

ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Comitato Regionale per le Comunicazioni

TITOLO	2020.1.10.4.1
	2020.1.10.9.51
LEGISLATURA	X

Il giorno 3 settembre 2020 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 del divieto di comunicazione istituzionale previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000 da parte della Regione Emilia-Romagna in occasione del *referendum* popolare confermativo e delle elezioni amministrative del 20 e 21 settembre 2020.

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”*;

Vista la legge regionale Emilia-Romagna 23 luglio 2014, n. 21, recante *“Norme per l’elezione dell’Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale”*.

Richiamata la delibera dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 322/20/CONS del 20/07/2020, che detta *“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 “Modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, indetto per i giorni 20 e 21 settembre 2020”*, in vigore dal giorno di inizio della campagna elettorale (18 luglio 2020).

Richiamata la delibera dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 324/20/CONS del 20 luglio 2020, 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 i giorni 20 e 21 settembre 2020”*, in vigore dal giorno di inizio della campagna elettorale (6 agosto 2020).

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, per quanto riguarda il *referendum* popolare confermativo, in data 18 luglio 2020 con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 180 del 18.07.2020 del decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2020; per quanto riguarda le elezioni amministrative, è avvenuta in data 6 agosto 2020, 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 20.07.2020 è stata inviata ai soggetti istituzionali della Regione Emilia-Romagna la lettera relativa al citato divieto di comunicazione istituzionale (prot. AL.2020.13923 - allegato A) per quanto riguarda il *referendum* popolare confermativo; in data 06.08.2020 è stata inviata inoltre la lettera relativa al citato divieto di comunicazione istituzionale (prot. AL.2020.15828 - allegato B), negli ambiti territoriali interessati al voto, per quanto riguarda le elezioni amministrative.

Considerato altresì che tale divieto di comunicazione istituzionale decorre a far data dalla convocazione dei comizi elettorali per il *referendum* popolare confermativo (18 luglio 2020) e prosegue fino al 19 settembre 2020, giorno di chiusura delle campagne per il *referendum* popolare confermativo e le elezioni amministrative del 20 e 21 settembre.

Vista la segnalazione ricevuta in data 26 agosto 2020 (prot. AL.2020.16650 - allegato C), a firma del sig. XXX, in merito alla violazione del divieto di comunicazione istituzionale previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000 da parte della Regione Emilia-Romagna, vista la pubblicazione sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna di notizie che coinvolgono soggetti istituzionali. In particolare:

- 1) in data 24 agosto 2020 la Regione Emilia-Romagna, sulla home-page del portale web dell'ente www.regione.emilia-romagna.it, pubblicava la notizia dal titolo "Basket, i giganti del canestro a Bologna per la Final Four della Supercoppa maschile alla Virtus Segafredo Arena" (link alla notizia: <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/basket-i-giganti-del-canestro-a-bologna-per-la-final-fourdella-supercoppa-maschile-alla-virtus-segafredo-arena>), con immagine del Presidente della Regione Stefano Bonaccini e intervento diretto e personale dello stesso Presidente, specificato dal testo virgolettato delle sue dichiarazioni. In particolare Bonaccini dichiara: "Uno dei principali eventi di un calendario che rende l'Emilia-Romagna capitale dello sport nazionale e internazionale";
- 2) in data 23 agosto 2020, la Regione Emilia-Romagna, sulla home-page del portale web dell'ente www.regione.emilia-romagna.it, pubblicava la notizia dal titolo "Coronavirus, Corsini: Il tema non è rinunciare alle vacanze, il tema vero è rispettare tutti le regole, senza abbassare la guardia" (link alla notizia:

<https://www.regione.emiliaromagna.it/notizie/attualita/coronavirus-il-tema-non-e-rinunciare-alle-vacanze-il-tema-vero-e-rispettare-tutti-le-regole-senza-abbassare-la-guardia>), con intervento diretto e personale dello stesso Assessore regionale Andrea Corsini;

- 3) Il 21 agosto la Regione Emilia-Romagna, sulla home-page del portale web dell'ente www.regione.emilia-romagna.it pubblicava la notizia dal titolo "Scuola, incontro Regione e sindacati sulla riapertura di tutti gli istituti scolastici", con intervento diretto e personale del presidente della Regione. Viene, infatti, riportata, all'interno del titolo, una dichiarazione in prima persona dello stesso Presidente Bonaccini, identificata dal virgolettato: "Lavoriamo tutti insieme perché i nostri ragazzi possano tornare a studiare con la serenità necessaria" (link alla notizia: <https://www.regione.emiliaromagna.it/notizie/attualita/scuola-incontro-regione-e-sindacati-sulla-riapertura-di-tutti-gli-istituti-scolastici-bonaccini-lavoriamo-tutti-insieme-perche-i-nostri-ragazzi-possano-tornare-a-studiare-con-la-serenita-necessaria>);
- 4) le tre notizie sopra riportate, pubblicate in giorni diversi, rimanevano contestualmente pubblicate sulla home page del portale della Regione Emilia-Romagna anche alla data odierna, 25 agosto 2020;
- 5) nella medesima home page, alla data del 25 agosto, è pubblicato anche un video con dichiarazioni dirette del Presidente della Regione Stefano Bonaccini con titolo "Sport in Emilia-Romagna: una stagione senza precedenti con tantissimi eventi da non perdere" (link al video: https://www.regione.emilia-romagna.it/video/2020/sport-in-emiliaromagna-una-stagione-senza-precedenti-con-tantissimi-eventi-da-non-perdere/@@video_details), che risulta caricato sul canale YouTube della Regione Emilia-Romagna, pubblicato il 5 agosto sul portale web della Regione stessa e linkato alla homepage del portale stesso dove è tutt'oggi visibile;
- 6) nella medesima home page del portale web della Regione Emilia-Romagna, alla data del 25 agosto, è pubblicato anche un video, con dichiarazioni dirette dell'Assessore regionale Andrea Corsini, con titolo "Educazione alla sicurezza stradale, presentato il programma attività 2020-2021. Una nuova campagna per la guida sicura dei mezzi pesanti, una per i ciclisti e due serate di sensibilizzazione con grandi artisti" con la specifica: "nel video le parole dell'assessore Andrea Corsini" (link al video: https://www.regione.emiliaromagna.it/video/2020/educazione-alla-sicurezza-stradale-presentato-il-programma-attivita-2020-2021/@@video_details), che risulta caricato sul canale YouTube della Regione Emilia Romagna, pubblicato il 4 agosto sul portale web della Regione stessa e linkato alla home page dove è tutt'oggi, 25 agosto, presente;
- 7) la pubblicazione delle citate comunicazioni nel portale web della Regione Emilia-Romagna (in posizione di forte evidenza in quanto nella home page del portale stesso), nonché sul canale YouTube della Regione stessa, si ritiene in palese violazione del divieto alle amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quella in forma impersonate ed indispensabile per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni.

Visto che in tale segnalazione viene indicata la presunta violazione dell'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 la pubblicazione sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna di notizie che coinvolgono soggetti istituzionali.

Considerato che in data 26.08.2020 (prot. AL.2020.16689 - allegato D) sulla home page del sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna (<https://www.regione.emilia-romagna.it> e <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie>) erano pubblicate le notizie oggetto di segnalazione (<https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/basket-i-giganti-delcanestro-a-bologna-per-la-final-four-della-supercoppa-maschile-alla-virtus-segafredo-arena>; <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/coronavirus-il-tema-non-erununciare-alle-vacanze-il-tema-vero-e-rispettare-tutti-le-regole-senza-abbassare-la-guardia>; <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/scuola-incontro-regione-esindacati-sulla-riapertura-di-tutti-gli-istituti-scolastici-bonaccini-lavoriamo-tutti-insiemeperche-i-nostri-ragazzi-possano-tornare-a-studiare-con-la-serenita-necessaria>). Non erano, invece più pubblicati i due video oggetto di segnalazione.

