

## **DELIBERA N. 212 /14/CONS**

### **ORDINE NEI CONFRONTI DEL COMUNE DI BAGNACAVALLO (RA) PER LA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28**

#### **L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 13 maggio 2014;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*” ed in particolare l’articolo 1, comma 6, lettera b), n. 9;

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. 32/14/CONS;

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 successive modifiche ed integrazioni, e, in particolare, l’articolo 9;

VISTA la legge 6 novembre 2003, n. 313, recante “*Disposizioni per l’attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*”;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”, di seguito, Testo Unico;

VISTA la legge 23 novembre 2012, n. 215, recante “*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*”;

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 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*”, ed in particolare l’art. 4;

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. 138/14/CONS del 2 aprile 2014 recante *“Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia fissata per il giorno 25 maggio 2014”*;

VISTA la delibera n. 139/14/CONS del 2 aprile 2014 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 diretta dei sindaci e dei consigli comunali, nonché dei consigli circoscrizionali, fissate per il giorno 25 maggio 2014”*;

VISTA la segnalazione del 28 aprile 2014 (prot. n. 19639) con cui la Signora Cristina Bagnari, candidata consigliere alle elezioni amministrative nel Comune di Bagnacavallo (RA) del 25 maggio 2014, ha segnalato la presunta violazione dell’articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, da parte del suddetto Comune in relazione ad iniziative di comunicazione poste in essere durante l’attuale periodo elettorale. In particolare, l’esponente ha segnalato di aver ricevuto *“tramite posta l’allegato materiale contenente diverse pagine circa il rendiconto di fine mandato da parte dell’Amministrazione comunale di Bagnacavallo”*;

VISTA nota del 6 maggio 2014 (prot. n. 21593) con cui il Comitato regionale per le comunicazioni dell’Emilia Romagna ha trasmesso, a seguito della richiesta dei competenti uffici dell’Autorità (nota prot. n. 19932 del 29 aprile 2014), la delibera n. 18 adottata in data 5 maggio 2014 in merito agli esiti del procedimento avviato nei confronti del Comune di Bagnacavallo per la presunta violazione del divieto di comunicazione istituzionale e la relativa documentazione istruttoria. In particolare il Comitato ha rilevato che la *“relazione di fine mandato 2009 – 2014 è stata effettivamente pubblicata sul sito internet”* e che *“pare superflua la spedizione a mezzo posta della stessa, pur se predisposta con l’intento di renderne possibile la fruizione anche da quella parte di popolazione che non è abituata a consultare lo strumento telematico”* ed ha, pertanto, ritenuto sussistente la violazione dell’art. 9 della legge 28 del 2000;

ESAMINATA la documentazione istruttoria acquisita ed, in particolare, la nota del 2 maggio 2014 con cui il Sindaco del Comune di Bagnacavallo ha trasmesso al Comitato le proprie osservazioni in merito ai fatti contestati rilevando, in sintesi, quanto segue:

- il Comune di Bagnacavallo ha adottato misure organizzative idonee per assicurare il pieno rispetto degli obblighi di legge e segnatamente del divieto di svolgere attività di comunicazione previsto dall’art. 9 della legge 28/2000. In particolare, dopo la pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi

per le elezioni europee sono state sospese tutte le forme di comunicazione “personalizzate” e/o “non indispensabili”;

- la norma esclude dall'applicazione del divieto la comunicazione pubblica indispensabile per lo svolgimento delle funzioni istituzionali;
- nel caso specifico, occorre combinare i principi sopra richiamati con la nuova normativa che dispone la pubblicazione obbligatoria della relazione di fine mandato. In base all'art. 4 del d.lgs 149/2011, come modificato dal d.l. 6 marzo 2014 n. 16, la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta dal Sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato e, una volta certificata dall'organo di revisione dell'ente locale, deve essere trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti nonché pubblicata sul sito istituzionale del Comune;
- la legge obbliga gli enti locali a predisporre e a pubblicare la relazione, in modo indifferibile, proprio nel periodo preelettorale. Se tale adempimento fosse stato considerato incompatibile con la disciplina generale, l'obbligo sarebbe stato anticipato ad una fase anteriore; invece la scelta del legislatore è stata volutamente quella di mettere il cittadino in condizione di valutare correttamente i risultati raggiunti nel mandato, in vista della consultazione;
- per questa ragione tutti i Comuni italiani che sono interessati dalla prossima tornata elettorale hanno messo in pubblicazione poche giorni fa la predetta relazione nei rispettivi siti istituzionali;
- ciò premesso, il Comune di Bagnacavallo ha predisposto la relazione di fine mandato nel rispetto della norma sopracitata e del decreto attuativo: essa comprende, in particolare, una descrizione analitica dei servizi erogati e delle attività svolte durante il mandato dalle varie articolazioni organizzative. La relazione è stata predisposta con modalità idonee rispetto a quella che è la finalità dell'adempimento in questione: mettere la comunità locale nelle condizioni di valutare l'andamento effettivo dei servizi e la congruenza dei risultati ottenuti rispetto ai programmi;
- si è ritenuto necessario provvedere alla diffusione di una breve sintesi in versione cartacea di tale duplice relazione, a cura dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, in modo da rendere possibile la fruizione di tali importanti strumenti di trasparenza anche da parte di quella quota consistente di popolazione che ancora non è abituata purtroppo a consultare lo strumento telematico;
- l'amministrazione ha scelto di comprimere la versione cartacea all'interno del budget disponibile grazie ad un apposito contributo, desumibile dal logo del soggetto finanziatore pubblicato in copertina, in modo da non caricare i costi sul bilancio comunale. tale sintesi è stata impostata sui dati più significativi relativi alle attività svolte nel mandato; la trattazione è dedicata ai vari servizi e ai dati di bilancio, senza riferimenti personali a singoli amministratori (a parte il breve testo di presentazione, che accompagna

qualsiasi relazione di una certa complessità) e non trascura di evidenziare anche i dati che non sono positivi;

- in ogni caso il cittadino ritrova agevolmente nel sito la versione integrale del documento inviato alla Corte dei Conti, come precisato anche sulla copertina della pubblicazione distribuita in forma cartacea; tale rimando è stato appositamente evidenziato proprio per evitare equivoci di sorta sulle finalità della pubblicazione. Per tutte queste ragioni la pubblicazione è riconducibile all'obbligo di legge;
- il Comune di Bagnacavallo ha dato attuazione alla normativa sul divieto di comunicazione nel periodo preelettorale e che a tale divieto non sembra soggetta la relazione di fine mandato;
- in ogni caso l'ente ha cercato di contemperare l'esigenza di una corretta informazione ai cittadini con la necessità di non interferire con la prossima consultazione elettorale. Non sembra rispondere ad alcun criterio né logico né giuridico la possibilità di permettere una comunicazione a mezzo sito internet e non mediante posta;
- pertanto nel sito internet è stata pubblicata integralmente la relazione di fine mandato, in attuazione dell'obbligo disposto in modo indifferibile dall'art. 4 del d.lgs 149/2011, come modificato ai sensi del d.l. 16/2014;

PRESA VISIONE della pubblicazione allegata alla segnalazione, denominata *“Cinque anni in Comune – Rendiconto di fine mandato 2009 – 2014 – Sintesi illustrativa della relazione di fine mandato ai sensi dell’art. 4 del d.lgs 149/2011”*, che risulta ancora pubblicata, alla data di conclusione degli accertamenti istruttori da parte del competente Comitato, sulla *home page* del sito istituzionale del Comune di Bagnacavallo. Tale pubblicazione reca il logo dell'ente e riporta un editoriale a firma del Sindaco Laura Rossi, con la foto di quest'ultima;

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 il divieto sancito dall'art. 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;

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, attraverso modalità e contenuti informativi non*

*neutrali sulla portata dei quesiti, 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 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”* (cfr. art. 1, comma 5);

CONSIDERATO, pertanto, che la pubblicazione oggetto di segnalazione è riconducibile nel novero delle attività di comunicazione istituzionale individuate dalla legge n. 150/00 ed è distinta, contrariamente a quanto sostenuto dal Sindaco del Comune di Bagnacavallo nelle osservazioni trasmesse al competente Comitato, dalla relazione di fine mandato prevista dall'art. 4 del D.lgs 149 del 2011;

RILEVATO che la predetta iniziativa ricade nel periodo di applicazione del divieto sancito dal citato art. 9 in quanto la diffusione della pubblicazione via posta e la pubblicazione sulla *home page* del sito istituzionale del Comune sono avvenute in un momento successivo alla data di convocazione dei comizi elettorali che, con riferimento alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, coincide con il 18 marzo 2014 e, con riferimento alle elezioni amministrative, coincide con il 10 aprile 2014;

RILEVATO che la comunicazione istituzionale oggetto di segnalazione non presenta i requisiti cui l'articolo 9 della legge 28 del 2000 ancora la possibile deroga al divieto ivi sancito. In particolare non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in quanto le informazioni contenute nella pubblicazione *“Cinque anni in Comune – Rendiconto di fine mandato 2009 – 2014 – Sintesi illustrativa della relazione di fine mandato ai sensi dell'art. 4 del d.lgs 149/2011”* non risultano essere indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni dell'Ente. Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che tale pubblicazione, oltre a recare il logo del Comune e una foto del Sindaco Laura Rossi, contiene un editoriale a firma di quest'ultima, nel quale viene dato compiutamente conto di quanto realizzato nel corso del proprio mandato;

CONSIDERATO inoltre che l'iniziativa, oggetto di segnalazione, appare finalizzata a promuovere l'immagine dell'ente;

RITENUTO, per le ragioni esposte, che la fattispecie segnalata integra la violazione del divieto sancito dall'articolo 9 della legge n. 28/2000;

RITENUTO pertanto di aderire alla proposta formulata dal Comitato Regionale per le Comunicazioni dell'Emilia Romagna;

RITENUTA l'applicabilità, al caso di specie, dell'articolo 10, comma 8, lettera 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 Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*”;

## **ORDINA**

al Comune di Bagnacavallo (RA), di pubblicare sul proprio sito istituzionale, sulla *home page*, entro tre giorni dalla notifica del presente provvedimento, e per la durata di quindici giorni, un messaggio recante l'indicazione di non rispondenza a quanto previsto dall'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, delle comunicazione indicata in motivazione. 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 – Ufficio comunicazione politica e conflitti di interessi – Centro Direzionale – Isola B5 – Torre Francesco – 80143 Napoli”, o via fax al numero 081-7507877, o 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.

La mancata ottemperanza al presente ordine comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249, irrogata dalla stessa Autorità.

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

La presente delibera è notificata al Comune di Bagnacavallo (RA) ed è trasmessa al competente Comitato regionale per le comunicazioni.

La presente delibera è pubblicata sul sito dell'Autorità.

Roma, 13 maggio 2014

**IL PRESIDENTE**  
Angelo Marcello Cardani

**IL COMMISSARIO RELATORE**  
Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
**IL SEGRETARIO GENERALE**  
Francesco Sclafani