



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

DELIBERA N. 111/26/CONS

ORDINE NEI CONFRONTI DEL COMUNE DI COSTERMANO SUL GARDA (VERONA) PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28 DURANTE LA CAMPAGNA PER LE ELEZIONI REGIONALI DEL 23 E 24 NOVEMBRE 2025

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 13 maggio 2026;

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 Giunta Regionale del Veneto n. 56 del 19 settembre 2025 con il quale sono stati convocati per i giorni 23 e 24 novembre 2025 i comizi per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale nella Regione Veneto;



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 21 gennaio 2026 (prot. n. 0018618), con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto ha trasmesso le conclusioni istruttorie, unitamente all’intera documentazione, relative al procedimento avviato nei confronti del Comune di Costermano sul Garda a seguito della segnalazione del 19 novembre 2025 a firma del Segretario provinciale del Partito Democratico di Verona Signor Franco Bonfante, integrata con osservazioni il 21 novembre seguente, in quanto “*Stefano Passarini Sindaco di Costermano sul Garda ha utilizzato uffici comunali per promuovere la campagna elettorale di Alberto Bullio e Flavio Tosi in quota Forza Italia [e] ha convocato con logo del comune e sua firma un’assemblea pubblica, presso la sala civica comunale sopra la biblioteca, dal titolo: “Gestione di vincoli cimiteriali civili e militari: proposta di legge e accordo istituzionale”. La proponente della legge è l’onorevole di Forza Italia Paola Boscaini, presente in assemblea in videoconferenza [...] invitata a relazionare ad un evento ad hoc nel comune di Costermano sul Garda, dove un assessore di questa giunta in quota a Forza Italia, nello specifico Alberto Bullio è candidato al Consiglio Regionale del Veneto [...] La presenza del candidato Alberto Bullio è un elemento aggiunto dal Corriere di Verona e non dal segnalante [...] Flavio Tosi [è stato] invitato ma non presente alla riunione [...] È evidente la propaganda istituzionale a favore di Forza Italia” [...] con utilizzo improprio dell’istituzione [comunale] a pochi giorni dalle elezioni*”, il tutto in violazione dei requisiti di indispensabilità e di impersonalità richiesti dall’articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 in materia di comunicazione istituzionale. Al riguardo, il Comitato in data 19 novembre 2025 ha avviato il procedimento attraverso la richiesta di controdeduzioni nei confronti del Comune di Costermano sul Garda e “*nella seduta del 26 novembre 2025 [ha proposto] la violazione dell’art. 9, comma 1, della Legge n. 28/2000, in merito a quanto segnalato*”;

ESAMINATE le memorie difensive pervenute in data 20 e 21 novembre 2025 con le quali il Sindaco del Comune di Costermano sul Garda, Signor Stefano Passarini, ha rappresentato quanto segue:

“A – serata dell’11.11.2025. La verità tratta dai testimoni e dalle riprese della serata

1) Per l’11.11.2025 il sottoscritto ha organizzato una assemblea pubblica al solo fine di illustrare ai cittadini lo stato della situazione dei vincoli cimiteriali civili e militari dei 4 sepolcri (3 civili ed 1 militare) presenti sul territorio di Costermano sul Garda. Tema che da giugno c.a. ha creato molti problemi alle famiglie che negli anni hanno realizzato l’abitazione tra i 50 ed i 200 metri dai 4 cimiteri;



2) *La convocazione della serata è avvenuta a mezzo social ed invio di messaggi con wz l'8.11.2025. La convocazione non ha mai riportato simboli di alcun partito e riferimenti ad alcun candidato alle prossime elezioni regionali;*

3) *Le 120 persone presenti, ma anche le riprese della serata, possono testimoniare che non erano presenti simboli di alcun partito nè in sala nè durante la proiezione;*

4) *Le 120 persone presenti e dalle immagini delle riprese video si potrà constatare che mai sono stati proiettati simboli di alcun partito;*

5) *Le 120 persone presenti e dalle immagini delle riprese video si potrà constatare che non era presente alcun candidato in corsa per il rinnovo del consiglio del Veneto;*

6) *Le 120 persone presenti e dalle immagini delle riprese video si potrà constatare che non era presente il candidato alle elezioni regionali Alberto Bullio (assessore nella mia maggioranza in comune a Costermano sul Garda);*

7) *Le 120 persone presenti e dalle immagini delle riprese video si potrà constatare che non era presente il candidato alle elezioni regionali Tosi Flavio;*

8) *Le 120 persone presenti e dalle immagini delle riprese video si potrà constatare che il sottoscritto non ha mai fatto il nome di alcun candidato al rinnovo del consiglio del Veneto (quindi nemmeno dei candidati di Forza Italia Alberto Bullio o Tosi Flavio);*

9) *Le 120 persone presenti e dalle immagini delle riprese video si potrà constatare che il sottoscritto non ha mai parlato di elezioni regionali nè tantomeno di far votare questo o quel consigliere candidato;*

10) *Le 120 persone presenti e dalle immagini delle riprese video si potrà constatare che quando l'Onorevole Boscaini (cofirmataria della proposta di legge sui vincoli cimiteriali), è intervenuta direttamente dalla Camera dei Deputati la sua immagine era priva di riferimento al partito di Forza Italia;*

11) *Le 120 persone presenti e dalle immagini delle riprese video si potrà constatare che il sottoscritto non ha mai distribuito alcun materiale elettorale e per alcun candidato al rinnovo del consiglio Veneto;*

12) *In sala era presente il giornalista del quotidiano l'Arena (professionista che dopo qualche giorno ha firmato l'articolo sullo svolgimento della serata). Lo stesso potrà serenamente testimoniare quanto [...] affermato nei punti da 3 ad 11;*

13) *Il sottoscritto non ha mai chiesto al candidato consigliere Tosi Flavio di partecipare alla serata dell'11.11.2025;*

14) *Consiglieri comunali presenti alla serata e che quindi hanno constatato di persona che non era presente l'assessore Bullio e comunque possono confermare quanto indicato dai punti 3 all'11 della presente lettera; Maggioranza: Saba Cinzia; Salvetti Aldo; Zanandreis Irene; Tombi Davide; Sala Morgana Minoranza: Scala Delia;*

B – motivi della convocazione della serata: non per campagna elettorale ma per un naturale momento di confronto e di relazione con i cittadini di Costermano sul Garda

1) *momento di informazione alla popolazione che a seguito di una recentissima sentenza si è vista negare la possibilità di ampliare la propria abitazione e da parte dell'amministrazione di non poter realizzare un Centro diurno e Casa di Riposo per Anziani;*

2) *dopo che per 4 mesi l'amministrazione aveva lavorato per risolvere la questione che penalizza fortemente il territorio di Costermano sul Garda; da giugno l'amministrazione ha intrapreso:*



- a. contatti con parlamentari al fine di arrivare ad una proposta di legge che risolva la questione per tutti i comuni italiani che hanno la presenza di cimiteri civili;
- b. contatti con il Ministero della Difesa ed il VDK (Volksbund Deutsche Kriegsgraberfursorge) per arrivare alla firma di un protocollo d'intesa tra le parti al fine di poter invece risolvere la questione attorno al cimitero militare tedesco;

3) Quindi:

- a. Per i cimiteri civili è stata poi depositata in parlamento una proposta di legge;
- b. Per il cimitero militare tedesco dopo numerosissima corrispondenza, solo il 28.10 si è arrivati ad un incontro con il Console Generale di Germania presente in Italia ed i rappresentanti del VDK (Volksbund Deutsche Kriegsgraberfursorge);
- i. Quindi: il 30.10 veniva inviata alle parti (Ministero della Difesa, Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Console Generale di Germania ed i rappresentanti del VDK, copia dell'intesa che di fatto porta alla valorizzazione di entrambe le aree (da un lato quelle del Cimitero Militare e dall'altra quello comunale);
- ii. Il 4.11 è stata inviata una relazione al Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale (anche alla luce dell'incontro con il Console Generale di Germania);
- iii. L'8.11 è stata convocata una assemblea pubblica per illustrare le due attività alla popolazione;

C – le dichiarazioni del segretario del PD (Non presente all'assemblea pubblica) tratte dall'articolo apparso sul quotidiano “Il Corriere Verona del 19.11.2025”:

«Il sindaco in carica, Stefano Passarini, ha convocato con logo del comune e sua firma un'assemblea pubblica l'11 novembre scorso nella sala civica comunale sopra la biblioteca, dal titolo: “Gestione di vincoli cimiteriali civili e militari: proposta di legge e accordo istituzionale” - spiega il segretario provinciale Dem Franco Bonfante.

La proponente della legge è [...] l'onorevole di Forza Italia Paola Boscaini, intervenuta in assemblea in videoconferenza per illustrare la legge. Nella lista come candidati di Forza Italia alle prossime elezioni regionali figurano Alberto Bullio assessore del medesimo comune di Costermano e presente alla serata, come anche Flavio Tosi, invitato ma non intervenuto alla riunione. È evidente la propaganda istituzionale a favore di Forza Italia», evidenzia Bonfante, che fa appello alla legge 28 del 22 febbraio 2000. «È inaccettabile che le istituzioni vengano messe al servizio di una parte politica. Sedi e risorse pubbliche devono essere destinate esclusivamente a funzioni istituzionali e a supporto delle operazioni elettorali - continua il segretario provinciale».

Le sopra riportate dichiarazioni risultano vere nelle seguenti affermazioni:

1) Durante l'assemblea è intervenuto l'On. Paola Boscaini in qualità di cofirmatario della proposta di legge sui vincoli cimiteriali;

2) Nella lista di Forza Italia figurano i candidati Alberto Bullio e Tosi Flavio.

Le sopra riportate dichiarazioni risultano non vere nelle seguenti affermazioni:

1) Che l'assessore Bullio Alberto era presente alla serata;

2) Che l'europarlamentare Flavio Tosi fosse stato invitato;

3) Che la serata era stata convocata per agevolare i candidati di Forza Italia;

4) Che la serata era stata convocata per una evidente propaganda istituzionale a favore di Forza Italia;



5) *Che il sottoscritto ha utilizzato gli uffici comunali per promuovere la campagna elettorale di Alberto Bullio e Flavio Tosi (candidati in quota Forza Italia)”;*

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 nel Veneto, ovvero a partire dal 9 ottobre 2025, quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle votazioni ed è proseguito fino alla chiusura delle operazioni di voto (23 e 24 novembre 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 9 ottobre 2025, data di inizio della campagna elettorale del 23 e 24 novembre 2025;

PRESA VISIONE delle attività di comunicazione come verificate dal competente Comitato regionale ed oggetto di approfondimento istruttorio, nonché dell'intera documentazione istruttoria attinente al profilo *facebook* di Stefano Passarini (<https://www.facebook.com/stefano.passarini.costermano/photos/>) dal quale si rileva che:

- nel caso di specie si segnala *“una comunicazione istituzionale effettuata tramite un volantino di convocazione di assemblea pubblica in merito alla gestione dei vincoli cimiteriali, e l'utilizzo di uffici comunali per effettuazione propaganda politica a favore di alcuni esponenti di Forza Italia;*
- *la comunicazione si configura come comunicazione istituzionale e perciò è suscettibile di violazione, a meno che non abbia il requisito dell'indispensabilità. Il Sindaco dell'Ente nelle proprie controdeduzioni afferma che l'assemblea è stata convocata per un momento di confronto e di relazione con i cittadini;*
- *per quanto sopra riportato, non si riscontra l'indispensabilità di un iter non vincolato a scadenze inderogabili e collocabili nell'ambito della par condicio; riguardo al requisito dell'impersonalità, il volantino riporta l'indicazione e la firma del Sindaco in carica”;*

RILEVATO che le attività di comunicazione segnalate non sono state realizzate dal Comune di Costermano sul Garda attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, ma attraverso il profilo *facebook* del Signor Stefano Passarini;

CONSIDERATO che le attività di propaganda elettorale dei singoli titolari di cariche pubbliche, specie se candidati, sono consentite al di fuori dell'esercizio delle funzioni istituzionali senza che vengano *“utilizzati mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze”* (cfr. *FAQ*, risposte a domande frequenti, pubblicate sul sito *web*: www.agcom.it);

RILEVATO che dall'istruttoria sommaria relativa alle comunicazioni segnalate si riscontra la pubblicazione dei *post* dell'8 e 11 novembre 2025, entrambi dal titolo *“Gestione dei vincoli cimiteriali - Incontro pubblico”*, organizzato per l'11 novembre 2025 dalle ore 19:00 alle ore 19:30, sul profilo *facebook* di Stefano Passarini (<https://nb-no.facebook.com/stefano.passarini.costermano>), con allegata la relativa locandina;

RILEVATO che tale locandina reca il logo del Comune di Costermano sul Garda e la firma del Sindaco Passarini con l'invito ad un incontro *“presso sala civica sopra la biblioteca”* e quindi con l'utilizzo di una struttura comunale, configurandosi - come verificato dal competente Comitato regionale - quale *“comunicazione istituzionale effettuata (...) tramite*



social e messaggistica whatsapp” e priva delle caratteristiche dell’indispensabilità e dell’impersonalità;

RILEVATO per l’effetto, in sede di approfondimento istruttorio, la presenza di elementi sufficienti per l’accertamento di una chiara correlazione tra le attività di comunicazione di Stefano Passarini Sindaco dell’Ente e il Comune di Costermano sul Garda, tali da poter ledere il legittimo affidamento dei cittadini circa la provenienza delle informazioni trasmesse e i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa;

RITENUTO quindi che l’attività di comunicazione segnalata può essere imputata al Comune di Costermano sul Garda e ricompresa nell’ambito di applicazione dell’art. 9 della legge n. 28 del 2000 durante il periodo elettorale;

RITENUTO, pertanto, di poter aderire alla proposta di applicazione della misura sanzionatoria formulata dal Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto relativamente alla pubblicazione dei *post* segnalati;

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 del Commissario Antonello Giacomelli, relatore ai sensi dell’art. 31 del “*Regolamento*”;

ORDINA

al Comune di Costermano sul Garda 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* pubblicati durante la campagna per le elezioni regionali del 23 e 24 novembre 2025 sul profilo *facebook* di Stefano Passarini, Sindaco dell’Ente in data 8 e 11 novembre 2025, entrambi dal titolo “*Gestione dei vincoli cimiteriali - Incontro pubblico*”, organizzato per l’11 novembre 2025 dalle ore 19:00 alle ore 19:30 presso la biblioteca comunale, con allegata locandina. In tale messaggio si dovrà espressamente fare 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 Costermano sul Garda e al Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto e pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 13 maggio 2026

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella