2014-2019" non pare attività indispensabile - non connotata, tra l'altro, dal requisito dell'impersonalità, vista la lettera di presentazione del Sindaco del Comune di Correggio e le foto di soggetti istituzionali - in quanto l'obbligo di informativa ai cittadini, ex art. 4 del decreto legislativo n. 149/2011, viene soddisfatto dalla pubblicazione della relazione di fine mandato sui siti istituzionali dei Comuni.

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 per quanto riguarda la distribuzione ai cittadini del volume "Bilancio di fine mandato Comune di Correggio 2014-2019". Riguardo, invece, alla pubblicazione della "Relazione di fine mandato quinquennio 2014-2019" non 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) avendo ravvisato, dall'esame istruttorio compiuto, una possibile violazione dell'art. 9 della legge n. 28/2000, di trasmettere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in applicazione della citata legge n. 28, il materiale relativo alla segnalazione di cui all'oggetto (allegati A, B, C, D ed E) per gli eventuali adempimenti di competenza;
- 2) di inviare, per conoscenza, il presente provvedimento al Consigliere comunale Mauro Pernarella ed al Comune di Correggio;
- 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, 20 maggio 2019

Firmato digitalmente

Il Segretario

Rita Filippini

Firmato digitalmente

Il Presidente

Stefano Cuppi