Dato atto che in data 26.08.2020 sono state richieste alla Regione Emilia-Romagna osservazioni e/o memorie in merito alla segnalazione di cui sopra (prot. AL.2020.16694 - allegato E), per poter procedere allo svolgimento degli adempimenti istruttori previsti dall'art. 10 della già citata legge n. 28/2000.

Vista la memoria del 27.08.2020 del Direttore dell'Agenzia di Informazione e comunicazione della Regione Emilia-Romagna, dott. Giuseppe Pace, acquisita agli atti con prot. AL.2020.16793 (allegato F), nella quale è stato rappresentato che:

- 1) in occasione della tornata referendaria e delle elezioni amministrative del 20-21 settembre prossimi, in Regione Emilia-Romagna, sia come Giunta che Assemblea legislativa, si stanno seguendo, in applicazione della norma sulla par condicio, Linee operative condivise dall'Agenzia di informazione e comunicazione della Giunta e dal Servizio informazione e comunicazione istituzionale dell'Assemblea legislativa (ALLEGATO 1 alla presente). Le Linee operative scaturiscono dalla seduta congiunta di Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, presidenti dei Gruppi assembleari e Giunta regionale, svoltasi il 29 luglio scorso, nella quale si è deciso di procedere in maniera uniforme fra gli uffici stampa di Assemblea legislativa e Giunta, sulla base delle indicazioni contenute nelle medesime Linee operative, alla luce soprattutto della portata territorialmente limitata della tornata elettorale (si vota in 15 Comuni sui 328 dell'Emilia-Romagna, il 4,6%). Con una comunicazione non per forza impersonale, purché la stessa non andasse a impattare direttamente sui territori chiamati al voto o riguardasse i temi legati al referendum, direttamente o indirettamente;
- 2) l'ambito territoriale applicativo costituisce, peraltro, un parametro preso in considerazione anche dall'Agcom, in un vademecum del gennaio 2013 su "Elezioni e par condicio" rivolto agli operatori dell'informazione (<https://www.corecom.toscana.it/documents/422001/0/vademecum21-072e-4252a332-15ddebfc9f5b?t=1550568980713>). In tale vademecum, a pagina 12, si legge: "L'Autorità, nel caso di consultazioni elettorali di carattere locale, ha ritenuto che "il divieto di comunicazione istituzionale di cui art. 9 trovi utile applicazione esclusivamente con riferimento alle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni amministrative". A dimostrazione che la rilevanza territoriale costituisce un fattore non certo irrilevante;

