AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
AGCOM

DELIBERA N. 194/24/CONS

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

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 5 giugno 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. 423/17/CONS, recante "*Istituzione di un tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali";*

VISTA la delibera n. 295/23/CONS del 22 novembre 2023, recante "*Regolamento concernente la disciplina relativa al rilascio dei titoli autorizzatori alla fornitura di servizi di media audiovisivi e radiofonici via satellite, su altri mezzi di comunicazione elettronica e a richiesta*";

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. 122/24/CONS del 30 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 diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, nonché dei Consigli circoscrizionali, fissate per i giorni 8 e 9 giugno 2024*";

VISTA la nota del 8 maggio 2024 (prot. n. 0127217) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto ha trasmesso il fascicolo istruttorio e la proposta relativi al procedimento avviato nei confronti del Comune di Cadoneghe in data 30 aprile 2024;

VISTA la segnalazione del 29 aprile 2024 a firma dei Consiglieri Comunali del Comune di Cadoneghe Lucia Vettore, Guido Rocca, Enrico Nania, Michele Schiavo, Raffaele Reschiglian, relativa alla presunta violazione dell'art. 9 della legge 28/2000 da parte del Comune di Cadoneghe per aver diffuso comunicazioni per pubblicizzare la manifestazione "Cultural dog" e l'inaugurazione del memoriale intitolato a Dario Bedin e ai volontari;

VISTO il fascicolo istruttorio e, in particolare, la richiesta di controdeduzioni inviata dal Corecom in data 30 aprile 2024 e le controdeduzioni del Comune di Cadoneghe del 2 maggio 2024, in cui il Sindaco rappresenta che:

- In ordine alla manifestazione "Cultural dog", riconosce la "paternità" della comunicazione e rappresenta di aver disposto la celere rimozione della stessa dai canali comunicativi dell'ente, in adeguamento spontaneo;
- In ordine all'inaugurazione del memoriale, dichiara l'estraneità dell'ente nella produzione e diffusione della comunicazione, riconducibile esclusivamente all'Associazione Fraternità Missionaria, promotrice dell'evento, come dimostra altresì l'assenza di menzione dello stesso nei canali di comunicazione istituzionale;

PRESA VISIONE delle pubblicazioni oggetto di segnalazione;

VISTA la nota del 23 maggio 2024 ns. prot. 0140798 con la quale il Corecom Veneto ha integrato le conclusioni relativamente alla seconda parte della segnalazione;

VISTE le conclusioni del Corecom Veneto che si riportano in sintesi:

- Si propone l'archiviazione per adeguamento spontaneo in quanto, a seguito dell'instaurazione del contraddittorio, il Sindaco, nel riconoscere la riconducibilità della comunicazione all'ente, ha disposto e attuato la celere rimozione della stessa dai canali di comunicazione istituzionale;
- Si propone l'archiviazione della seconda parte della segnalazione, in quanto le verifiche effettuate hanno accertato che non vi è mai stata la presenza della comunicazione segnalata, né di elementi che dimostrino la sua produzione e diffusione da parte dell'amministrazione comunale e nemmeno vi è mai stata menzione dell'evento nei canali di comunicazione istituzionale dell'Ente (sito web istituzionale e la pagina social Facebook istituzionale del Comune), a conferma di quanto sostenuto dal Sindaco nelle controdeduzioni;

RITENUTO di condividere le conclusioni del Corecom Veneto in ordine alla segnalazione del 29 aprile, disponendo l'archiviazione del procedimento avviato in data 30 aprile per adeguamento spontaneo, con riferimento alla prima parte della segnalazione, e per assenza dell'elemento soggettivo della comunicazione (non riconducibilità all'ente della comunicazione), con riferimento alla seconda parte della segnalazione;

