



SERVIZIO RIORDINO, SVILUPPO ISTITUZIONALE E TERRITORIALE

La Responsabile

Elettra Malossi

Al Signor Prefetto di Bologna  
[protocollo.prefbo@pec.interno.it](mailto:protocollo.prefbo@pec.interno.it)

Al Signor Prefetto di Ferrara  
[protocollo.preffe@pec.interno.it](mailto:protocollo.preffe@pec.interno.it)

Al Signor Prefetto di Modena  
[protocollo.prefmo@pec.interno.it](mailto:protocollo.prefmo@pec.interno.it)

Al Signor Prefetto di Parma  
[protocollo.prefpr@pec.interno.it](mailto:protocollo.prefpr@pec.interno.it)

All'Ufficio centrale per il referendum  
c/o Tribunale di Bologna  
[prot.tribunale.bologna@giustiziacert.it](mailto:prot.tribunale.bologna@giustiziacert.it)

All'Ufficio centrale per il referendum  
c/o Tribunale di Ferrara  
[prot.tribunale.ferrara@giustiziacert.it](mailto:prot.tribunale.ferrara@giustiziacert.it)

All'Ufficio centrale per il referendum  
c/o Tribunale di Modena  
[prot.tribunale.modena@giustiziacert.it](mailto:prot.tribunale.modena@giustiziacert.it)

All'Ufficio centrale per il referendum  
c/o Tribunale di Parma  
[prot.tribunale.parma@giustiziacert.it](mailto:prot.tribunale.parma@giustiziacert.it)

Al Signor Presidente del Comitato  
regionale per le comunicazioni  
[corecom@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:corecom@postacert.regione.emilia-romagna.it)

Alla Direzione Generale dell'Assemblea Legislativa  
[ALDirGen@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:ALDirGen@postacert.regione.emilia-romagna.it)

### **TRAMITE PEC**

Viale Aldo Moro 52  
40127 Bologna

Tel.: 051.527.5353-5657

Email: [sistautloc@regione.emilia-romagna.it](mailto:sistautloc@regione.emilia-romagna.it)

Pec: [sistautloc@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:sistautloc@postacert.regione.emilia-romagna.it)

**OGGETTO:** CIRCOLARE - Referendum consultivi del 7 ottobre 2018 per l'istituzione di nuovi comuni mediante fusione. Propaganda elettorale e comunicazione politica. Operazioni di voto.

In vista dello svolgimento dei referendum consultivi del 7 ottobre 2018 per l'istituzione di nuovi Comuni mediante fusione, indetti con i Decreti del Presidente della Giunta Regionale n.99, n.100, n.101, n.102, n.103, n.104, n.105 del 16 luglio 2018 pubblicati rispettivamente nei BURERT n.222, n.221, n.220, n.219, n.218, n.217 e n.216 del 20 luglio 2018 (Parte Prima), si ritiene opportuno fornire alcune indicazioni relative alla disciplina della propaganda referendaria e della comunicazione politica, nonché sulle operazioni di voto. Si richiamano sinteticamente, di seguito, le scadenze ed i principali adempimenti prescritti dalla normativa vigente con riguardo ai seguenti argomenti:

- a) *soggetti abilitati a presentare domanda ai fini della propaganda c.d. diretta e di quella c.d. indiretta*
- b) *delimitazione ed assegnazione di spazi per le affissioni di propaganda elettorale*
- c) *pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*
- d) *divieto per le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di comunicazione*
- e) *operazioni di voto.*

Si precisa che **ai fini della consultazione in oggetto**, i termini **“propaganda elettorale”**, devono essere **intesi come “propaganda referendaria per il referendum consultivo per la fusione di comuni”** e tutti i riferimenti effettuati alle **“elezioni”** vanno intesi come riferimenti effettuati al **“referendum consultivo”**.

Resta fermo che le attività politiche non collegate all'oggetto del referendum possono regolarmente essere svolte.

- a) *soggetti abilitati a presentare domanda ai fini della propaganda c.d. diretta e di quella c.d. indiretta*

L'art. 52 della legge 25 maggio 1970, n. 352 “Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”, specificamente dedicato alla propaganda relativa allo svolgimento dei referendum, prevede:

“Alla propaganda relativa allo svolgimento dei referendum previsti dalla presente legge si applicano le disposizioni contenute nelle leggi 4 aprile 1956, n. 212 e 24 aprile 1975, numero 130.

Le facoltà riconosciute dalle disposizioni delle predette leggi ai partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale si intendono attribuite ai partiti o gruppi politici che siano rappresentati in Parlamento nonché i promotori del referendum, questi ultimi considerati come gruppo unico.

Qualora abbiano luogo contemporaneamente più referendum, a ciascun partito o gruppo politico che sia rappresentato in Parlamento, ai promotori di ciascun referendum e a coloro che presentino domanda ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 aprile 1956, n. 212, sostituito dall'articolo 3 della legge 24 aprile 1975, n. 130, spetta un unico spazio agli effetti delle affissioni dei manifesti di propaganda da richiedersi con unica domanda.

In ogni caso deve essere rivolta istanza alla giunta municipale entro il trentaquattresimo giorno antecedente alla data della votazione per l'assegnazione dei prescritti spazi”.

Le facoltà riconosciute dal suddetto art. 52 della legge n. 352/1970 ai partiti rappresentati in Parlamento sono attribuite, dalla normativa regionale (art. 12, comma 10 bis, l.r. n. 24/1996), **ai partiti e gruppi politici rappresentati nell'Assemblea legislativa regionale e nei Consigli dei Comuni interessati**, limitatamente al territorio in cui sono rappresentati.

Con riguardo alla sopra citata estensione prevista dalla normativa regionale, si intende precisare che tra i destinatari delle norme in tema di propaganda referendaria, vi sono tutti i **oggetti politici collettivi rappresentati nell'Assemblea legislativa e nei Consigli comunali**, quindi, **partiti, gruppi, liste**. Lo scopo della norma regionale è di consentire la partecipazione ai gruppi di rilevanza locale, in accordo con il carattere territoriale della consultazione. Perciò non si ritiene che essa abiliti a richiedere due spazi distinti qualora un gruppo politico sia rappresentato sia in consiglio comunale che regionale.

E' opportuno precisare che, ai sensi dell'art. 52, comma 4, della succitata L. 352/1970, per lo svolgimento del referendum consultivo regionale anche i partiti e i gruppi politici aventi diritto dovranno presentare domanda, sottoscritta dai rappresentanti dei rispettivi organi.

In conformità alle istruzioni impartite in altre occasioni dal Ministero dell'Interno, le richieste di propaganda diretta possono pervenire ai Comuni sottoscritte dai rispettivi segretari dei partiti politici a livello sia regionale, provinciale che comunale. Si ritiene inoltre opportuno precisare che se le liste civiche a livello comunale non hanno referenti nei partiti organizzati a livello provinciale e regionale, la richiesta di assegnazione di spazi può avvenire tramite il loro rappresentante a livello comunale.

Il tipo di referendum in esame, indetto *ex lege* dalla Regione Emilia-Romagna, non consente di individuare un comitato promotore. Eventuali comitati o raggruppamenti costituiti in modo più o meno formale e stabile a sostegno di una delle opzioni oggetto di referendum, hanno perciò titolo a richiedere l'uso degli spazi di cui al secondo comma dell'art. 1, della legge n. 212/1956, relativo alla c.d. propaganda indiretta.

Occorre precisare al riguardo che la **legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014)** ha apportato varie modificazioni alla citata legge n. 212/1956, tra le quali, la **soppressione della c.d. propaganda indiretta** di cui all'art. 1, comma 2 sopra richiamato [si veda l'art. 1, comma 400, lettera h), n. 1), L. n. 147/2013]. L'art. 1, comma 2, oggi abrogato, prevedeva che fossero creati appositi spazi per le affissioni dirette a determinare la scelta elettorale “da parte di chiunque non partecipi alla competizione” ai sensi del comma 1, consentendo così a chiunque, al di fuori dei partiti o gruppi titolati all'uso della propaganda diretta (compresi anche i comitati o raggruppamenti costituiti in modo più o meno formale e stabile) di chiedere l'uso degli spazi di cui all'art. 1, comma 2, se intendeva affiggere materiali di propaganda.

A seguito della suddetta soppressione della propaganda elettorale "indiretta" per affissione nei tabelloni precedentemente destinati ai c.d fiancheggiatori, apportata dalla Legge di stabilità 2014, la **Regione Emilia-Romagna** ha inteso **garantire che, alle consultazioni referendarie per le fusioni di Comuni**, in ragione della peculiarità delle stesse, **possano "continuare" a partecipare anche i soggetti non ricompresi tra quelli titolati all'esercizio della propaganda elettorale diretta** e, in particolare, i comitati o i raggruppamenti costituiti in modo più o meno formale e stabile a sostegno di una delle opzioni oggetto di referendum.

A tal fine, con l'art. 25 della legge regionale 18 luglio 2014, n. 17, è stato introdotto, **nella l.r. n. 24/1996, il nuovo art. 12 bis "Propaganda elettorale indiretta"**, il quale prevede:

*"Art.12 bis Propaganda elettorale indiretta*

1. Nelle consultazioni referendarie per le variazioni territoriali e di denominazione di Comuni è garantita adeguata partecipazione a tutti coloro i quali, al di fuori dei partiti o gruppi politici titolati all'uso della propaganda elettorale diretta, intendano esprimersi a sostegno di una delle opzioni di voto oggetto di referendum.
2. In tali casi è consentita l'affissione di stampati, giornali murali od altri e manifesti, inerenti direttamente o indirettamente alla consultazione referendaria, soltanto in appositi spazi, di numero eguale a quelli riservati ai partiti o gruppi politici, aventi le seguenti misure: metri 2,00 di altezza per metri 4,00 di base, nei comuni sino a 10.000 abitanti; metri 2,00 di altezza per metri 6,00 di base, nei comuni con popolazione da 10.001 a 30.000 abitanti; metri 2,00 di altezza per metri 8,00 di base, nei comuni con popolazione superiore o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia.
3. Gli interessati devono far pervenire apposita domanda al sindaco entro il trentaquattresimo giorno antecedente la data fissata per la consultazione referendaria.
4. Il comune provvede ad allestire tali spazi e, entro tre giorni dal termine di ricevimento delle domande, provvede a ripartire gli spazi suddetti in parti uguali fra tutti i richiedenti, secondo l'ordine di presentazione delle domande.
5. Qualora il numero delle richieste non consenta di assegnare a ciascun richiedente uno spazio non inferiore a metri 0,70 di base per 1 metro di altezza, tra le richieste medesime sarà stabilito un turno, mediante sorteggio da effettuarsi in presenza dei richiedenti stessi, in maniera che tutti possano usufruire di eguale spazio per eguale durata.".

Si allega alla presente circolare l'elenco dei gruppi politici presenti nell'Assemblea Legislativa regionale (Allegato 1).

***b) Delimitazione ed assegnazione di spazi per le affissioni di propaganda elettorale***

Costituiscono affissioni di propaganda referendaria gli stampati, i giornali murali o altri ed i manifesti di propaganda, compresi anche quelli che contengono avvisi di comizi, riunioni o assemblee a scopo elettorale (art. 1, commi 1 e 3, legge n. 212/1956).

Con riguardo alla propaganda diretta, in ogni comune la giunta municipale, **tra il 33° e il 30° giorno precedente** quello fissato per le elezioni (nella circostanza, **da martedì 4 settembre a venerdì 7 settembre 2018**) è tenuta a stabilire in ogni centro abitato, con popolazione residente superiore a 150 abitanti, speciali spazi da destinare, a mezzo di distinti tabelloni o riquadri, esclusivamente all'affissione degli stampati, dei giornali murali od altri e dei manifesti, avendo cura di sceglierli nelle località più frequentate ed in equa proporzione per tutto l'abitato (art. 2, comma 1, legge n. 212/1956). Nel contempo provvede a delimitare gli spazi, il numero dei quali è stabilito per ciascun centro abitato, in base alla relativa popolazione residente, secondo la tabella di cui all'art. 2, comma 2, legge n. 212/1956, tenendo conto delle riduzioni ivi apportate dall'art. 1, comma 400, lettera h), n. 2) della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014).

L'assegnazione degli spazi per la propaganda diretta è subordinata ad apposita domanda da presentare alla giunta municipale entro il **34° giorno antecedente alla data della votazione** e, cioè, **entro lunedì 3 settembre 2018** (ai sensi dell'art. 52, comma 4, della richiamata legge n. 352/1970).

In virtù della norma regionale di cui al citato **art. 12 bis, comma 3, della l.r. n. 24/1996**, anche l'assegnazione degli spazi per la propaganda indiretta è subordinata alla presentazione di apposita domanda, da presentare al Sindaco entro il **34° giorno antecedente** quello di votazione, e, cioè, **entro lunedì 3 settembre 2018**.

