



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 536/16/CONS

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

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Consiglio del 17 novembre 2016;

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*”;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, recante “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*” e, in particolare, gli artt. 3 e 7, di seguito denominato *Testo unico*;

VISTA la legge 25 maggio 1970, n. 352, recante “*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*”;

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 per la comunicazione politica*” come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313;

VISTA la legge 7 giugno 2000, n. 150, recante “*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 136 del 13 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 1;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 227 del 28 settembre 2016, con il quale è stato indetto, per il giorno 4 dicembre 2016, il *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale, recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”, approvata dal Parlamento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 88 del 15 aprile 2016;

VISTA la delibera n. 448/16/CONS del 4 ottobre 2016, recante «*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 “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” indetto per il giorno 4 dicembre 2016»;

VISTA la segnalazione pervenuta in data 7 novembre 2016 (prot. n. 58076), con la quale i Consiglieri comunali Patrizia Mura e Roberto Andò, del Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle, hanno segnalato la presunta violazione dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, da parte del Comune di Rozzano con riferimento alla diffusione di una *“pubblicazione periodica [...] redatta dall’Amministrazione comunale”* denominata *“Tutto Rozzano”* che reca un editoriale in cui *“la sindaca assume posizione sui quesiti referendari del 4 dicembre”*;

VISTA la nota del 9 novembre 2016 (prot. n. 58800) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni della Lombardia, a seguito della nota del 7 novembre 2016 (prot. n. 58248) con la quale l’Autorità ha richiesto di procedere agli accertamenti istruttori, ha trasmesso gli esiti del procedimento istruttorio avviato nei confronti del Comune di Rozzano a seguito della predetta segnalazione. In particolare, il Comitato, nel riscontrare che *“l’opuscolo in parola è pubblicato anche nella home page del sito internet istituzionale del Comune di Rozzano e che lo stesso, come asserito dai segnalanti, è destinato alla distribuzione presso i cittadini del Comune”* ha ritenuto *“di confermare la violazione delle disposizioni di cui all’art. 9 l. 28/2000 per aver pubblicato [...] il periodico Tutto Rozzano [...] in violazione dei necessari requisiti di indifferibilità, impersonalità e indispensabilità richiesta per l’esercizio delle funzioni istituzionali, non integrando, successivamente alla contestazione, l’adeguamento spontaneo”*;

ESAMINATA la documentazione istruttoria acquisita ed, in particolare, la memoria dell’8 novembre 2016 trasmessa dal Sindaco del Comune di Rozzano, a seguito della richiesta di controdeduzioni in merito ai fatti contestati formulata dal predetto Comitato, nella quale si evidenzia quanto segue:

- il Comune di Rozzano, tramite il proprio mensile *“Tutto Rozzano”* *“ha correttamente informato i cittadini sui quesiti referendari con un’apposita pagina (pagina 4) del numero di settembre 2016 esprimendo palesemente le ragioni del sì e le ragioni del no”*. Nel numero di novembre del periodico è stata prevista una pagina informativa (pagina 4) nella quale si chiariscono le modalità di voto, corredate da un’immagine facsimile della scheda elettorale. L’amministrazione comunale ha *“semplicemente e doverosamente dato corretta informazione a tutti i cittadini su data e modalità di voto in forma imparziale e impersonale”*;
- nell’editoriale del numero di novembre il Sindaco esprime succintamente, in 3 e 5 parole su di un testo di 33 righe, *“una propria opinione in merito al referendum, non facendo alcun invito al voto, ma esprimendo una posizione personale. Il riferimento al referendum è citato rispetto alla propria esperienza personale come Sindaco, da nessuna parte è citato un riferimento partitico o politico. L’intero*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

periodico non esprime alcuna posizione politica ma solo questioni di natura amministrativa”;

- nel caso di specie è evidente la volontà di una libera cittadina di esprimere il proprio parere in un piccolo spazio all’interno di un editoriale di carattere informativo;
- sul portale istituzionale e sulla pagina facebook del Comune di Rozzano è presente l’anteprima del periodico per consentire ai cittadini di fruire dell’agenda degli eventi;
- si ritiene che l’opuscolo sia *“strumento essenziale e importante per l’assolvimento delle funzioni istituzionali dell’ente”;*
- in ogni caso, in un’ottica collaborativa, *“pur ritenendo le poche parole presenti nell’editoriale assolutamente trasparenti ed equilibrate [...] abbiamo provveduto a riformulare l’editoriale on line espungendo le parole oggetto di possibili contestazioni”;*

VISTA la successiva nota del 9 novembre 2016 (prot. n. 58846) con la quale i Consiglieri comunali Patrizia Mura e Roberto Andò hanno integrato la suindicata segnalazione rilevando come *“non sia più possibile porre tempestivo divieto alla distribuzione, ritirando il periodico nella versione cartacea prima della distribuzione come auspicato, in quanto già distribuito presso le abitazioni dei residenti di Rozzano, come evidente dalle immagini dell’allegato 1”;*

VISTA la nota con la quale il Sindaco del Comune di Rozzano, nelle controdeduzioni trasmesse al predetto Comitato in data 11 novembre 2016 a seguito della contestazione degli ulteriori fatti segnalati, ha rappresentato, in sintesi, quanto segue:

- il Comune di Rozzano pubblica l’opuscolo informativo denominato *“Tutto Rozzano”*, mensilmente, ai soli fini e scopi di comunicazione istituzionale;
- si osserva che, proprio con l’introduzione della legge n. 150/2000, la comunicazione istituzionale diventa una vera e propria funzione amministrativa, in ossequio ai principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento;
- l’art. 9 della legge n. 28/2000 stabilisce che il divieto di comunicazione istituzionale può essere derogato nell’ipotesi in cui l’attività di comunicazione risponda ai requisiti di impersonalità e indispensabilità per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni;
- nel numero di novembre del periodico comunale *“Tutto Rozzano”*, a parte l’editoriale e la pagina n. 4, già oggetto delle precedenti controdeduzioni, sono presenti articoli attinenti *“ai compiti della Città metropolitana, la visita di un cardinale a Rozzano, il programma del 4 novembre - Festa dell’Unità nazionale*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

[...] *si può facilmente evincere che si tratta di informazioni alla cittadinanza rese in forma impersonale*”;

- *“tutti gli articoli suddetti sono quindi privi di identificazione personalizzata di un singolo amministratore o partito e attengono a informazioni amministrative ritenute indispensabili per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni istituzionali*”;
- infine, nel chiarire che, se vi è stata un’interpretazione delle norme sulla comunicazione istituzionale in periodo elettorale non conforme al dettato normativo, ciò si è verificato in buona fede, si comunica che *“si è proceduto a rimuovere l’intera pubblicazione di novembre del mensile “Tutto Rozzano” dai siti internet istituzionali. Per quanto attiene alle copie cartacee già distribuite possiamo assicurare che esse hanno riguardato esclusivamente la nostra circoscrizione territoriale*”;
- si chiede l’archiviazione del procedimento;

VISTA la successiva nota dell’11 novembre 2016 (prot. n. 59253) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni della Regione Lombardia, a seguito degli ulteriori accertamenti istruttori svolti, nel rappresentare che il Sindaco di Rozzano ha confermato *“la diffusione presso la cittadinanza del periodico cartaceo, dichiarando al contempo di aver rimosso l’intera pubblicazione dai siti istituzionali*”, ha preso atto *“dell’adeguamento spontaneo realizzato con la rimozione del periodico [...] dai siti internet istituzionali”* e ha ritenuto di *“confermare la violazione delle disposizioni di cui all’articolo 9 della legge n. 28/2000 per aver diffuso presso i cittadini di Rozzano il periodico “Tutto Rozzano”, recante lo stemma del Comune [...] che contiene tra l’altro l’editoriale con esplicita e motivata dichiarazione di voto nella sua versione originaria, in violazione dei necessari requisiti di indifferibilità, impersonalità e indispensabilità richiesti per l’esercizio delle funzioni istituzionali*”;

PRESA VISIONE del periodico del Comune di Rozzano denominato *“Tutta Rozzano-novembre 2016”*, allegato alla documentazione istruttoria acquisita, che reca in copertina la foto del Sindaco Barbara Agogliati e il logo del predetto Comune e un editoriale a firma del Sindaco, contenente un’esplicita indicazione di voto (*“io voterò sì [...]”*);

CONSIDERATO che, a norma dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, 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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 per le consultazioni referendarie la disciplina contenuta nella legge n. 28 del 2000 si applica dalla data di indizione dei *referendum*, che, nel caso di specie, coincide con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 227 del 28 settembre 2016 del decreto del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016;

RILEVATO che l’iniziativa oggetto di segnalazione ricade nel periodo di applicazione del divieto sancito dall’art. 9 della legge n. 28/2000, in quanto la pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Rozzano e la distribuzione del periodico oggetto di segnalazione sono successive all’indizione del *referendum* costituzionale;

CONSIDERATO che la legge 7 giugno 2000, n. 150, individua le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, considerando tali quelle attività poste in essere da tutte le Amministrazioni dello Stato che sono 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*” (art. 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*”;

CONSIDERATO, pertanto, che la pubblicazione sul sito istituzionale del predetto ente e la distribuzione ai cittadini del periodico “*Tutto Rozzano-novembre 2016*” è riconducibile alla nozione di comunicazione istituzionale come individuata dalla legge n. 150/2000;

RILEVATO che l’attività di comunicazione istituzionale oggetto di segnalazione appare in contrasto con il dettato dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto priva dei requisiti cui la norma ancora la possibile deroga al divieto sancito. In



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

particolare non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in quanto alcune delle informazioni contenute nel periodico *"Tutto Rozzano-novembre 2016"* riguardano tematiche attinenti al quesito referendario e non sono in alcun modo correlate all'efficace funzionamento 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 Barbara Agogliati, contiene un editoriale a firma di quest'ultima, nella sua veste istituzionale, nel quale viene data un'esplicita indicazione di voto (*"io voterò sì [...]"*);

RAVVISATA, pertanto, la non rispondenza della predetta comunicazione istituzionale a quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 28 del 2000;

PRESO ATTO dell'adeguamento spontaneo agli obblighi di legge con riferimento alla rimozione dal sito istituzionale del predetto ente della pubblicazione oggetto di segnalazione, come risulta dalla documentazione istruttoria trasmessa dal competente Comitato;

RITENUTO, tuttavia, che l'avvenuta distribuzione ai cittadini del Comune di Rozzano delle copie cartacee della pubblicazione medesima integra la violazione del divieto sancito dall'art. 9 della legge n. 28/2000;

RITENUTO, pertanto, di condividere le valutazioni formulate dal Comitato regionale per le comunicazioni della Lombardia in ordine alla sussistenza della violazione del divieto di comunicazione istituzionale da parte dell'Amministrazione comunale di Rozzano;

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 Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell'art. 31 del *"Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità"*;

ORDINA

al Comune di Rozzano di pubblicare sulla *home page* del proprio sito istituzionale, entro tre giorni dalla notifica del presente atto, 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 avente ad oggetto la distribuzione delle copie cartacee del periodico denominato *"Tutto Rozzano-novembre 2016"*. In tale messaggio si dovrà espressamente fare espresso riferimento al presente ordine.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Dell'avvenuta ottemperanza alla presente delibera dovrà essere data tempestiva comunicazione all'Autorità al seguente indirizzo: "Autorità per le garanzie nelle 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.

Ai sensi dell'art. 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997, n. 249, i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.

Ai sensi degli artt. 29 e 119, comma 1, *lett. b)*, e comma 2, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di sessanta giorni dalla notifica del medesimo.

La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al Tribunale Amministrativo del Lazio.

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

Roma, 17 novembre 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi