AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
AGCOM

DELIBERA N. 265/25/CONS

ORDINE NEI CONFRONTI DEL COMUNE DI FABRIANO PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28 DURANTE LA CAMPAGNA PER LE ELEZIONI REGIONALI DEL 28 E 29 SETTEMBRE 2025

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 6 novembre 2025;

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. 423/17/CONS del 6 novembre 2017, 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*" (di seguito, "*Regolamento*"), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 58/25/CONS, del 6 marzo 2025;

VISTO il decreto del Presidente della Regione Marche n. 59 del 21 luglio 2025 con il quale sono stati convocati per i giorni 28 e 29 settembre 2025 i comizi per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale nella Regione Marche;

VISTA la delibera n. 212/25/CONS del 30 luglio 2025, recante "*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale nelle Regioni Valle d'Aosta e Marche",* la quale fa rinvio alla

delibera n. 398/24/CONS del 9 ottobre 2024, attesa l'affinità della natura delle competizioni elettorali e dell'ambito territoriale che coinvolge una percentuale inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale per cui si possono applicare le medesime disposizioni regolamentari;

VISTA la nota del 29 settembre 2025 (prot. n. 0240237), successivamente integrata in data 22 ottobre 2025 (prot. n. 0266653), con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni delle Marche ha trasmesso le conclusioni istruttorie, unitamente all'intera documentazione, relative al procedimento avviato nei confronti del Comune di Fabriano in quanto, a seguito della segnalazione relativa all'evento "*Oktoberfest" in programma nei giorni 26, 27 e 28 settembre 2025*" - per la quale ha disposto l'archiviazione in "*pre-istruttoria in quanto* […] *nessuna comunicazione dell'evento … è stata compiuta attraverso canali istituzionali del Comune di Fabriano*" - ha accertato che sulla "*pagina istituzionale Facebook* [il Comune] *ha pubblicato in data 20 settembre 2025 alcune foto che ritraggono Sindaci con fascia tricolore e in data 21 settembre 2025 un video in cui compare* [il Sindaco] *sempre con fascia tricolore* [privi dei] *requisiti di impersonalità ed indispensabilità per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni",* richiesti dall'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 in materia di comunicazione istituzionale. Dopo aver *"tentato un approccio costruttivo volto ad ottenere l'adeguamento spontaneo al dettato del comma 1 dell'articolo 9 della legge 28/2000, senza riuscirci nell'immediato*", il Comitato in data 22 settembre 2025 ha avviato il procedimento attraverso la richiesta di controdeduzioni nei confronti del Comune di Fabriano, rilevando inoltre che anche "*sulla pagina facebook "Daniela Ghergo Sindaco" sono stati pubblicati* [analoghi *post*, immagini e video] *nelle date 15 e 21 settembre 2025* [e] *in data 8 settembre 2025 foto in cui compare il Sindaco con fascia tricolore*".
Al riguardo, ha proceduto ad un'ulteriore richiesta di controdeduzioni in data 25 settembre 2025 e con la delibera n. 94 del 26 settembre 2025 ha trasmesso la documentazione istruttoria per "*la pubblicazione sulla pagina istituzionale Facebook del Comune di Fabriano del video in cui compare il Sindaco con fascia tricolore del 21 settembre 2025 nonché la pubblicazione sulla pagina Facebook "Daniela Ghergo Sindaco" di foto in data 8 settembre 2025 e di post e video in data 15 e 21 settembre 2025 in cui parimenti compare il Sindaco con fascia tricolore*", attesa la violazione dell'articolo 9 della legge 28 del 2000;

ESAMINATE le memorie difensive pervenute in data 24 e 26 settembre 2025 con le quali il Sindaco del Comune di Fabriano, dott.ssa Daniela Ghergo, nel ribadire la legittimità della condotta propria e dell'Ente, ha rappresentato quanto segue:
- relativamente all'informazione pubblicata sulla pagina istituzionale facebook del Comune di Fabriano in data 20 settembre 2025: si tratta di "*una cerimonia istituzionale, svoltasi presso la Prefettura di Ancona, di conferimento da parte del Prefetto della "Medaglia d'Onore", concessa ai cittadini italiani, militari e civili, deportati ed internati nei lager nazisti e destinati al lavoro coatto per l'economia di guerra o ai familiari dei deceduti. Questo evento si è svolto in occasione della prima "Giornata degli Internati italiani nei campi di concentramento tedeschi durante la seconda guerra mondiale", istituita con legge 13 gennaio 2025, n. 6. L'invito a questa cerimonia è stato trasmesso al Sindaco di Fabriano dal Prefetto di Ancona Maurizio Valiante, poiché si è proceduto alla consegna alla Medaglia d'Onore alla*

concittadina sig.ra Luigina Brandi, in memoria del padre sig. Brandino Brandi, militare internato"; all'uopo, allega l'invito del Signor Prefetto alla manifestazione di sabato 20 settembre 2025, con espressa indicazione della Fascia Tricolore;

- relativamente al video del 21 settembre 2025 sempre sul profilo *facebook* istituzionale del Comune: "*si riferisce ai saluti istituzionali rivolti al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella dalla sottoscritta, in qualità di Sindaco di Fabriano ed in rappresentanza della cittadinanza, in occasione della sua visita presso lo stabilimento Ariston di Albacina di Fabriano per le celebrazioni del centenario della nascita dell'ing. Francesco Merloni. La cerimonia si è svolta alla presenza delle massime autorità di Stato (oltre al Presidente della Repubblica, erano presenti la premier Giorgia Meloni e il Ministro Tajani) e di altre personalità che hanno ricoperto rilevanti cariche istituzionali, sia a livello nazionale, sia internazionale, per cui si è ritenuto doveroso informare la cittadinanza e far conoscere l'intervento della sottoscritta in occasione di tale cerimonia non aperta al pubblico, in quanto non organizzata, né patrocinata dall'ente comunale. Si tratta quindi di una informazione istituzionale imparziale e impersonale, strumentale a far conoscere ai concittadini il saluto istituzionale del Sindaco al Presidente della Repubblica, senza alcuno sfruttamento del "palcoscenico" comunale*";
- relativamente alla pubblicazione sulla pagina personale facebook: "*non concreta una violazione delle regole di par condicio, non andando a impegnare strumenti di informazioni nella titolarità dell'ente. In particolare:* a) *i contenuti riferiti al 15 settembre 2025 riguarda*[no] *l'inizio della scuola e quindi rientra*[no] *nell'ambito dell'attività di informazione al pubblico, per cui non vi è alcuna intenzione di conformare il pensiero e di condizionare l'opinione pubblica*; riguardo al video del 21 settembre 2025 "*trattasi di un intervento* […] *svolto in occasione della manifestazione organizzata presso lo stabilimento Ariston di Albacina, in occasione del 100° anniversario dalla nascita di Francesco Merloni*"; c) infine, "*avendo riguardo alle immagini e all'informativa relativa alla Festa della Madonna del Buon Gesù, trattasi della "seconda patrona" di Fabriano e protettrice dei fabrianesi, avendo salvaguardato in passato la popolazione dai terremoti"*;
- infine, si fa presente che "*relativamente alla pubblicazione dell'08 settembre c.a., la denuncia sia stata fatta da soggetti politici oltre il termine di dieci giorni dalla pubblicazione, per cui non si possa procedere alla relativa contestazione*";

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, il divieto di comunicazione istituzionale di cui all'art. 9 è decorso dalla convocazione dei comizi per le elezioni regionali nelle Marche, ovvero a partire dal 14 agosto 2025, quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle votazioni ed è proseguito fino alla chiusura delle operazioni di voto (29 settembre 2025);

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 giurisprudenza 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 le attività di informazione e comunicazione oggetto di accertamento sono ricadute nel periodo di applicazione del divieto sancito dal citato articolo 9 in quanto successive al 14 agosto 2025, data di inizio della campagna elettorale del 28 e 29 settembre 2025;

PRESA VISIONE delle attività di comunicazione come accertate dal competente Comitato regionale, nonché dell'intera documentazione istruttoria ed in particolare:

- *post* pubblicato in data 20 settembre 2025 sulla pagina istituzionale *facebook* del Comune di Fabriano (https://www.facebook.com/comune.fabriano/?locale=it_IT), relativo alla giornata degli Internati nazionali nei campi di concentramento tedeschi durante la seconda guerra mondiale, che ritrae i Sindaci con la fascia tricolore, per il quale si archivia la relativa documentazione, in quanto "*si riferisce ad una cerimonia istituzionale di rilievo nazionale,*

non aperta al pubblico svoltasi presso la Prefettura di Ancona e per la quale è stato espressamente richiesto l'uso della fascia tricolore";

- *post* pubblicato in data 21 settembre 2025 sullo stesso profilo *facebook* del Comune, il quale contiene i saluti istituzionali del Sindaco di Fabriano al Presidente della Repubblica Italiana in occasione delle celebrazioni per il Centenario della nascita di Francesco Merloni con relativo video del seguente tenore puramente istituzionale: "*Signor Presidente della Repubblica è mio grande onore formulare a lei, alle Autorità, alla famiglia Merloni a nome della città di Fabriano e dei suoi cittadini, un caloroso saluto di benvenuto. È particolarmente emozionante poterlo fare in occasione della celebrazione del centenario della nascita di Francesco Merloni, fabrianese illustre, simbolo di questa terra e dei suoi valori…omissis…*";

RILEVATO che tali attività di comunicazione sono state realizzate dal Comune di Fabriano attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, e precisamente il profilo *facebook* dell'Ente;

RILEVATO inoltre che la pubblicazione del *post* del 21 settembre 2025 in oggetto è "*condivisa dalla pagina "Daniela Ghergo Sindaco*", come accertato dal competente Comitato regionale;

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, così come chiarito negli orientamenti applicativi dell'Autorità in materia di divieto di comunicazione istituzionale (cfr. FAQ risposte a domande frequenti: https://www.agcom.it/competenze/media/par-condicio#faq);

RILEVATO che il profilo *facebook* di Daniela Ghergo (https://www.facebook.com/ghergodaniela/?locale=it_IT) riporta la dicitura "Danila Ghergo Sindaco" e tra le informazioni "*Sindaco di Fabriano dal 2022*";

RILEVATO che tale condivisione del *post* con il profilo *facebook* del Comune di Fabriano rappresenta un chiaro elemento della correlazione di tale contenuto del profilo personale di Daniela Ghergo Sindaco con l'Ente da essa rappresentato;

RITENUTO pertanto di per sé evidente ai fini della qualificazione dell'attività di comunicazione in questione, un comportamento lesivo del legittimo affidamento dei cittadini circa la provenienza delle informazioni trasmesse attraverso la spendita della carica di Sindaco da parte della dott. ssa Daniela Ghergo - tenuta 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 ed elementi prettamente istituzionali utilizzati a tale scopo;

RITENUTO quindi che la pubblicazione in questione, essendo riferibile al Sindaco di Fabriano nella sua veste istituzionale, è riconducibile all'Amministrazione Comunale, interessata al voto regionale del 28 e 29 settembre 2025;

RILEVATO per l'effetto che l'attività di comunicazione istituzionale realizzata sul profilo *facebook* "Daniela Ghergo Sindaco", oggetto di accertamento, appare in contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto priva del requisito dell'indispensabilità e dell'impersonalità, in considerazione della sua provenienza istituzionale e non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità;

RILEVATO altresì che sullo stesso profilo *facebook* di "Daniela Ghergo Sindaco" sono stati pubblicati il *post* dell'8 settembre 2025 relativo alla Festa della Madonna del Buon Gesù con le foto del Sindaco di Fabriano con la fascia tricolore e quello del 15 settembre seguente dal titolo "*Buon anno scolastico a tutte e a tutti*", tramite il video dell'evento contraddistinto dal logo del Comune di Fabriano, che ritrae il Sindaco di Fabriano con la fascia tricolore, privi anch'essi, sulla base degli accertamenti del Comitato regionale, dei requisiti di impersonalità ed indispensabilità;

RAVVISATA, pertanto, la non rispondenza a quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 28 del 2000 dei *post* oggetto di accertamento dell'8, 15 e 21 settembre 2025, quest'ultimo condiviso anche nel profilo *facebook* del Comune di Fabriano;

RITENUTO di condividere, per le motivazioni addotte e per gli accertamenti istruttori effettuati, le conclusioni formulate dal Comitato regionale per le comunicazioni delle Marche, compresa l'archiviazione del *post* pubblicato sul profilo *facebook* del Comune di Fabriano in data 20 settembre 2025 relativo alla giornata degli Internati nazionali nei campi di concentramento tedeschi durante la seconda guerra mondiale;

RITENUTA l'applicabilità, ai casi 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 della Commissaria Elisa Giomi, relatrice ai sensi dell'art. 31 del *"Regolamento"*;

ORDINA

al Comune di Fabriano di pubblicare sul sito *web*, sulla *home page*, entro un giorno 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 pubblicazione dei *post* sul profilo *facebook* "Daniela Ghergo Sindaco" in data 8 settembre 2025 dal titolo "*Festa della Madonna del Buon Gesù"*, 15 settembre 2025 dal titolo "*Buon anno scolastico a tutte e a tutti*" e 21 settembre 2025 contenente i saluti istituzionali del

Sindaco di Fabriano al Presidente della Repubblica Italiana in occasione delle celebrazioni per il Centenario della nascita di Francesco Merloni - quest'ultimo condiviso anche sul profilo *facebook* istituzionale del Comune di Fabriano. 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 e tutela dei diritti fondamentali"*, 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 Fabriano e al Comitato regionale per le comunicazioni delle Marche e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 6 novembre 2025

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

LA COMMISSARIA RELATRICE
Elisa Giomi

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella