



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 455/18/CONS

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

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 18 settembre 2018;

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. 89/14/CONS, del 24 febbraio 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 i referendum consultivi, propositivi e abrogativi indetti in ambito locale su materie di esclusiva pertinenza locale”*;

VISTO il decreto del Presidente della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 102, del 16 luglio 2018, con il quale è stato indetto il *referendum* consultivo comunale per il giorno 7 ottobre 2018 per la fusione dei Comuni di Castenaso e Granarolo;

VISTA la nota del 31 agosto 2018 (prot. n. 109356) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia Romagna ha trasmesso gli esiti dell'istruttoria relativa al procedimento avviato nei confronti del Comune di Castenaso a seguito della segnalazione presentata dai consiglieri comunali sig.ri Angelo Mazzoncini, Riccardo Giordani e Stefania Saggin per la presunta violazione dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 da parte dell'amministrazione comunale di Castenaso con riferimento alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente di tre *link* riferiti al progetto di fusione con il Comune di Granarolo, ed in particolare, *“un primo link (<http://www.comune.castenaso.bo.it/news/fusione-castenaso-granarolo-il-referendum-domenica-7-ottobre-2018>), meramente informativo ed impersonale; il secondo link (<http://www.comune.castenaso.bo.it/allegati/2018/Guidaperlafusionescmp.pdf>), pubblica integralmente il*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

volantino pro fusione prodotto in partnership tra i due comuni; il terzo link (<http://www.comune.castenaso.bo.it/news/ews/il-comune-che-verra-lo-vediamo-cosi-ecco-gli-stemmi-proposti-dai-ragazzi-per-la-fusione-di-castenaso-e-granarolo>) pubblica il concorso organizzato dai due comuni per disegnare il logo del comune che verrà, già svoltosi e già con i relativi vincitori”. In particolare, il Comitato, nel prendere atto che “in data 27.08.2018 sul sito istituzionale [...] non erano più pubblicati i documenti indicati nei link oggetto di segnalazione né il [...] periodico del Consiglio comunale di Castenaso” e che “era pubblicata comunicazione di avvenuto adeguamento spontaneo alle disposizioni normative” ha ritenuto di “non potersi evincere la violazione dell’art. 9 della legge n. 28/2000 [...] visto l’intervenuto adeguamento spontaneo”;

VISTA la nota del 3 settembre 2018 (prot. n. 0114091) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni dell’Emilia Romagna ha trasmesso gli esiti dell’istruttoria relativa al procedimento avviato nei confronti del Comune di Castenaso seguito della segnalazione presentata dai consiglieri comunali sig.ri Angelo Mazzoncini, Riccardo Giordani e Stefania Saggin per la presunta violazione dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 da parte dell’amministrazione comunale di Castenaso con riferimento ad una lettera recapitata ai cittadini “*inviata dal Comune a firma del Sindaco [...]*” con cui, in merito al referendum consultivo sulla fusione dei Comuni di Castenaso e Granarolo, si afferma che “*la fusione viene fortemente incentivata*”. In particolare, il Comitato ha ritenuto di “*potersi evincere la violazione dell’art. 9 della legge n. 28/2000 per quanto riguarda la distribuzione della lettera oggetto di segnalazione*” mentre “*con riferimento alle comunicazioni pubblicate sul sito istituzionale del Comune*” ha proposto l’archiviazione per l’intervenuto adeguamento spontaneo alle disposizioni normative;

ESAMINATA la documentazione istruttoria pervenuta e, in particolare, la nota del 27 agosto 2018 con la quale il Sindaco di Castenaso ha trasmesso al Comitato le proprie osservazioni in merito ai fatti contestati rilevando, in sintesi, quanto segue:

- “*1) la lettera era stata predisposta dal Sindaco prima del termine fissato dalla norma e solo per mero disguido tecnico-organizzativo (tempi stretti per le poste e trasloco concomitante della sede comunale - finito il 19 luglio 2018) non si è riusciti a far pervenire la comunicazione ai destinatari prima del 20 luglio 2018. La circostanza è provata altresì dal fatto stesso che le lettere sono state spedite a destinatari in ordine alfabetico solo fino alla lettera G e non a tutti perché la spedizione è stata interrotta al ricevimento stesso della segnalazione. L’attività è quindi cessata e non è stata portata a termine*”;
- “*2) il contenuto della missiva è stato ritenuto indispensabile [...] perché in modo chiaro e dettagliato si voleva solo avvisare dell’esistenza del referendum ed è stato più volte ribadito l’invito al cittadino a scegliere liberamente come votare. Quindi non è una comunicazione politica, ma amministrativa ed indispensabile per evitare di spendere inutilmente dei soldi per un referendum non partecipato. Già in precedenza AGCOM ha sanzionato comportamenti simili, ma che avevano insita*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

la chiara indicazione di voto, mentre in questa non c'è ed anzi viene esplicitato proprio l'invito a documentarsi per votare nell'uno o nell'altro senso. Si consideri peraltro che, non essendo previsto un quorum partecipativo, neppure l'obiezione che la lettera sia stata spedita per evitare il rischio di mancato raggiungimento del quorum può essere avanzata”;

- *“3) il Comune di Castenaso ha rimosso dal sito ogni riferimento anche implicito al voto referendario lasciando esclusivamente la notizia che la Regione ha indetto il referendum per il 7 ottobre prossimo”;*
- *“4) per quanto riguarda il periodico del Consiglio Comunale Castrum Nasicae, il numero 3/2018, contenente lo speciale sulla fusione, è stato chiuso in tipografia il 13.06.2018 e conseguentemente distribuito nel mese di giugno ben prima del prescritto termine di silenzio elettorale”;*
- *“l'eventuale inottemperanza alla normativa in materia di par condicio è dovuta ad errore scusabile - avendo agito in perfetta buona fede - ed i comportamenti adottati sono già considerabili come ravvedimento operoso”;*

PRESA VISIONE di copia della lettera, oggetto di segnalazione, indirizzata ai cittadini di Castenaso e relativa al referendum sulla fusione, recante il logo del Comune di Castenaso e la firma del Sindaco Stefano Sermenghi, allegata alla documentazione istruttoria;

PRESA VISIONE della documentazione istruttoria relativa ai contenuti oggetto di segnalazione pubblicati sul sito istituzionale dell'ente;

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 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*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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. articolo 1, comma 5);

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 *“promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale”*;

RILEVATO che la diffusione da parte dell'amministrazione comunale di Castenaso di una lettera relativa al referendum consultivo per la fusione indirizzata ai *“cittadini”* e la pubblicazione del materiale informativo relativo al *referendum* consultivo fissato per 7 ottobre 2018 sul sito istituzionale dell'ente recante informazioni sul *referendum* consultivo per il 7 ottobre 2018 sono riconducibili al novero delle attività di comunicazione e informazione istituzionale individuate dalla legge n. 150/2000;

RILEVATO che l'invio della lettera e la pubblicazione del predetto materiale informativo, ricadono nel periodo di applicazione del divieto sancito dall'art. 9 della legge n. 28/2000 in quanto sono avvenute in un momento successivo alla data di indizione del *referendum* consultivo locale del 7 ottobre 2018 che coincide con il 20 luglio 2018;

RILEVATO che l'attività di comunicazione effettuata dal Comune di Castenaso in merito al *“Referendum consultivo per la fusione dei Comuni”*, attraverso l'invio ai cittadini del Comune di una lettera a firma del Sindaco Stefano Sermenghi e la pubblicazione sul sito istituzionale di materiale informativo sul *referendum* medesimo appare in contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto privi dei requisiti cui la norma ancora la possibile deroga al divieto sancito. In particolare, non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni in quanto sia le informazioni contenute nella predetta lettera che quelle contenute nel materiale pubblicato sul sito istituzionale in merito al progetto di fusione con il Comune di Granarolo riguardano tematiche attinenti al quesito referendario e non sono in alcun modo correlate all'efficace funzionamento dell'ente. Inoltre, la lettera oggetto di segnalazione reca un'indicazione in merito alla promozione della posizione favorevole al *referendum* chiaramente manifestata dalla frase *“la fusione viene fortemente incentivata”*. Quanto al requisito dell'impersonalità, si rileva che la presenza del logo del Comune di Castenaso rende il materiale informativo non conforme a quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 328/2000;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

RITENUTO, tuttavia, che la rimozione dal sito istituzionale dell'ente del materiale informativo oggetto di segnalazione, accertata dal Comitato all'esito dell'istruttoria, configura un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge recati dall'art. 9 della legge n. 28/2000;

RITENUTA non rilevante la circostanza, rappresentata nelle controdeduzioni, dell'interruzione della spedizione delle lettere oggetto di segnalazione (*“la spedizione è stata interrotta al ricevimento stesso della segnalazione. L'attività è quindi cessata e non è stata portata a termine”*), giacché, oltre a non risultare provata, la semplice interruzione dell'iniziativa posta in essere in violazione del divieto di comunicazione istituzionale non è idonea a far venir meno gli effetti della violazione medesima;

RITENUTO, pertanto, di aderire alla proposta di archiviazione del procedimento, formulata dal Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia Romagna, limitatamente alla fattispecie avente ad oggetto la pubblicazione di materiale informativo sul tema della fusione con il Comune di Granarolo e alla proposta di applicazione delle sanzioni previste dall'art. 10 della legge n. 28/2000 con riferimento all'invio di una lettera ai cittadini del Comune;

RITENUTA l'applicabilità al caso di specie, relativamente alla fattispecie dell'invio di una lettera ai cittadini a firma del Sindaco in merito al *referendum* consultivo del 7 ottobre 2018, 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 Antonio Martusciello, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

ORDINA

al Comune di Castenaso 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'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, della comunicazione istituzionale realizzata attraverso l'invio della lettera indirizzata ai cittadini di Castenaso relativa al *referendum* sulla fusione indetto per il 7 ottobre 2018. 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*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

comunicazioni - Direzione contenuti audiovisivi - 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, 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’art. 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249, irrogata dalla stessa Autorità.

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 Castenaso e comunicata al Comitato regionale per le comunicazioni dell’Emilia Romagna e pubblicato sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 18 settembre 2018

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Martusciello

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Antonio Perrucci