

DELIBERA N. 543/20/CONS

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

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 22 ottobre 2020;

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 legge 19 giugno 2020, n. 59, recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020”*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 154 del 19 giugno 2020, la quale afferma il principio di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 *“che si applica altresì al referendum confermativo del testo di legge costituzionale recante: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019”* e fissa nel periodo compreso tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020 la data delle operazioni di voto per le elezioni amministrative;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 180 del 18 luglio seguente, recante *“Indizione del referendum popolare confermativo relativo all’approvazione del testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 240 del 12 ottobre 2019”*, fissato per i giorni 20 e 21 settembre 2020;

VISTA la delibera n. 322/20/CONS del 20 luglio 2020, recante *“Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per il referendum popolare confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante “Modifiche degli articoli 56, 57 e 59*

della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” indetto per i giorni 20 e 21 settembre 2020”;

VISTO il decreto del Ministro dell’Interno 15 luglio 20 marzo 2019 con il quale sono state fissate per i giorni 20 e 21 settembre 2020 le consultazioni per l’elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, nonché per l’elezione dei consigli circoscrizionali, e per i giorni 4 e 5 ottobre 2020 l’eventuale turno di ballottaggio per l’elezione diretta dei Sindaci dei Comuni;

VISTA la delibera n. 324/20/CONS del 20 luglio 2020, 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 i giorni 20 e 21 settembre 2020”;*

VISTA la nota del 12 ottobre 2020 (prot. n. 0418559) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto ha trasmesso l’esito dell’approfondimento istruttorio richiesto dall’Autorità in data 25 settembre 2020 (prot. 0393036) a seguito delle segnalazioni del Prefetto di Venezia del 3 settembre 2020 e del Signor Andrea Sbordone del 5 settembre successivo, i quali, tra l’altro, segnalavano il primo un *post* tratto dalla pagina *facebook* “Luigi Brugnaro”, relativo all’approvazione di lavori pubblici da parte della Giunta comunale di Venezia, ed il secondo *“una frequente e ripetuta violazione da parte del sindaco uscente del Comune di Venezia Luigi Brugnaro della legge sulla Par Condicio elettorale, sulla pagina <https://www.brugnarosindaco.it/> e sulla pagina Facebook “Luigi Brugnaro”. Più precisamente, con le note del 21 settembre 2020 (prot.lli n. 0382511 e n. 0383666) il Comitato regionale competente, dopo aver accertato, a seguito di richieste di carattere istruttorio “ che il profilo facebook denominato “Luigi Brugnaro” - rinvenibile all’indirizzo <https://www.facebook.com/BrugnaroSindaco/>(@BrugnaroSindaco) e nel quale è riportata la dicitura “Pagina ufficiale di Luigi Brugnaro, Sindaco di Venezia”- non sia riferibile all’Amministrazione comunale di Venezia e che non è gestito da essa”, ha ritenuto di non avviare il procedimento e di archiviare gli atti. Successivamente alla richiesta dell’Autorità, in data 2 ottobre 2020 il Comitato regionale ha avviato il procedimento nei confronti del Comune di Venezia per la presunta violazione dell’articolo 9 della legge 28/2000 relativamente alla “conformità del post pubblicato in data 22 agosto 2020 nel profilo facebook “Luigi Brugnaro” e nella seduta del 7 ottobre 2020 ha confermato “quanto deciso nella precedente seduta del 16 settembre 2020, l’archiviazione della segnalazione di presunta violazione dell’articolo 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000”. In particolare, non essendo il profilo riconducibile all’Ente non si può – ad avviso del Comitato regionale - “configurare una responsabilità dell’Amministrazione comunale sulla base di una mera ricostruzione presuntiva, tanto più che il comportamento in esame consiste in un’attività di comunicazione certamente svolta da una persona rivestita di una carica istituzionale, però senza che siano state esercitate funzioni o poteri di natura pubblica così come senza “utilizzo di mezzi, risorse, personale e strutture assegnate alle pubbliche amministrazioni (non ritenendosi infatti,*

che costituisca “utilizzo” il semplice inserimento - nel profilo facebook in esame - di link a pagine di siti o di profili istituzionali già accessibili alla collettività); inoltre, viene ritenuta rilevante l’obiezione della ancora irrisolta impossibilità di azionare l’esecutorietà dell’eventuale ordine di rimozione nei confronti del soggetto privato che rifiutasse di rimuovere il post pubblicato nel proprio profilo facebook, con conseguente dipendenza dell’amministrazione comunale dalla mera volontà di tale soggetto per evitare l’applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista in caso di non ottemperanza agli ordini dell’Autorità”;

ESAMINATA, in particolare, la nota del 5 ottobre 2020, con la quale il Direttore della Direzione Progetti Strategici, Ambientali e Politiche Internazionali e di Sviluppo del Comune di Venezia, avv. Marco Mastroianni, ha riscontrato la richiesta di controdeduzioni formula dal Comitato, rappresentando, in sintesi, quanto segue:

- *come già anticipato con la nota prot. n. 391186/2020 del 11/9/2020 di questa Direzione, il profilo facebook “Pagina ufficiale di Luigi Brugnaro” non è in alcun modo riferibile alla Pubblica Amministrazione, ossia al Comune di Venezia, in quanto è un profilo personale gestito dallo stesso Luigi Brugnaro, peraltro validato (spunta blu) dal social media. Similmente parrebbe siano gestiti i profili di altri primi cittadini di pari livello in altre città d’Italia, dove la rappresentazione del titolo legato all’attività che sta svolgendo la persona fisica non ha sollevato questioni interpretative, note allo scrivente, in senso contrario a quanto sopra rappresentato;*
- *pertanto non può applicarsi la fattispecie normativa in esame, in quanto non risulta quella pagina come strumento di comunicazione pubblica, bensì riveste natura di comunicazione totalmente privata;*
- *detto quanto sopra non si può quindi assolutamente ascrivere all’Amministrazione Pubblica Comune di Venezia alcuna forma di comunicazione illegittima, in virtù del fatto che da quando si è venuti a conoscenza della data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, l’ufficio stampa comunale ha svolto pedissequamente attività di comunicazione in forma impersonale dando solo notizie indispensabili per l’efficace assolvimento delle funzioni pubbliche, in tutti i propri canali istituzionali;*

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 tale divieto di comunicazione istituzionale è decorso a far data dalla convocazione dei comizi per il referendum popolare confermativo indetto in data 18 luglio 2020 ed è proseguito fino al 18 settembre 2020, giorno di chiusura delle campagne per le elezioni referendarie e amministrative del 20 e 21 settembre 2020;

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 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 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*”;

RILEVATO che l’attività di informazione e comunicazione oggetto di segnalazione è ricaduta nel periodo di applicazione del divieto sancito dall’art. 9 della legge n. 28/2000 a partire dalla convocazione dei comizi referendari che per prima si è configurata in ordine temporale (18 luglio 2020) e per tutto l’intero periodo elettorale fino al 18 settembre 2020, giorno di chiusura di entrambe le campagne per le elezioni referendaria e amministrative, stante la sovrapposizione cronologica delle due consultazioni elettorali;

PRESA VISIONE dell’attività di comunicazione segnalata e dell’intera documentazione istruttoria;

CONSIDERATA la pubblicazione effettuata in data 22 agosto 2020 nel profilo *facebook* di Luigi Brugnaro al seguente indirizzo: <https://it-it.facebook.com/BrugnaroSindaco/>, tuttora disponibile, la quale reca il titolo “*Approvato il progetto per la fognatura nel Lotto II del Villaggio San Marco a #Mestre, una zona che non aveva mai avuto una rete fognaria separata*” e il commento “*Sono passati decenni prima che, solo grazie a questa Amministrazione, si prendesse seriamente in mano la situazione. Ad oggi già finanziati lavori in quattro lotti per oltre 13 milioni di €. Un’altra promessa mantenuta!*” e contiene un grafico che rappresenta progetti comunali e lavori approvati e in esecuzione ed infine l’indicazione “*Leggi il comunicato: <https://bit.ly/32bb8Ae>*”, dal quale si accede alla pagina web “*Luigi Brugnaro Sindaco di Venezia*” (<https://www.brugnarosindaco.it/>) ove viene riportato lo stesso grafico e un articolato comunicato del 22 agosto 2020 dal titolo “*La Giunta approva il*

progetto per la fognatura nel Lotto II del Villaggio San Marco a Mestre Brugnaro: “Ad oggi già finanziati lavori in quattro lotti per oltre 13 milioni di euro. Una promessa fatta e mantenuta”;

RILEVATO che tale attività di comunicazione non è stata realizzata dal Comune di Venezia attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, ma dal dott. Luigi Brugnaro;

RITENUTO che i singoli soggetti titolari di cariche pubbliche possono compiere attività di propaganda al di fuori dell’esercizio delle proprie funzioni istituzionali, sempre che, a tal fine, non utilizzino mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze, in modo tale da non interferire con l’esercizio delle funzioni istituzionali dell’Ente;

RILEVATO tuttavia che il profilo *facebook* di Luigi Brugnaro riporta la dicitura “*Luigi Brugnaro@BrugnaroSindaco*” e tra le informazioni l’indicazione di “*Pagina ufficiale di Luigi Brugnaro, Sindaco di Venezia*” la mail: *scrivimi@brugnarosindaco.it*” e il link al sito web <http://www.brugnarosindaco.it/>;

RILEVATO altresì che la pagina *facebook* di Luigi Brugnaro@BrugnaroSindaco e quella del profilo *facebook* istituzionale del Comune di Venezia risultano tra loro correlate, potendosi accedere dall’una e all’altra e viceversa;

RILEVATO inoltre che il *post* pubblicato sul profilo *facebook* di Luigi Brugnaro@BrugnaroSindaco del 22 agosto 2020 in questione non si esaurisce al commento sopra indicato “*Sono passati decenni prima che, solo grazie a questa Amministrazione, si prendesse seriamente in mano la situazione. Ad oggi già finanziati lavori in quattro lotti per oltre 13 milioni di €. Un’altra promessa mantenuta!*”, ma rinvia con *link* al comunicato pubblicato nella stessa data nella pagina web “*Luigi Brugnaro Sindaco di Venezia*” con il seguente testo: “*La giunta comunale, riunitasi nei giorni scorsi in web conference, ha approvato, il progetto di fattibilità tecnica ed economica relativo a “Interventi di fognatura nell’area del Villaggio San Marco a Mestre – Lotto II” predisposto da Veritas S.p.A. Con questa delibera dimostriamo con i fatti - commenta il Sindaco di Venezia Luigi Brugnaro - che quando si lavora in sinergia con la Regione e quando ci si impegna per mantenere le promesse alla fine i risultati si vedono. Villaggio San Marco non ha mai avuto una rete fognaria separata. Sono passati decenni prima che, solo grazie all’avvento di questa Amministrazione, si prendesse seriamente in mano la situazione avviando un piano di realizzazione di un’opera dal valore complessivo di 16.737.500 di fondi messi a disposizione della Regione dalla Legge Speciale e che sono stati destinati, tra le altre cose, anche ad opere come fognature. Da qui nasce l’impegno di questa Giunta che, già con una prima delibera del 31 marzo 2016, appena 8 mesi dopo l’elezione, ha approvato i progetti relativi al lotto 1 (Via Bonazza, Piazza Canova, Via Cellin, Via Donatello, Via Morlaiter, Viale Sansovino, Via Vittoria) e al lotto 4 (via Boerio e Quartiere San Teodoro), solamente una prima parte, per un totale di 3.877.000. Lavori attualmente in corso. Poi, con una ulteriore delibera del 31 agosto 2018 è stato*

approvato il secondo progetto per eseguire i lavori nel lotto 3 (Corte Colorinda, via Corner, Corte Lucietta, Corte Smeraldina e Corte Zanetta) e il secondo stralcio del lotto 4, per un totale di 6.226.349,01. Ora, con questa delibera, andiamo a investire ulteriori 3 milioni per la realizzazione del lotto 2 (Corte Gasparina, Corte Marina, Corte Orsetta, Corte Pamela, Corte Colombina, Via Elisabetta Caminer e Corte Rosaura). Lavori o iter amministrativi tutti avviati che consentiranno ad un intero quartiere di Mestre di poter finalmente avere una rete fognaria efficiente e rispettosa dell'ambiente dato che nell'esecuzione dei lavori si procederà con la separazione delle acque bianche dalle acque nere. Ad oggi quindi già avviati o programmati lavori per oltre 13 milioni di euro. Resta infine da finanziare l'ultimo lotto, il 5°, quello relativo al Quartiere san Giuseppe, per il quale si attende l'ultimo finanziamento da parte della Regione Veneto. Dal punto di vista tecnico l'area di progetto presenta attualmente una rete di fognatura di tipo misto con recapito nel collettore di viale San Marco. La fognatura mista esistente della zona delle «corti» di viale San Marco presenta uno stato di elevato degrado. La soluzione progettuale prevede la realizzazione di una rete di fognatura di tipo separato»;

RITENUTO che, contrariamente a quanto sostenuto dal Comitato regionale competente, non si configuri nel caso di specie “una mera ricostruzione presuntiva” di responsabilità, “sulla base del semplice inserimento - nel profilo facebook in esame - di link a pagine di siti o di profili istituzionali già accessibili alla collettività”, in quanto è invece di per sé evidente un comportamento lesivo del legittimo affidamento dei cittadini circa la provenienza delle informazioni trasmesse attraverso la spendita della carica di Sindaco del Comune di Venezia - tenuto ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede - considerata la commistione tra elementi a scopo propagandistico già evidenziati anche con lo slogan del sito web “*Il grande progetto per la città di Venezia continua...partecipa anche tu!*” ed elementi prettamente istituzionali utilizzati a tale scopo e richiamati, come indicato, nel *post* del 22 agosto 2020 del profilo *facebook* di Luigi Brugnaro, Sindaco di Venezia;

RITENUTO quindi che la pubblicazione in questione, essendo riferibile al Sindaco di Venezia nella sua veste istituzionale, è riconducibile all'Amministrazione Comunale, interessata alle elezioni del 20 e 21 settembre 2020, di cui il Sindaco uscente, responsabile e rappresentante legale, è stato a sua volta ricandidato sindaco;

RILEVATO che l'iniziativa di comunicazione istituzionale realizzata attraverso la pubblicazione del *post* del 22 agosto 2020 sul profilo *facebook* “*Luigi Brugnaro@BrugnaroSindaco*”, oggetto di segnalazione, non presenta i requisiti cui l'art. 9 della legge n. 28 del 2000 ancora la possibile deroga al divieto ivi sancito. In particolare, non è ravvisabile l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in quanto le informazioni riportate ben avrebbero potuto essere diffuse al di fuori del periodo referendario ed amministrativo senza compromettere l'efficace funzionamento dell'ente, non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità. Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che il *post* pubblicato dal Sindaco di Venezia riporta riferimenti alla Giunta comunale e alle

informazioni contenute nelle deliberazioni dell'organo esecutivo, con commenti in qualità di Sindaco dell'Ente ed espressioni di soddisfazione per i lavori comunali da realizzare e di enfasi con valenza propagandistica;

RAVVISATA, pertanto, la non rispondenza dell'iniziativa di comunicazione istituzionale oggetto di segnalazione a quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 28 del 2000;

RITENUTO di non condividere, per le motivazioni addotte, le conclusioni formulate dal Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto;

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"*, la quale, nell'ipotesi di inottemperanza, è suscettibile di applicazione della misura sanzionatoria prevista dall'articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249 alla luce delle disposizioni previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689;

RITENUTO necessario disporre la pubblicazione di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa, nonché, come avvenuto per analoghe fattispecie, prevedere altresì un comportamento conformativo dell'Amministrazione consistente nella rimozione delle conseguenze della condotta, nella specie, del post oggetto di segnalazione realizzato in violazione del divieto di comunicazione istituzionale;

UDITA la relazione dei Commissari Antonello Giacomelli ed Enrico Mandelli, relatori ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

ORDINA

Al Comune di Venezia, entro il termine di un giorno dalla notifica del presente atto, di rimuovere la comunicazione istituzionale realizzata mediante la pubblicazione del *post* in data 22 agosto 2020 sul profilo *facebook* *"Luigi Brugnano@BrugnaroSindaco"*, e di pubblicare sul sito istituzionale del Comune di Venezia, sulla *home page*, entro il medesimo termine 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, della comunicazione istituzionale realizzata attraverso la pubblicazione sulla pagina *facebook* *"Luigi Brugnaro@BrugnaroSindaco"* del *post* del 22 agosto 2020. In tale messaggio si dovrà fare espresso riferimento al presente ordine.

Dell'avvenuta ottemperanza alla presente delibera dovrà essere data tempestiva comunicazione alla *"Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - Direzione contenuti audiovisivi - Centro direzionale - Isola B5 - Torre Francesco - 80143 Napoli"* all'indirizzo di posta elettronica certificata *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 Venezia e al Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 22 ottobre 2020

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

IL COMMISSARIO RELATORE
Enrico Mandelli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Nicola Sansalone