

DELIBERA N. 330/24/CONS

**ORDINANZA INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DEL COMUNE DI FERRARA
AI SENSI DELL'ART. 1, COMMA 31, DELLA LEGGE N. 249/1997 PER
L'INOTTEMPERANZA ALL'ORDINE IMPARTITO CON DELIBERA N.
161/24/CONS (CONT. N. 7/24/DSM N°PROC 2856/LF)**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio dell'11 settembre 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 legge 24 novembre 1981, n. 689, recante *“Modifiche al sistema penale”*;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS del 29 luglio 2014, ed il relativo Allegato A, recante *“Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e Consultazione pubblica sul documento recante Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”* come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 437/22/CONS;

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 delibera n. 161/24/CONS del 22 maggio 2024, recante *“Ordine nei confronti del Comune di Ferrara per la violazione dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28”*;

VISTO l'atto di contestazione n. CONT 07/24/DSM N°PROC 2856/LF del 12 giugno 2024, recante *“Contestazione nei confronti del Comune di Ferrara ai sensi dell'articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249”*, notificato in data 13 giugno 2024 con prot. n. 164543;

VISTA la nota prot. n. 181329 del 1° luglio 2024 con cui il Comune di Ferrara ha trasmesso la propria memoria difensiva;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Fatto e contestazione

In data 7 maggio 2024 il Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia Romagna trasmetteva le conclusioni istruttorie relative al procedimento avviato nei confronti del Comune di Ferrara a seguito del ricevimento di alcune segnalazioni, relative alla presunta violazione del divieto di comunicazione istituzionale previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000 da parte del Comune di Ferrara. Le segnalazioni avevano ad oggetto la pubblicazione sulla pagina istituzionale del Comune di Ferrara e sulla pagina Facebook *“Alan Fabbri Sindaco di Ferrara”* di comunicati stampa e post con soggetti istituzionali, citati nel loro ruolo (*“Il Sindaco di Ferrara”, “L'Assessore...”*), nonché la pubblicazione sul sito istituzionale del Comune del *“Bilancio di fine mandato 2019-2024”* in forma non impersonale.

L'Autorità esaminata la documentazione prodotta aderiva alla proposta del Comitato e adottava la delibera n. 161/24/CONS del 22 maggio 2024, notificata in data 24 maggio 2024, con prot. n. 143410, con la quale ordinava *“al Comune di Ferrara di rimuovere la comunicazione istituzionale realizzata mediante la pubblicazione dei post oggetto di segnalazione come descritti nella segnalazione e riscontrati dalle verifiche del Comitato regionale delle comunicazioni dell'Emilia Romagna, sulla pagina istituzionale del Comune di Ferrara (<https://www.comune.fe.it>, nello specifico sul quotidiano on line del Comune di Ferrara *“CronacaComune”*, reperibile all'interno della citata pagina istituzionale all'indirizzo <https://www.cronacacomune.it>) e sulla pagina personale Facebook *“Alan Fabbri Sindaco di Ferrara”* (<https://www.facebook.com/alanfabbrisindaco>), nonché di pubblicare sulla home page della medesima pagina istituzionale, e sul profilo Facebook sopra detto, entro un giorno dalla notifica del presente atto, e per la durata di quindici giorni, un messaggio recante l'indicazione di non rispondenza dei post rimossi a quanto previsto dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28. In tale messaggio si dovrà espressamente fare espresso riferimento al presente ordine.”*

In data 27 maggio 2024, con nota prot. n. 144785, il Comune di Ferrara comunicava di aver *“(…) ottemperato alle Vostre richieste contenute nella delibera 161/24, con espressa riserva di impugnazione del provvedimento. In esecuzione dello stesso, sono state rimosse, nel rispetto del termine assegnato, le notizie dalla nostra rivista online *“Cronaca Comune”* e dal sito web istituzionale del Comune e rimossi i collegamenti ai profili istituzionali del Sindaco e degli Assessori ed è stata, infine, pubblicata la Vostra delibera 161/24 sulla nostra home page istituzionale (link diretto <https://www.cronacacomune.it/notizie/52678/delibera-agcom-16124-su-attivita-di-comunicazione-del-comune-di-ferrara.html>).(…)* Per quanto



riguarda il profilo social privato e personale del candidato Sindaco abbiamo richiesto al “titolare” della pagina social privata di “ottemperare” alla Vostra delibera 161/24.”.

In data 28 maggio 2024, con prot. n. 148242, gli Uffici di supporto al Comitato regionale per le comunicazioni dell'Emilia Romagna, comunicavano di aver posto in essere le verifiche relative all'ottemperanza all'ordine citato, segnalando che era *“ancora presente la comunicazione istituzionale realizzata mediante la pubblicazione dei post oggetto di segnalazione”* e che *“Sulla home page della citata pagina istituzionale e sul citato profilo Facebook non risulta, inoltre, pubblicato il messaggio recante l'indicazione di non rispondenza dei post da rimuovere a quanto previsto dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28.”.*

Effettuate le verifiche di competenza, in data 10 giugno 2024, è riscontrata l'avvenuta pubblicazione del messaggio e della delibera dell'Autorità, gli Uffici dell'Autorità rilevavano che, diversamente da quanto affermato nella nota del Comune di Ferrara sopra citata, non risultava ancora essere cessata la condotta illecita consistente nella pubblicazione del comunicato relativo al bilancio di fine mandato *“Ci puoi contare”, una pubblicazione di 48 pagine a disposizione dei cittadini con il bilancio di fine mandato del Comune di Ferrara*; infatti, la stessa non era stata rimossa dal sito istituzionale del Comune di Ferrara <https://www.cronacacomune.it/notizie/52409/bilancio-fine-mandato-ci-puoi-contare-ferrara.html> e dunque non era stato realizzato il comportamento conformativo recato dall'ordine.

Conseguentemente la Direzione provvedeva a contestare al Comune di Ferrara, nella persona del Sindaco quale organo responsabile dell'amministrazione comunale, l'inottemperanza all'ordine recato dalla delibera n. 161/24/CONS per la mancata cessazione della condotta illecita e l'effettiva rimozione della pubblicazione integrante la violazione dell'art. 9 della legge n. 28/2000, con atto n. CONT 07/24/DSM N°PROC 2856/LF del 12 giugno 2024, notificato in data 13 giugno 2024 con prot. n. 164543.

2. Deduzioni del Comune di Ferrara

In data 1° luglio 2024 (ns prot. n. 181329) il Comune ha presentato le proprie memorie difensive. In particolare, l'Amministrazione asserisce che:

- Sulla asserita mancata ottemperanza dell'ordine di rimozione del comunicato stampa inerente il bilancio di fine mandato.

Con riferimento alla prima contestazione, si evidenzia sommessamente che l'amministrazione comunale riteneva di aver già pienamente realizzato il comportamento conformativo recato dall'ordine di AGCOM del 24 maggio 2024 eliminando dal sito web istituzionale del Comune il documento “Bilancio di fine mandato” e qualsiasi link a tale pubblicazione, ritenuta non rispondente all'art. 9 della legge n. 28 del 2000. Tuttavia, a seguito dell'insediamento della nuova amministrazione comunale in esito alle elezioni comunali celebrate a giugno e a seguito della Vostra ulteriore contestazione del 13 giugno 2024, è stato subito realizzato il “comportamento conformativo” come specificamente indicato nella Vostra contestazione, eliminando da “Cronaca Comune” anche il comunicato stampa relativo alla pubblicazione del bilancio di fine mandato.

A tale giustificazione viene allegata mail del 19 giugno 2024 con oggetto “*Oscurata pagina di Cronaca comune- Bilancio fino mandato*”, recante il seguente testo: “*Buongiorno, come richiesto, è stata modificata la pagina di "Cronacacomune - Bilancio di fine mandato", che ora è in "forma privata", quindi non più visibile pubblicamente in internet*”.

- Sulla asserita mancata ottemperanza dell’ordine di rimozione del bilancio di mandato dal sito web cipuoicontare.it

Nella nota si riferisce che “*Con riferimento alla seconda contestazione occorre precisare che il sito web cipuoicontare.it è di proprietà di una società privata (Together Srl) e nella sua piena disponibilità*”.

L’Amministrazione argomenta asserendo che “*Non appare ragionevole pretendere dalla incolpevole amministrazione un comportamento conformativo consistente nella chiusura di un sito web del tutto privato, realizzato dall’impresa privata che ha supportato l’amministrazione comunale nella stesura della pubblicazione. Il materiale grafico e informativo del sito web privato rimane nella disponibilità dell’operatore economico a scopo promozionale. Ritiene, infatti, di “segnalare che l’introduzione di forme di responsabilità indiretta, o addirittura oggettiva, del Comune per condotte di uso “non coerente” di siti web di titolarità di “terzi” non appare configurabile in assenza di una norma di legge che ad oggi non è presente nell’ordinamento. Né, d’altro canto, l’amministrazione comunale potrebbe intervenire direttamente sul materiale contenuto in siti web privati a scopo promozionale e di marketing, se non attraverso mere richieste di cortesia all’operatore economico (richieste che sono state effettuate prima e dopo le Vostre contestazioni ma senza alcun esito).*”

In conclusione, il Comune di Ferrara riferisce di confidare nell’archiviazione del procedimento “*per insussistenza di condotte rilevanti*”.

3. Valutazioni dell’Autorità

L’ottemperanza all’ordine recato dalla delibera n. 161/24/CONS sarebbe dovuto consistere nella esatta esecuzione del dispositivo ossia la pubblicazione del messaggio di non rispondenza a quanto previsto dall’art. 9 della legge n. 28/2000 dei contenuti oggetto del provvedimento sanzionatorio e la loro rimozione, che integra la cessazione della condotta illegittima, con le modalità e nei termini prescritti, ovvero entro il 25 maggio 2024, giorno successivo alla notifica della delibera n. 161/24/CONS.

Diversamente da quanto affermato nella nota del 27 maggio 2024 del Comune di Ferrara sopra citata, gli uffici di supporto al Co.re.com. Emilia Romagna accertavano che in data 28 maggio 2024 ossia 4 giorni dopo la notifica dell’ordine, i contenuti non erano stati rimossi, né era stato pubblicato il messaggio relativo all’adozione della delibera n. 161/24/CONS.

Dalla verifica posta in essere dagli uffici dell’Autorità, sul sito istituzionale del Comune di Ferrara, in data 10 giugno 2024, risultava pubblicato il messaggio di non rispondenza dei post rimossi a quanto previsto dall’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 ma emergeva che non era stato completamente realizzato il comportamento conformativo

alla delibera da parte del Comune, consistente nella cessazione della condotta illecita e nella rimozione delle sue conseguenze come esplicitamente richiesto dal dispositivo della medesima delibera.

In relazione a quanto sostenuto dall'Amministrazione comunale di Ferrara nelle memorie difensive e nella documentazione integrativa, si rileva quanto segue.

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.

Tale divieto, come chiarito dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 502 del 2000, 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”*. La consumazione della violazione, tuttavia, per prassi di questa Autorità, è sanata dall'adeguamento spontaneo quando questo avviene con una tempistica idonea a eliminare o, comunque, limitare gli effetti della comunicazione istituzionale idonea a suggestionare l'elettorato. In particolare, il comunicato relativo al bilancio di fine mandato, pubblicato in data 24 aprile 2024, non è stato rimosso per tutta la durata della campagna elettorale conclusasi il 9 giugno 2024, nonostante la prima sollecitazione allo spontaneo adeguamento da parte del Co.re.com. Emilia Romagna inviata in data 26 aprile 2024, e l'ordine dell'Autorità notificato in data 24 maggio 2024.

Con riguardo alla rimozione dei contenuti dal sito istituzionale del Comune, essa deve essere valutata in relazione alla costruzione del sito stesso, al tempo dei fatti oggetto del presente procedimento, che presentava una articolata struttura di link e rinvii a siti collegati. In particolare, attraverso link associati alle notizie e ai comunicati stampa pubblicati sul sito www.comune.fe.it, nella sezione “cronaca comune”, avveniva il rinvio istantaneo ai contenuti pubblicati sul quotidiano online cronacacomune.it; quest'ultimo è pure strumento di comunicazione istituzionale, pienamente riconducibile alle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni come definite dalla legge n. 150/2000 e, in quanto tale, assoggettato al divieto recato dall'art. 9 della legge 28 febbraio 2000, n. 28.

Sul punto appaiono meritevoli di accoglimento le osservazioni presentate. Non si può, infatti, imputare all'Ente la pubblicazione su siti fuori dal controllo dello stesso, come correttamente argomentato nelle memorie del Comune sopra riportate, introducendo *“forme di responsabilità indiretta, o addirittura oggettiva, del Comune per condotte di uso “non coerente” di siti web di titolarità di “terzi”*, ma è responsabilità del Comune verificare e gestire i comunicati e i rinvii presenti sul proprio sito istituzionale e su ogni mezzo eletto per realizzare la comunicazione istituzionale ai sensi della legge n. 150/2000. Inoltre, le attività di comunicazione realizzate con i mezzi e le risorse dell'Ente sono allo stesso imputabili, dovendosi intendere ivi inclusi gli incarichi di collaborazione e tutte le attività dall'Ente gestite anche in outsourcing. A riprova di ciò l'allegato alle memorie difensive che documenta che *“è stata modificata la pagina di “Cronacacomune - Bilancio di fine mandato”, che ora è in “forma privata”, quindi non più visibile pubblicamente in internet (...)”*, in data 19 giugno 2024, proviene da una casella di posta elettronica del Comune stesso, cioè la

rimozione è avvenuta ad opera, o comunque su disposizione, della stessa Amministrazione titolare del sito istituzionale al quale è collegato il sito cronacacomune.it, Quotidiano online del Comune di Ferrara.

Tuttavia, la tardiva ottemperanza, pure realizzata ad opera del Comune di Ferrara, ha vanificato lo scopo della legge finalizzata a contrastare la pubblicazione di quei contenuti non indispensabili all'efficace assolvimento delle funzioni dell'Ente e suscettibili di suggestionare l'elettorato.

CONSIDERATO, pertanto, che, alla luce dei criteri ermeneutici ed applicativi delle disposizioni in materia di par condicio, ai fini dell'ottemperanza alla delibera dell'Autorità, è richiesta la pubblicazione di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa entro un giorno dalla notifica del provvedimento (24 maggio 2024), e per la durata di quindici giorni, e un comportamento conformativo dell'amministrazione consistente nella tempestiva cessazione della condotta illecita e nella rimozione delle sue conseguenze;

RILEVATO che il Comune di Ferrara non ha posto in essere con le modalità e i tempi disposti dalle disposizioni attuative della legge n. 28/2000, le attività oggetto dell'ordine adottato dall'Autorità;

RITENUTO di non poter considerare le iniziative assunte dal Comune di Ferrara condotte rilevanti ai fini dell'ottemperanza all'ordine di cui alla delibera 161/24/CONS, in quanto tardive e inidonee a rimuovere gli effetti della violazione commessa;

RITENUTO, pertanto, che il Comune di Ferrara non ha pienamente assicurato la corretta applicazione dei principi recati dalla legge n. 28/2000 posti a garanzia della parità di trattamento e dell'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici e dell'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica durante la campagna elettorale;

CONSIDERATO che tale condotta determina l'inottemperanza da parte del Comune di Ferrara all'ordine impartito con la delibera n. 161/24/CONS;

RITENUTA, pertanto, sussistente l'inottemperanza da parte del Comune di Ferrara dell'ordine contenuto nella delibera n. 161/24/CONS;

RILEVATA, per l'effetto, l'applicabilità della disposizione recata dall'art. 1, comma 31 della legge n. 249/1997;

RITENUTO quindi che ricorrono i presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.329,14 (diecimilatrecentoventinove/14) a euro 258.228,45 (duecentocinquantottomiladuecentoventotto/45), ai sensi dell'art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997;

RITENUTO di dover determinare la sanzione pecuniaria nella misura del minimo edittale, pari a euro 10.329,14 (diecimilatrecentoventinove/14) e che in tale commisurazione rilevano i seguenti criteri previsti dall'art. 11 della legge n. 689/1981:

A. Gravità della violazione

La gravità del comportamento posto in essere dal Comune di Ferrara, pur tenendo conto della

rilevanza costituzionale del bene giuridico protetto dalle disposizioni violate, deve ritenersi di lieve entità in quanto si è concretizzata nella tardività dell'adempimento.

B. Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione

Il predetto Comune non ha posto in essere un comportamento idoneo all'attenuazione delle conseguenze delle violazioni in quanto ha tardivamente rimosso i contenuti pubblicati in violazione delle disposizioni oggetto dell'ordine recato dalla delibera n. 161/24/CONS.

C. Personalità dell'agente

Il Comune di Ferrara è un ente pubblico territoriale, dotato di autonomia statutaria e finanziaria nell'ambito delle leggi dello Stato e della Regione; per natura e funzioni svolte, è dotato di un'organizzazione interna, anche di controllo, idonea a garantire il pieno rispetto del quadro normativo e regolamentare vigente.

D. Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, si ritiene che esse siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto. In particolare, dalla consultazione del Bilancio di previsione 2023- 2025 (https://www.cronacacomune.it/media/uploads/allegati/45/presentazione-bilancio-di-previsione-2023_25-comune-di-ferrara.pdf), risulta che le principali voci di entrata per l'annualità 2023 sono state pari a 203,3 milioni di euro.

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

ACCERTA

che il Comune di Ferrara non ha ottemperato all'ordine di cui alla delibera n. 161/24/CONS con le modalità e nei termini prescritti e, pertanto, in applicazione dell'art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997,

ORDINA

al Comune di Ferrara, con sede in Ferrara, Piazza del Municipio n. 2, di pagare la sanzione amministrativa di euro 10.329,14 (diecimilatrecentoventinove/14), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto per non aver ottemperato l'ordine di cui alla delibera n. 161/24/CONS, nei termini descritti in motivazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 31 della legge n. 249/97.

INGIUNGE

al citato Comune di Ferrara di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2380, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN n. IT 42H 01000 03245 348 0 10 2380 00, evidenziando nella causale "Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 330/24/CONS", entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'articolo 27 della legge 24 novembre 1981 n. 689,

fatta salva la facoltà di chiedere il pagamento rateale della sanzione, ai sensi dell'art. 26 della citata legge, in caso di condizioni economiche disagiate.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata a quest'Autorità tramite PEC all'indirizzo agcom@cert.agcom.it copia della quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento "Delibera n. 330/24/CONS".

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 Ferrara e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 11 settembre 2024

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

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