Ai sensi del successivo **comma 4 dell'art. 12 bis, della l.r. n. 24/1996**, il Comune provvede ad allestire gli spazi e, **entro tre giorni dal termine di ricevimento delle domande** (cioè **entro il 6 settembre 2018**), provvede a ripartire gli spazi suddetti in parti uguali fra tutti i richiedenti, secondo l'ordine di presentazione delle domande.

Si rammenta che le istanze possono essere trasmesse ai comuni in originale o per posta elettronica certificata.

***c) Pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni***

I decreti di indizione dei referendum sono stati trasmessi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni al fine dell'emanazione della disciplina di competenza; nel frattempo si richiamano i precedenti della stessa Autorità, la quale ha di regola ritenuto applicabile ai referendum consultivi per la fusione di Comuni la delibera della stessa Autorità n. 89/14/CONS del 24 febbraio 2014 allo scopo di "garantire, nel caso di specie, la tutela del pluralismo ed un'effettiva parità di trattamento tra i favorevoli e contrari al *referendum* in questione".

La richiamata deliberazione n. 89/14/CONS del 24 febbraio 2014 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 59 del 12 marzo 2014 ed è anche consultabile nel sito [www.agcom.it](http://www.agcom.it).

Al riguardo, si rammenta che le segnalazioni su presunte violazioni delle disposizioni contenute nella legge 22 febbraio 2000, n. 28, devono, in ogni caso, essere comunicate tempestivamente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anche al fine dell'emanazione di eventuali provvedimenti atti a ripristinare le condizioni di "par condicio" fra le forze politiche in competizione.

***d) Divieto per le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di comunicazione***

Si ricorda che, dalla data di indizione del referendum, e fino alla conclusione 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 (art. 9, comma 1, legge 22 febbraio 2000, n. 28).

**Si evidenzia che tale termine**, secondo le più recenti e non equivocabili interpretazioni dell'AGCOM, **decorre dalla data di pubblicazione del decreto del Presidente della Giunta regionale di indizione del referendum consultivo sul Bollettino ufficiale della Regione**, in quanto è con tale atto che il referendum è pubblicamente indetto.

Si ritiene che gli altri effetti sul procedimento elettorale preparatorio siano comunque collegati alla pubblicazione del manifesto di cui all'art.21 l. r. 34/99.

Come precisato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nella circolare emanata in occasione delle elezioni amministrative 2013, "la *ratio* del divieto risiede nell'esigenza di impedire che le amministrazioni, nello svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale e/o referendario, possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione stessa e dei suoi organi titolari" (prot. n. 0020880 del 22/04/2013 avente ad oggetto "Elezioni amministrative primavera 2013. Indirizzi interpretativi in materia di comunicazione istituzionale", pp. 1 e 2).

Tanto premesso, si precisa che l'espressione "pubbliche amministrazioni" deve essere intesa in senso istituzionale e non con riferimento ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche. La sopra richiamata circolare dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sul punto, precisa che "l'art. 9 della legge 28/2000, nel sancire il divieto, di comunicazione istituzionale dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, non identifica in concreto quali siano le amministrazioni pubbliche soggette al divieto in relazione alle consultazioni elettorali di volta in volta indette. Tuttavia, sulla scorta del quadro normativo e regolamentare dianzi illustrato e della costante prassi adottata dall'Autorità in materia, può ragionevolmente ritenersi che tale divieto, con riferimento alle consultazioni elettorali in corso, trovi applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche che operano negli ambiti territoriali interessati dal voto" (prot. n. 0020880 del 22/04/2013 cit., p. 2).

In tale contesto sono certamente consentite le forme di pubblicizzazione necessarie per l'efficacia giuridica degli atti amministrativi e tutto ciò che non ha attinenza con l'oggetto del referendum.

L'Autorità Garante delle Comunicazioni, come espressamente affermato nella citata deliberazione n. 89/14/CONS del 24 febbraio 2014, ritiene sussistere la propria competenza a irrogare sanzioni di natura ripristinatoria (ordinando ad esempio la pubblicazione di comunicati che evidenziano l'avvenuta violazione) ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge n. 28 del 2000. Il Co.Re.Com è incaricato di vigilare sul rispetto della disciplina, nonché di accertare le eventuali violazioni, comprese quelle relative all'art. 9 della legge n. 28 del 2000 (art. 17 della richiamata deliberazione n. 89/14/CONS del 24 febbraio 2014).

### *e) Operazioni di voto*

Con riguardo ai referendum consultivi in oggetto, si ritiene necessario formulare alcune osservazioni sulle modalità di voto, da fornire ai Sindaci e agli Uffici Elettorali dei Comuni interessati, affinché siano date adeguate informazioni alle forze politiche in fase di campagna referendaria. Per le sezioni elettorali seguiranno comunque le consuete istruzioni.

Ai fini di tutte le operazioni degli uffici, i quesiti referendari sono due. Pertanto sono fornite per ciascun elettore due schede: una grigia per il quesito n. 1 (fusione dei comuni) e una rosa per il quesito n. 2 (scelta della denominazione del nuovo comune).

È facoltà dell'elettore di votare per uno solo dei quesiti, ritirando una sola scheda, sicché il conto dei votanti dovrà essere fatto distintamente per i due quesiti.

Ai referendum consultivi in oggetto si applica, ai sensi dell'art. 37, comma 1 della legge regionale n. 34 del 1999, quanto previsto dall'art. 28, comma 4 della medesima legge regionale in relazione alle operazioni di voto. Tale norma regionale dispone, analogamente alle disposizioni statali di cui alla legge n. 352 del 1970 (artt. 20, comma 4 e 35, comma 4), che "l'elettore vota **tracciando sulla scheda**, con la matita, **un segno sulla risposta da lui prescelta** o, comunque, nel rettangolo che la contiene".

Ne consegue che sulla scheda relativa al **quesito n. 1** l'elettore può tracciare **un solo segno sulla risposta "sì" o sulla risposta "no"**, mentre sulla scheda relativa al **quesito n. 2** l'elettore può tracciare **un solo segno sul nome** da attribuire al nuovo comune, **scegliendo tra le opzioni, tutte di medesimo valore**, riportate nella scheda nell'ordine indicato nella deliberazione dell'Assemblea legislativa con la quale è stata deliberata l'indizione del referendum.

Le istruzioni formulate nel 2016 dal Ministero dell'Interno con riguardo ai referendum (pubblicazione n. 2 del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale dei Servizi Elettorali) precisano che si ha **nullità della scheda quando la volontà dell'elettore si sia manifestata in modo non univoco** e non sussiste pertanto alcuna possibilità di identificare la risposta prescelta.

Pertanto se l'elettore sulla scheda relativa al quesito n. 1 ha tracciato un segno su entrambe le risposte si ha nullità della scheda, così come si ha nullità della scheda se l'elettore ha tracciato due o più segni su quella relativa al quesito n. 2, non essendosi in entrambi i casi manifestata in modo univoco la volontà di espressione del voto dell'elettore.

Ad ulteriore conferma di quanto sopra precisato si allega il Decreto del Presidente della Giunta regionale 29 luglio 2013, n. 162 (**Allegato 2**), nel quale sono stabilite le caratteristiche tecniche delle schede di votazione, dove viene precisato che in caso di costituzione di un nuovo Comune, per fusione di più Comuni, possa essere chiesto agli elettori o di esprimere, semplicemente, il proprio assenso o dissenso rispetto ad un'unica denominazione già stabilita nel quesito, insieme alla proposta di istituzione di nuovo Comune, oppure di **scegliere la denominazione del nuovo comune fra una rosa di nomi predeterminata** in apposito, separato, quesito.

\*\*\*\*\*

Si ritengono in vigore ovviamente anche le altre norme sui limiti e i divieti di propaganda di cui alla legge 212/1956 e sulla loro applicazione si ritiene che, in caso di necessità, codesti uffici siano in grado di fornire agli interessati le consuete indicazioni, ferma restando la disponibilità di questa Direzione per ogni utile confronto.

Si pregano le Prefetture in indirizzo di dare immediata notizia dei contenuti della presente circolare ai Sindaci dei Comuni interessati e si resta in attesa di un cortese cenno di ricevuta e di assicurazione da inoltrare al seguente indirizzo: [SistAutLoc@regione.emilia-romagna.it](mailto:SistAutLoc@regione.emilia-romagna.it).

Cordiali saluti

LA RESPONSABILE DEL SERVIZIO  
Elettra Malossi

(firmato digitalmente)

**Allegato 1:** Lettera prot. AL/2018/43889 del 18.7.2018 del Direttore Generale dell'Assemblea Legislativa.

**Allegato 2:** Decreto del Presidente della Giunta regionale 29 luglio 2013, n. 162 pubblicato nel BURERT 1° agosto 2013, n. 225.