

**DELIBERA N. 163/24/CONS**

**ORDINE NEI CONFRONTI DEL COMUNE DI TERNI PER LA VIOLAZIONE  
DELL'ART. 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28**

**L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 22 maggio 2024;

VISTO l'art. 1, comma 6, lett. b), n. 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTA la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”* e, in particolare, l'art. 9;

VISTA la legge 7 giugno 2000, n. 150, recante *“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”* e, in particolare, l'art.1;

VISTA la delibera n. 423/17/CONS, recante *“Istituzione di un tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali”*;

VISTA la delibera n. 295/23/CONS del 22 novembre 2023, recante *“Regolamento concernente la disciplina relativa al rilascio dei titoli autorizzatori alla fornitura di servizi di media audiovisivi e radiofonici via satellite, su altri mezzi di comunicazione elettronica e a richiesta”*;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 434/22/CONS;

VISTI i decreti del Presidente della Repubblica del 10 aprile 2024, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 85 dell'11 aprile 2024, con i quali sono stati convocati i comizi elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e definita l'assegnazione del numero dei seggi alle circoscrizioni elettorali;

VISTA la delibera n. 90/24/CONS del 12 aprile 2024, 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 dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia fissata per i giorni 8 e 9 giugno 2024”*;

VISTA la nota del 30 aprile 2024 (prot. n. 0120724), con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni dell'Umbria ha trasmesso le conclusioni istruttorie e la delibera relative



al procedimento avviato nei confronti del Comune di Terni a seguito della segnalazione del Consigliere comunale Francesco Filipponi e della successiva segnalazione del Coordinatore provinciale di Fratelli d'Italia, signor Alberto Rini. In particolare, con nota acquisita dall'Autorità il 22 aprile 2024 (prot. n. 0113832) e trasmessa in pari data al Comitato per le comunicazioni per il seguito di competenza (prot. n. 0114675), il Consigliere Filipponi ha segnalato l'invio alla cittadinanza, *“attraverso posta ordinaria”*, di un *dépliant* volto ad illustrare l'attività dell'Amministrazione comunale nei primi undici mesi dall'insediamento, riportando al riguardo che il citato *dépliant* mostra il sito e il logo dell'Amministrazione di Terni, *«reca lo slogan “11 mesi della politica del fare”»* ed è intitolato *“I cambiamenti dell'amministrazione Bandecchi”*. Quanto alla successiva segnalazione, con nota acquisita dal Comitato per le comunicazioni il 29 aprile 2024, il Coordinatore provinciale di Fratelli d'Italia ha denunciato che *«A decorrere perlomeno dalla data del 19 aprile, a cura dell'amministrazione comunale, vengono diffusi per la città, mettendoli anche all'interno delle cassette della posta dei singoli cittadini, una serie di opuscoli caratterizzati dall'intitolazione “I cambiamenti dell'amministrazione Bandecchi – 11 mesi della politica del fare”*. Dette brochure non hanno una sottoscrizione specifica né l'indicazione di un determinato committente, ma sono chiaramente riferibili all'attuale Giunta, essendo il contenuto volto ad evidenziare quanto svolto dall'amministrazione dall'inizio del mandato. Nello stesso materiale è indicato il riferimento al sito istituzionale del Comune ed in particolare alla sezione *“trasparenza-lavori pubblici”»*. Ha inoltre precisato che l'iniziativa *“è stata presa e finanziata in base ad una determina del dirigente”* e diffusa *“a mezzo cassettaggio di 60.000 brochure”*, e che: *“il contenuto di dette brochure era già stato anticipato sui social, in particolare su Facebook, dal partito di appartenenza del sindaco Alternativa Popolare, nella pagina Alternativa Popolare Terni, con post pubblicato in data 16 aprile”*. L'esponente ha considerato l'iniziativa *“meramente propagandistica”*. Ha altresì segnalato *“la pubblicazione sul sito del Comune della delibera di Consiglio comunale di approvazione del rendiconto 2023”*, asserendo al riguardo che *“il tenore di tale comunicazione prescinde però dalla mera notizia, essendo la seconda parte del comunicato volta ad evidenziare l'attività svolta dalla Giunta nel settore contabile anche nei periodi antecedenti, non limitandosi quindi alla notizia del mero contenuto della delibera approvata quel giorno, come sarebbe stato appunto richiesto dal regime di par condicio”*. In data 23 aprile 2024, sulla base della segnalazione del Consigliere Filipponi, il Comitato ha contestato al Comune di Terni, in persona del Sindaco *pro tempore*, la presunta violazione dell'articolo 9 della l. 28/2000 con riferimento all'invio ai cittadini di Terni del *dépliant “I cambiamenti dell'amministrazione Bandecchi”*, invitando a fornire eventuali controdeduzioni entro il termine di 24 ore. All'esito dell'istruttoria svolta, il Comitato ha accertato la violazione del citato articolo 9;

ESAMINATA la memoria difensiva del Comune di Terni, *“trasmessa nei termini al protocollo dell'Ente in data 26/04/2024”* e acquisita dal Comitato il 29 aprile 2024, con la quale è stato rilevato quanto segue:

- *«il Dup - SeS 2023-2028, SeO 2024-2026 con contestuale aggiornamento 2023, approvato con deliberazione n. DCC n.111 del 22.12.2023, contiene l'indirizzo strategico 4-Sperimentare declinato nell'obiettivo strategico 4.03 riferito alla*



*Comunicazione permanente con la finalità di “creare un filo diretto con i cittadini nell’ascolto, nella condivisione, nell’informazione dell’attività dell’Ente” prevedendo che nelle dinamiche della comunicazione permanente siano attivati e incentivati tutti gli strumenti tradizionali e innovativi rivolti ai cittadini;*

- *l’obiettivo strategico succitato si attua anche attraverso azioni di comunicazione cadenzate sulle attività e iniziative in corso e su quelle programmate;*
- *in questo contesto è stato stampato il materiale informativo predisposto dall’ufficio Comunicazione dell’Ente per divulgare quanto realizzato ad oggi dall’Amministrazione così da condividere con la cittadinanza il concretizzarsi dell’azione amministrativa in un’ottica di partecipazione e di ulteriore messa a punto degli obiettivi futuri anche in vista della redazione del Documento Unico di Programmazione 2025/2027;*
- *tale attività amministrativa ha visto impegnati gli uffici preposti dell’Ente che a fine marzo hanno prodotto il materiale informativo da divulgare;*
- *in data 12/03/2024 perveniva la nota del Corecom Umbria, assunta al Prot. 0043158 di pari data, avente ad oggetto: “Elezioni europee ed elezioni amministrative — 8 e 9 giugno 2024. Art. 9 Legge n. 28/2000 Divieto di comunicazione istituzionale, ambito temporale e territoriale di applicazione” che a proposito della decorrenza del divieto così concludeva: “Al momento non si conosce la data di pubblicazione che non potrà comunque essere successiva al 20 aprile 2024 (L. 24 gennaio 1979 n.18 “Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia” e Resoconto Camera Deputati -Seduta n. 237 del 31 gennaio 2024);*
- *si sono dunque accelerati i tempi per procedere alla comunicazione anche al fine di non vanificare l’attività svolta dall’Ente e per rispettare la normativa succitata;*
- *in data 05/04/2024 è stata pertanto adottata la determinazione dirigenziale n. 940 del 05.04.2024 (All.1), avente ad oggetto l’affidamento diretto ai sensi dell’art. 50 comma 1 lettera b) del D.lgs. 36/2023 ad operatore economico della realizzazione e diffusione a mezzo cassettaggio in varie zone della città di n. 60.000 brochure informative, con tempi di consegna immediata e gli uffici hanno altrettanto immediatamente dato esecuzione all’affidamento;*
- *la convocazione dei comizi elettorali, (il Comune di Terni è interessato unicamente per l’elezione dei membri del Parlamento europeo) e il decreto del Prefetto della Provincia di Terni del 15 aprile 2024, sono dunque intervenuti mentre era già in atto l’esecuzione dell’affidamento del servizio che si è comunque concluso e la cui interruzione avrebbe vanificato l’attività amministrativa precedentemente posta in essere che era, anche per tali motivi, ormai necessario portare a termine>>;*

PRESO ATTO che il Comitato per le comunicazioni con riferimento al *dépliant* segnalato dal Consigliere comunale Filipponi e dal Coordinatore provinciale di Fratelli d’Italia ha valutato quanto segue:

- *<<nel caso di specie, il *dépliant* non veicola informazioni in modo neutrale, ma contiene elementi tesi ad evidenziare i risultati raggiunti (si legge, ad esempio, “riattivazione di oltre 1.000 punti luce”, “piano potature, 140.000 euro”, “restauro porta monumentale del cimitero”);*

- *nel momento in cui l'Amministrazione adottava la determinazione dirigenziale n. 940 del 05/04/2024 era ben consapevole, a seguito della ricezione in data 12/03/2024 proprio da parte dello scrivente Corecom della nota protocollata al n. 43158, come dalla stessa riferito, che la data di pubblicazione della indizione dei comizi elettorali sarebbe avvenuta a breve e comunque non successivamente al 20/04/2024. Pertanto, l'Ente avrebbe dovuto prevedere, nella medesima determinazione, la sospensione di qualsiasi attività di realizzazione e diffusione delle brochure informative durante il periodo di par condicio. Comunque, una volta pubblicata la indizione dei comizi, avrebbe dovuto provvedere a comunicare all'operatore economico, a cui era stato affidato il servizio, la sospensione dell'attività (come accade per quanto attiene, ad esempio, per il patrocinio che le amministrazioni provvedono a sospendere in periodo di par condicio). Comunicazione non avvenuta o della quale, comunque, il Comune non ha effettuato allegazione né dato prova>>.*

Il Comitato ha pertanto ritenuto l'attività di comunicazione effettuata dal comune di Terni attraverso la diffusione del *dépliant* non conforme al dettato dell'art. 9 della legge n. 28/2000;

PRESO ATTO che il Comitato non ha ritenuto necessario chiedere informazioni al Comune di Terni in merito alla pubblicazione, sul sito del Comune, della comunicazione riguardante l'approvazione del rendiconto 2023, avendo reperito la comunicazione medesima sul portale istituzionale del Comune. Nel merito, il Comitato ha valutato che il comunicato *"non appare avere il carattere di impersonalità, pur riportando informazioni riferite all'attività istituzionali degli organi dell'amministrazione"*, rilevando che nello stesso si riporta: *"l'Ente nonostante il difficile periodo storico è riuscito a mantenere i servizi resi ai cittadini e a continuare le politiche di investimento [...] i lavori stanno procedendo in modo spedito"*;

CONSIDERATO che l'art. 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;

CONSIDERATO che relativamente alla sovrapposizione cronologica di consultazioni elettorali, di cui almeno una di portata nazionale, tale divieto di comunicazione istituzionale decorre a partire dalla convocazione dei comizi che si è configurata per prima in ordine cronologico, vale a dire, nel caso di specie, dall'11 aprile 2024, giorno in cui è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il D.P.R. di convocazione dei comizi per le elezioni europee;

CONSIDERATO che 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 [...] una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell’amministrazione e dei suoi organi titolari”*;

CONSIDERATO che 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, ai sensi dell’articolo 1, comma 5, 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”*;

CONSIDERATO, inoltre, che l’art. 1, comma 4, della legge n. 150/2000 considera come comunicazione istituzionale anche *“la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa”* finalizzata, tra l’altro, a *“illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento”*;

CONSIDERATO che - come consolidato nella giurisprudenza dell’Autorità - la 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 del 2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale e referendario - impersonalità e indispensabilità dei contenuti - risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni;

RILEVATO che le attività di informazione e comunicazione oggetto delle segnalazioni sono ricadute nel periodo di applicazione del divieto sancito dall’art. 9 della legge n. 28/2000 successivamente all’11 aprile 2024, data di convocazione dei comizi per le elezioni europee dell’8 e 9 giugno 2024;

PRESA VISIONE delle foto del *dépliant* allegate alla segnalazione del Consigliere Filipponi e della documentazione istruttoria, segnatamente la scansione di una pagina del *dépliant* e della comunicazione dell’Ufficio stampa del Comune riguardante l’approvazione del rendiconto 2023;

RILEVATO che il *dépliant* oggetto di segnalazione presenta elementi che contrastano i requisiti di impersonalità e indispensabilità recati dall’art. 9 della legge n. 28/2000. Quanto all’impersonalità, la titolazione *“11 mesi della politica del fare. I cambiamenti dell’Amministrazione Bandecchi”* evoca la validità dei risultati conseguiti in un periodo di tempo circoscritto dall’Amministrazione comunale, ed in particolare dal Sindaco di cui si

riporta il cognome. Quanto al requisito dell'indispensabilità, la diffusione di tale opuscolo non appare strettamente necessaria né indifferibile ai fini dell'esercizio delle funzioni dell'Ente, e ben avrebbe potuto essere effettuata in periodo diverso da quello elettorale, trattandosi di comunicazione, come specificato dal Comune di Terni nella memoria difensiva, volta a *“divulgare quanto realizzato ad oggi dall'Amministrazione così da condividere con la cittadinanza il concretizzarsi dell'azione amministrativa in un'ottica di partecipazione e di ulteriore messa a punto degli obiettivi futuri anche in vista della redazione del Documento Unico di Programmazione 2025/2027”*;

RILEVATO che la comunicazione sull'approvazione del rendiconto 2023 dell'Ufficio stampa del Comune di Terni non soddisfa i richiamati requisiti di indispensabilità e impersonalità cui l'art. 9 della legge n. 28/2000 àncora la deroga al divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale;

RILEVATO che le attività di comunicazione oggetto delle segnalazioni sono state realizzate dal Comune di Terni con i mezzi e le risorse dell'Ente e sono, pertanto, allo stesso imputabili;

RAVVISATA la non rispondenza del *dépliant* e della comunicazione sul rendiconto 2023 a quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000;

RITENUTO di condividere, per le motivazioni addotte, le conclusioni formulate dal Comitato regionale per le comunicazioni dell'Umbria;

RITENUTO che dal portale istituzionale del Comune di Terni debba essere rimossa la comunicazione dell'Ufficio stampa pubblicata il 22 aprile 2024 recante *“Approvato il rendiconto 2023. Aumentano gli accantonamenti. Il consiglio approva. Non è stato necessario finanziare disavanzi”*;

RITENUTA l'applicabilità, al caso di specie, dell'art. 10, comma 8, lett. a), della legge 22 febbraio 2000, n. 28, a norma del quale *“l'Autorità ordina la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa”*;

UDITA la relazione del Commissario Antonello Giacomelli, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

### **ORDINA**

al Comune di Terni di rimuovere dal portale istituzionale la comunicazione dell'Ufficio stampa pubblicata il 22 aprile 2024 recante *“Approvato il rendiconto 2023. Aumentano gli accantonamenti. Il consiglio approva. Non è stato necessario finanziare disavanzi”* e di pubblicare sul sito web, sulla *home page*, entro un giorno dalla notifica del presente atto, e per la durata di quindici giorni, un messaggio recante l'indicazione di non rispondenza della sopradetta comunicazione dell'Ufficio stampa e della distribuzione del *dépliant* titolato *“11*

*mesi della politica del fare. I cambiamenti dell'Amministrazione Bandecchi*" a quanto previsto dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28. In tale messaggio si dovrà fare espresso riferimento al presente ordine.

Dell'avvenuta ottemperanza alla presente delibera dovrà essere data tempestiva comunicazione all'Autorità al seguente indirizzo: "Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Direzione Servizi Media", all'indirizzo di posta elettronica certificata [agcom@cert.agcom.it](mailto:agcom@cert.agcom.it), fornendo, altresì, copia della comunicazione in tal modo resa pubblica.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata al Comune di Terni e al Comitato regionale per le comunicazioni dell'Umbria e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 22 maggio 2024

IL PRESIDENTE  
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE  
Antonello Giacomelli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
IL SEGRETARIO GENERALE  
Giulietta Gamba