- 3) un altro esempio di quanto in realtà incida l'ampiezza del territorio interessato, viene dalla delibera Agcom n. 107/20 di archiviazione del procedimento nei confronti della Provincia autonoma di Trento per presunta violazione della legge 28/2000 (<https://www.agcom.it/documents/10179/17914778/Delibera+107-20-CONS/44d2375f4a46-4ad2-b19d-47289d4ea852?version=1.0>). La Provincia autonoma di Trento era tornata alla normale attività di comunicazione istituzionale, non più in forma impersonale, nei 14 giorni antecedenti il ballottaggio in soli due Comuni, periodo ricompreso quindi nell'applicazione delle norme par condicio. Fra le considerazioni di Agcom, questa: "A partire dal 27 maggio, l'attività di comunicazione è ripresa secondo i normali canoni di servizio, ad eccezione di notizie o tematiche che riguardassero la zona della Valsugana ed in particolare i comuni di Borgo Valsugana e di Levico, dove si sarebbe dovuto votare per un turno di ballottaggio necessario per la scelta della nuova amministrazione comunale. Si è ritenuto di agire così per non sminuire la funzione di servizio pubblico svolta dall'Ufficio stampa della Provincia che nell'interesse collettivo veicola alla cittadinanza, direttamente o attraverso i media, notizie sull'attività, sulle politiche e sui provvedimenti varati dalla Giunta provinciale. Una funzione pubblica che si ritiene non dovesse essere inibita, nelle due settimane antecedenti i ballottaggi, con la precauzione, come detto, che questa comunicazione evitasse di influenzare le scelte di voto dei cittadini nei due soli comuni interessati al voto". In sostanza, la scelta che sottintende le Linee operative seguite attualmente in Regione, per una comunicazione istituzionale che non vada a impattare nei comuni interessati al voto, alla luce del fatto che si vota nel 4,6% di essi;
- 4) l'applicazione della norma sulla par condicio è tutt'altro che univoca, né può esaurirsi nella mera lettura dell'articolo 9 della legge 28/2000. Nel marzo 2019, alla vigilia delle elezioni europee e di elezioni amministrative di portata ben più ampia in Emilia-Romagna di quelle del 20-21 settembre prossimi, di fronte ai più diversi comportamenti di istituzioni ed enti pubblici, a livello nazionale e locale, furono messe a punto delle indicazioni operative per l'applicazione della norma. Tali indicazioni operative furono sottoposte al presidente del Corecom che le giudicò "complete e rispettose" della norma sulla par condicio. Indicazioni operative che prefiguravano una modulazione applicativa diversa a seconda delle circostanze, con anche casi di comunicazione non impersonale. Si ripete, indicazioni pensate per elezioni di portata ben più ampia, ma che testimoniano anch'esse come vi possa essere una gradualità diversa nell'applicazione della norma a seconda dell'ambito territoriale della tornata elettorale (nell'ALLEGATO 2 presente la documentazione: le indicazioni operative, la mia richiesta al presidente del Corecom e la risposta alla stessa);
- 5) nel merito dell'esposto in oggetto, gli articoli richiamati, in due casi su tre, fanno riferimento a temi di strettissima attualità e interesse per cittadini, utenti e società regionale: rispetto delle regole di sicurezza anti-Covid in periodo di vacanze e riapertura delle scuole il prossimo 14 settembre. È dunque fondamentale informare su di essi;
- 6) posto che l'Agenzia di informazione sta operando nel rispetto delle Linee operative di cui al punto 1), che prevedono comunque sobrietà ed equilibrio nella comunicazione istituzionale dell'Ente, si è provveduto a eliminare la foto con il presidente Bonaccini dalla notizia richiamata nel punto 1) dell'esposto, oltre a spersonalizzare titolo, sommario e contenuto interno, così come abbiamo fatto per le altre due notizie citate nell'esposto. È stata inoltre rimossa dalla home page del portale la sezione video, che contiene anche i

video citati sempre nell'esposto. Interventi che ci permettono di accogliere i rilievi e, al tempo stesso di salvaguardare la necessità di informare sugli argomenti di interesse per i cittadini.

Verificato, in data 27.08.2020 (prot. AL.2020.16806 - allegato G), che sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna (<https://www.regione.emilia-romagna.it> e <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie>) le notizie oggetto di segnalazione sono state rese "impersonali". I due video oggetto di segnalazione non sono più pubblicati.

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.

Verificato nuovamente, in data 03.09.2020 (prot. AL.2020.17198 - allegato H), che sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna (<https://www.regione.emilia-romagna.it> e <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie>) le notizie oggetto di segnalazione le notizie oggetto di segnalazione sono state rese "impersonali". I due video oggetto di segnalazione non sono più pubblicati.

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. 28/2000 e per la quale si propone l'archiviazione, visto l'avvenuto adeguamento spontaneo alle disposizioni normative, per quanto riguarda gli articoli oggetto di segnalazione, che non coinvolgono più soggetti istituzionali, ed i video oggetto di segnalazione, che non sono più pubblicati sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna.

Richiamato il Regolamento interno per l'organizzazione e il funzionamento del Corecom Emilia-Romagna, approvato con deliberazione n. 9/III/2008 del 23 giugno 2008, pubblicato sul BUR n. 120 del 16 luglio 2008 e modificato con deliberazione n. 321 del 18/10/2018 (BUR n. 348 del 30.10.2018)".

Dato atto della regolarità amministrativa del presente atto espressa dalla responsabile del 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, G e H) per gli eventuali adempimenti di competenza;
- 2) di inviare, per conoscenza, il presente provvedimento al sig. XXX ed alla Regione Emilia-Romagna;

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, 3 settembre 2020

Firmato digitalmente

Il Segretario

Rita Filippini

Firmato digitalmente

Il Presidente

Stefano Cuppi