VISTA l'ulteriore segnalazione del 10 maggio (acquisita in data 14 maggio) nei confronti del medesimo ente, presentata dai signori Sig.ri Alice Malgarotto e Placido Luise, per la presunta violazione dell'art. 9 asseritamente perpetrata attraverso il canale Telegram dell'ente, secondo le modalità che si descrivono: "*il canale TELEGRAM del comune di Cadoneghe identificato al seguente link https://t.me/cadoneghe, è stato rinominato (…) da "Comune di Cadoneghe" in "Marco Schiesaro Sindaco di Cadoneghe" e successivamente in "Marco Schiesaro Sindaco 2024" (...) Lo stesso canale Telegram viene pubblicizzato attraverso QR CODE presente sulle Vetrofanie Elettorali del Candidato Sindaco Marco Schiesaro presenti nelle sedi elettorali di Via Gramsci 52 – Cadoneghe (PD) e Via Marconi 37 – Cadoneghe (PD) e nei gazebo elettorali, come si evince da nostra comunicazione precedente che alleghiamo nuovamente (...) Lo stesso QR Code rimanda a un linktree raggiungibile anche tramite ricerca web. (...) Il canale Telegram del comune di Cadoneghe risulta essere utilizzato per fini elettorali (si vedano immagini allegate relative a video di propaganda caricati sullo stesso) in quanto pubblicizzato nelle vetrofanie elettorali del candidato Marco Schiesaro attualmente sindaco di Cadoneghe (...) Materiali video sottotitolati e foto, invece, vengono regolarmente inviati nel canale Telegram dell'Ente comune di Cadoneghe rinominato Marco Schiesaro Sindaco 2024 (...) chiediamo (...) di*

verificare la coerenza dell'utilizzo del canale social Telegram che fino al 21 Marzo c.a. è stato utilizzato per comunicazioni istituzionali e dal 22 Marzo del c.a. con l 'inizio della campagna elettorale del Sindaco Schiesaro, a fini elettorali anche in ottica di omissioni in materia di privacy e di comunicazione ingannevole verso utenti abituati a ricevere su questo canale social informazioni sulle attività istituzionali del Sindaco e del comune e non messaggi propagandistici elettorali";

VISTA la richiesta di controdeduzioni formulata dal Corecom Veneto in data 14 maggio 2024 e il mancato riscontro nei termini di cui all'art. 28 comma 10 della Delibera Agcom n. 122/24/CONS;

VISTE le conclusioni istruttorie prese in considerazione in data 17 maggio dal Comitato competente, in assenza di controdeduzioni dell'ente: "*Consultando in data 17/5/2024 il canale Telegram indicato dai segnalanti, si è rilevato (…) il canale alla data della consultazione reca l'intestazione "Marco Schiesaro Sindaco 2024" e ripercorrendo a ritroso i post inseriti nel canale si riscontra che il canale è stato creato il 3/9/2021 e mostra il logo del Comune di Cadoneghe; il primo post risale al 15/10/2021 e risulta attualmente intestato a "Marco Schiesaro Sindaco 2024"; vari post in date successive – 2021, 2022, 2023 - contengono elementi relativi all'attività amministrativa del Comune di Cadoneghe testimoniando riconducibilità del canale a tale PA; in data 15/10/2023 il canale è stato rinominato in "Marco Schiesaro - Sindaco di Cadoneghe"; in data 22/3/2024 il canale è stato ulteriormente rinominato in "Marco Schiesaro Sindaco 2024"; (…) Sulla base di quanto sopra indicato, l'ufficio ravvisa la sussistenza di una fattispecie di violazione delle disposizioni di cui all'art. 9 della legge 28/2000 e s.m.i. che vieta le attività di comunicazione istituzionale poste in essere da Pubbliche Amministrazioni, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni. Nella presente fattispecie, infatti, l'ufficio ha constatato elementi che consentono di ricondurre il canale Telegram in parola – e conseguentemente i post diffusi - al Comune di Cadoneghe*";

VISTA la proposta del Corecom Veneto di adozione di un provvedimento sanzionatorio nei confronti del Comune di Cadoneghe, all'esito dell'istruttoria;

VISTA la nota del Corecom Veneto del 24 maggio con cui si trasmettono le controdeduzioni tardive del Comune di Cadoneghe, pervenute in data 17 maggio, successivamente, tuttavia, alla decisione del Comitato in ordine alla proposta;

VISTE le controdeduzioni tardive del Sindaco di Cadoneghe pervenute in data 17 maggio 2024: "… - *la vetrofania della sede elettorale del candidato Marco Schiesaro è stata rimossa in data 9 maggio 2024, il canale Telegram è stato riportato alla denominazione originale "comune di Cadoneghe", sono stati cancellati tutti i messaggi inseriti in data successiva al 16 febbraio 2024";*

RITENUTO che il canale Telegram oggetto di contestazione, pur avendo mutato denominazione, è riconducibile al Comune di Cadoneghe, come accertato dal Comitato e confermato dall'ente;

RITENUTO che il canale Telegram istituzionale utilizzato per propri fini elettorali dal Sindaco fa venire meno, di per sé, il requisito dell'impersonalità e veicola comunicazioni violative dell'art. 9;

RITENUTO che l'adeguamento attuato dal Comune con le modalità espresse nelle controdeduzioni (comunque tardivo rispetto ai termini assegnati dal Corecom ai sensi dell'art. 28 comma 10 della Delibera n. 122/24/CONS) non consente di elidere l'antigiuridicità del comportamento dell'ente, permanendo la lesione del bene giuridico tutelato dall'art. 9;

RITENUTO, pertanto, che le attività svolte dall'ente sul canale Telegram di cui alla segnalazione hanno violato il legittimo affidamento degli utenti circa l'istituzionalità del canale comunicativo, trasformato, in corso d'opera, in canale di propaganda elettorale e nuovamente ricondotto alla originale denominazione "Comune di Cadoneghe", seppure "svuotato" dei contenuti illeciti;

VISTA la nota del 23 maggio 2024 ns prot. n. 0142204, con cui il Corecom ha trasmesso il fascicolo istruttorio e la proposta di sanzione nei confronti dell'ente;

RITENUTO, per le ragioni esposte, di aderire alla proposta del Comitato di adozione di un provvedimento sanzionatorio nei confronti del Comune di Cadoneghe;

VISTA l'ulteriore segnalazione del 15 maggio 2024 nei confronti del medesimo ente a firma dei Consiglieri Comunali del Comune di Cadoneghe Lucia Vettore, Guido Rocca, Enrico Nania, Michele Schiavo, Raffaele Reschiglian, relativa alla presunta violazione dell'art. 9 della legge 28/2000 per la diffusione, sulla pagina Facebook e sul profilo Instagram ufficiali dell'ente, di alcune comunicazioni, fra le quali "*Post del 12 aprile 2024: Promozione della "Festa della Biblioteca", con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe (…) Post del 12 aprile 2024: Promozione dell'inaugurazione del Parco della*

Lituania, con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe (…) Post del 18 aprile 2024: Promozione Gran Premio della Liberazione –Gara ciclistica del 21 aprile 2024, con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe (…)";

VISTA la richiesta di controdeduzioni del Corecom Veneto del 15 maggio 2024 e il riscontro fornito dall'ente in data 17 maggio, in cui il Sindaco del Comune di Cadoneghe comunica di aver "*... provveduto alla celere rimozione di ogni messaggio sui canali social del Comune e sul sito istituzionale riferibile ai seguenti eventi: - Post del 12 aprile 2024: Promozione della "Festa della Biblioteca", con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe; - Post del 12 aprile 2024: Promozione dell'inaugurazione del Parco della Lituania, con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe; - Post del 18 aprile 2024: Promozione Gran Premio della Liberazione – Gara ciclistica del 21 aprile 2024, con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe*";

VISTA la nota del 30 maggio 2024 (ns. prot. n. 0151116) recante il fascicolo istruttorio e le conclusioni formulate dal Corecom Veneto che, pur accertando l'effettiva rimozione dei tre messaggi segnalati dai canali social del Comune e dal sito istituzionale, ha ritenuto, all'unanimità, il permanere della violazione dell'art. 9, comma 1, della Legge n. 28/2000, "*in quanto reiterazione della violazione della suddetta norma, con ulteriore ricorso all'adeguamento spontaneo (…) Sul punto, infatti, il Comitato ritiene che la prassi amministrativa di archiviare le fattispecie di violazione del precitato art. 9 da parte di una P.A. che si sia adeguata spontaneamente agli obblighi di legge prima dell'adozione del provvedimento sanzionatorio, sia giustificata, oltre che dalla idoneità a far venire meno gli effetti lesi della condotta, dalla presunzione che la Pubblica Amministrazione abbia agito in buona fede. Tuttavia, nel momento in cui tale condotta dovesse essere reiterata e, quindi, la Pubblica Amministrazione dovesse nuovamente porre in essere una condotta in violazione dell'art. 9, questo Comitato ritiene che detto comportamento non possa più essere valutato come adottato in buona fede. Di conseguenza, l'eventuale successivo ricorso all'adeguamento spontaneo, nonostante possa essere astrattamente idoneo a far venire meno gli effetti lesi della condotta, viene considerato dal Comitato, comunque, come violazione dell'art. 9 della L. 28/2000";*

RITENUTO che le comunicazioni segnalate non sono connotate dai requisiti dell'indispensabilità e dell'impersonalità;

RITENUTO di condividere le riflessioni del Comitato in ordine all'istituto dell'adeguamento spontaneo, destinato a consentire alle amministrazioni pubbliche di acquisire una maggiore consapevolezza in merito, per ciò che qui ci occupa, ai confini del divieto di cui all'art. 9, senza il ricorso alla sanzione, in un'ottica di adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa;

RITENUTA superata la presunzione di buona fede dell'amministrazione laddove la stessa sia destinataria di numerose segnalazioni, anche se nell'ambito di procedimenti non ancora conclusi o ancora non avviati, su molteplici sfaccettature delle modalità comunicative che integrano la violazione dell'articolo 9, o anche sulle medesime modalità;

RITENUTO che, come correttamente osservato dal Corecom Veneto, al fine di valutare l'idoneità dell'adeguamento, è necessario prendere in considerazione non solo gli effetti della singola condotta conformativa al dettato di legge, ma il complesso delle condotte dell'amministrazione nei confronti del rispetto dell'articolo 9;

RITENUTO che, anche se non si può parlare di reiterazione delle violazioni ai sensi dell'art. 8-bis della legge 689/1981, nelle azioni dell'amministrazione del Comune di Cadoneghe si ravvisa un disegno volto ad aggirare il divieto di cui all'art. 9, ricorrendo poi all'istituto dell'adeguamento spontaneo solo a valle dell'avvio dei procedimenti in ordine a condotte che, alla luce dei molteplici *alert* pervenuti dai segnalanti, l'amministrazione non può ignorare che siano realizzate in spregio al disposto di cui all'art. 9;

RILEVATO, quindi, un uso strumentale dell'istituto dell'adeguamento spontaneo, volto ad aggirare il divieto dell'art. 9, evitando l'adozione del provvedimento sanzionatorio;

RILEVATO, quindi, che l'adeguamento spontaneo consistito nella rimozione dei post oggetto di contestazione non è idoneo a far venire meno l'antigiuridicità della condotta posta in essere dall'ente;

RITENUTO, pertanto, di aderire alla proposta del Comitato di adottare un provvedimento sanzionatorio nei confronti del Comune di Cadoneghe;

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 nel caso di specie tale divieto di comunicazione istituzionale decorre a partire dalla convocazione dei comizi per le elezioni europee in data 11 aprile 2024, giorno in cui è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il D.P.R. di convocazione dei comizi elettorali;

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, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, 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*";

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*";

CONSIDERATO, inoltre, che - come consolidato nella prassi applicativa dell'Autorità - la legge n. 150/2000, pur elencando distintamente le attività di informazione e quelle di comunicazione, non distingue le due attività sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri previsti dalla legge n. 28 del 2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale e referendario - impersonalità e indispensabilità dei contenuti - risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni;

RILEVATO che l'attività di comunicazione oggetto di accertamento è ricaduta nel periodo di applicazione del divieto sancito dall'art. 9 della legge n. 28/2000 successivamente all'11 aprile 2024, data di convocazione dei comizi per le elezioni europee dell'8 e 9 giugno 2024;

RITENUTO di dover riunire i tre procedimenti, stante l'identità del soggetto segnalato e delle fattispecie in violazione della medesima disposizione recata dall'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28;

RITENUTO di condividere, per le motivazioni addotte e gli accertamenti istruttori effettuati, le conclusioni formulate dal Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto in ordine ai tre procedimenti;

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 Laura Aria, relatore ai sensi dell'art. 31 del Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

ORDINA

Al Comune di Cadoneghe di pubblicare sul sito *web*, sulla *home page*, entro un giorno dalla notifica del presente atto, e per la durata di quindici giorni, del seguente messaggio:

"*L'Amministrazione del Comune di Cadoneghe è stata sanzionata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera 194/24/CONS recante "Ordine nei confronti del Comune di Cadoneghe per la violazione dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28" in relazione a:*

- *canale Telegram del Comune di Cadoneghe, in quanto utilizzato per comunicazioni propagandistiche nel corso della campagna elettorale;*
- *Post del 12 aprile 2024: Promozione della "Festa della Biblioteca", con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe;*
- *Post del 12 aprile 2024: Promozione dell'inaugurazione del Parco della Lituania, con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe;*

- *Post del 18 aprile 2024: Promozione Gran Premio della Liberazione – Gara ciclistica del 21 aprile 2024, con immagine raffigurante il logo del Comune di Cadoneghe*"

In tale messaggio si dovrà espressamente 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 - Direzione Servizi Media"*, 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 Cadoneghe e al Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 5 giugno 2024

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Laura Aria

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