



L'ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DURANTE I PERIODI DI CAMPAGNA ELETTORALE

**Casistica delle fattispecie esaminate nel periodo 2016-2020
dal Comitato regionale per le Comunicazioni del Veneto**

Giorgio Marsiglio



Corecom del Veneto

Gualtiero MAZZI (Presidente), Nerino CHIEREGHIN, Fabrizio COMENCINI,
Marco MAZZONI NICOLETTI, Luigi PERISSINOTTO

Servizio Diritti della Persona del Consiglio regionale del Veneto

Dirigente Capo: Claudio Giulio RIZZATO

Ufficio Supporto Corecom

Sede

Via Poerio, n. 34 30171 Mestre-Venezia

tel. 041.2701650

mail: corecom@consiglioveneto.it

PEC: corecom@consiglioveneto.legalmail.it

sito internet: <http://corecom.consiglioveneto.it/corecom/>

Il presente elaborato è disponibile, con i link attivi, all'indirizzo
[http://doc989.consiglioveneto.it/corecom/resources/Corecom_Veneto_2016-2020 -
_Comunicazione istituzionale e par condicio\(2\).pdf](http://doc989.consiglioveneto.it/corecom/resources/Corecom_Veneto_2016-2020_-_Comunicazione_istituzionale_e_par_condicio(2).pdf)

INDICE SOMMARIO

PREFAZIONE

PREMESSA	1
INTRODUZIONE	3

L'articolo 9, comma 1, della legge 22 febbraio 2000, n. 28	3
Contenuto dell'elaborato	3
Metodologia adottata	3
Schema dell'elaborato	4

PARTE GENERALE

GLI ELEMENTI DELLA FATTISPECIE

Finalità della disposizione normativa	5
“Impersonalità” ed “indispensabilità” della comunicazione istituzionale	6
- impersonalità	6
- indispensabilità	7
Requisiti soggettivo ed oggettivo della comunicazione istituzionale	7
- requisito soggettivo	7
- requisito oggettivo	8
Destinatari della comunicazione istituzionale	9
La comunicazione relativa all'evento, distinta dall'effettuazione dell'evento	10
Ambito temporale	10
Ambito territoriale	11

IL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO

Procedimento a seguito di segnalazione e procedimento d'ufficio	12
<i>Iter</i> procedurale	13
Adeguamento spontaneo	13
Sanzione (ordine)	14
Ottemperanza e verifica	15
Inottemperanza e sanzione (ordinanza-ingiunzione)	16
Ricorso giurisdizionale	16

Casi di competenza del Prefetto	17
PARTE SPECIALE	19
Logo o Stemma	19
Attività di informazione effettuata dall'ufficio stampa dell'Ente	21
Inaugurazioni, cerimonie ed altri eventi	23
Comunicazioni su temi di interesse generale	27
Comunicazioni di pubblica utilità	29
Notiziario ed altri strumenti	31
Comunicazioni relative ad appuntamenti referendari	35
Propaganda elettorale	39
Comunicazioni effettuate da soggetti politici, ma imputate ad una pubblica amministrazione	43
CONCLUSIONI	53

PREFAZIONE

Con il presente lavoro, redatto dal dottor Giorgio Marsiglio in attuazione del proprio obiettivo personale di performance, il Comitato regionale per le Comunicazioni del Veneto intende offrire una guida ragionata allo svolgimento della comunicazione istituzionale nel corso delle campagne elettorali e referendarie.

Tale guida, passando in rassegna la casistica delle fattispecie esaminate dall'attuale Comitato nel corso del mandato ormai prossimo alla scadenza, vuole anche favorire una pausa di riflessione su come - a distanza di più di vent'anni dall'entrata in vigore - l'interpretazione del primo comma dell'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000 n. 28 in materia di par condicio elettorale e referendaria si riveli sempre più di non facile lettura e condivisione da parte di pubbliche amministrazioni ed operatori dell'informazione.

Dall'analisi effettuata emerge che la comunicazione istituzionale utilizza ormai, quasi esclusivamente, modalità telematiche di diffusione del messaggio, che pur ipotizzabili alla data di entrata in vigore della legge n. 28 del 2000, hanno assunto sviluppo e molteplicità di forme certamente non prevedibili allora.

In particolare, sono le piattaforme di social networking ad impegnare sempre più l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ed i Corecom, che trovano sulla propria strada l'ostacolo frapposto da alcune di esse alla possibilità per le persone giuridiche di accreditarsi direttamente; l'accesso delle pubbliche amministrazioni ai social network può così avvenire solamente tramite propri dipendenti, animati certamente da buona volontà e spirito di servizio, ma con inevitabili difficoltà interpretative nel caso debbano applicarsi normative sanzionatorie a fronte del non corretto uso di tali forme di comunicazione.

L'attuale linea interpretativa dettata dall'autorità garante non approfondisce tali aspetti, imputando sostanzialmente all'ente pubblico (al quale le pagine od i profili siano comunque intitolati) l'attività ritenuta compiuta in violazione: trattasi comunque di una responsabilità amministrativa, che comporta sanzioni di carattere simbolico, pur se a volte elettoralmente rilevanti.

Diverse potrebbero essere le valutazioni da parte di altre autorità, chiamate invece a valutare la sussistenza di altre forme di responsabilità: non è l'oggetto del presente lavoro^o, volutamente relativo alle sole fattispecie effettivamente poste all'esame del Comitato e successivamente giunte alla decisione dell'autorità garante.

Per sapere se il prossimo Comitato dovrà spingere le proprie riflessioni anche su tali aspetti, ignoti al legislatore di inizio millennio, crediamo che non si dovrà attendere molto.

Mestre-Venezia, maggio 2021

*Il Dirigente Capo
del Servizio Diritti della Persona*

dott. Claudio Giulio Rizzato

*Il Presidente
del Corecom Veneto*

avv. Gualtiero Mazzi

^o Si veda invece STEFANO ZUNARELLI – CHIARA ALVISI, [Studio inerente all'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle PP.AA. e i riflessi sulla tutela della par condicio](#), Corecom Emilia-Romagna, Febbraio 2020.

PREMESSA

I Comitati regionali per le Comunicazioni (Corecom) “sono funzionalmente organi dell’Autorità”. Così dispone l’art. 1, comma 13, della [legge 31 luglio 1997, n. 249](#) istitutiva dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – AGCOM.

Lo stesso organo collegiale, però, viene definito nella legislazione regionale anche “organo di consulenza e di gestione della Regione e di controllo in materia di comunicazioni”, come affermato per il Veneto dall’art. 2 della [legge regionale 10 agosto 2001, n. 18](#).

Ecco allora coesistere, e a volte confliggere, funzione amministrativa e funzione politica.

Il Comitato, per la propria natura di organo politico e non solo amministrativo, va naturalmente oltre la mera attuazione amministrativa delle leggi, per offrirne invece una lettura critica.

Al tempo stesso l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, amministrazione indipendente squisitamente di carattere tecnico, per il proprio ruolo di Garante si trova spesso a supplire alle lacune che il Legislatore anche più attento inevitabilmente trascura, compiendo così un’attività di integrazione della normativa che a volte si pone al limite del ruolo attribuito dalle norme vigenti.

L’attività di vigilanza sulle attività di comunicazione istituzionale, effettuate dalle pubbliche amministrazioni nei periodi di campagna elettorale, è un esempio di tale conflitto.

INTRODUZIONE

L'articolo 9, comma 1, della legge 22 febbraio 2000, n. 28

Art. 9. (Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione) 1. Dalla data di 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.

Si tratta della disposizione normativa con la quale il legislatore statale, pur non vietandola totalmente, ha comunque limitato l'attività di comunicazione svolta dalle pubbliche amministrazioni durante i periodi di campagna elettorale e referendaria (periodo c.d. di “*par condicio* elettorale”).

La disposizione è contenuta nella [legge 22 febbraio 2000, n. 28](#) (*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*) e vede i Comitati regionali per le Comunicazioni (Corecom) investiti della funzione di rendere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) un parere non vincolante; spetterà poi all'Autorità, unica titolare della relativa potestà, sanzionare l'amministrazione pubblica autrice dell'attività comunicativa ritenuta illegittima (si veda l'art. 10 della citata legge n. 28 del 2000).

La vigilanza sul rispetto di tale disposizione normativa ha occupato, nel corso del quinquennio 2016-2020, gran parte dell'attività profusa dal Corecom Veneto nell'esercizio della vigilanza sul rispetto della normativa in materia di *par condicio* elettorale; vigilanza che ha visto come altro ambito di attività quello di garantire l'equilibrio informativo tra i soggetti politici elettorali nei programmi di informazione trasmessi dalle radio e televisioni locali e dalla sede regionale della RAI - concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Contenuto dell'elaborato

Nella presente disamina vengono descritte le attività di comunicazione e di informazione che una pubblica amministrazione non deve tenere in periodo di *par condicio* elettorale, sulla scorta dell'ampia casistica formata negli anni di mandato dell'attuale Comitato veneto e mediante un percorso attraverso le definizioni e i principi ricavati dalle decisioni assunte dall'Autorità al termine di ciascun procedimento sanzionatorio.

Metodologia adottata

Allo scopo di attribuire una corretta lettura all'elaborato, per ogni fattispecie esaminata è stata riportata la relativa decisione assunta dall'Autorità garante, unica titolare del potere di adottare atti aventi il carattere di definitività.

Solo per alcuni casi, che sono stati oggetto di controversia interpretativa mossa dal Comitato in qualità di organo di carattere politico, viene riportata anche l'interpretazione proposta dal Corecom Veneto in sede di parere consultivo e non vincolante.

Alle decisioni dell'Autorità va quindi attribuita la valenza di interpretazione ufficiale dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000; questo, però, solo dal punto di vista amministrativo, salvo quindi

un'eventuale decisione di segno diverso che sempre potrà provenire dalla giustizia amministrativa mediante sentenza emessa a seguito di ricorso giurisdizionale.

Schema dell'elaborato

parte generale

Avvalendosi delle motivazioni riportate nelle deliberazioni assunte dall'Autorità, vengono presi in esame gli elementi riguardanti la fattispecie di violazione dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, oltre ad alcuni aspetti del procedimento sanzionatorio.

parte speciale

Vengono descritte, articolate per categoria e riportando la consultazione elettorale o referendaria nella quale si sono verificate, le condotte oggetto di segnalazione o di procedimento d'ufficio esaminate nel corso del quinquennio, come descritte nelle decisioni assunte in merito dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Quando difforme, in alcuni casi viene riportato anche il parere del Corecom Veneto.

PARTE GENERALE

Le violazioni in materia elettorale che rientrano nella competenza dei Corecom e dell'AGCOM sono esclusivamente quelle previste nella citata legge n. 28 del 2000; sono estranee invece le violazioni previste da altre normative, di competenza dell'Autorità prefettizia (in caso di violazioni amministrative) o dell'Autorità giudiziaria (in caso di reato).¹

GLI ELEMENTI DELLA FATTISPECIE

Finalità della disposizione normativa

Come affermato con chiarezza in una delibera dell'Autorità, *“gli strumenti di informazione istituzionali, in particolare nel periodo elettorale, devono attenersi il più rigorosamente possibile ai fatti istituzionali evitando di entrare nella valutazione politica al fine di non contribuire a creare disparità di trattamento tra i soggetti in competizione”* ([Delibera n. 279/19/CONS](#)).

Nelle motivazioni di ogni decisione assunta dall'Autorità viene riportato la seguente affermazione:

- 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 [amministrazioni pubbliche] possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari”* (punto 3 delle considerazioni in diritto).

La citata sentenza è relativa ad un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nello specifico tra la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ed il comitato promotore di un referendum abrogativo.

Il testo completo dell'inciso della citata sentenza è però il seguente *“D'altra parte, la stessa disposizione invocata dai ricorrenti a sostegno della assoluta necessità della c.d. comunicazione "istituzionale" sul significato e la portata dei quesiti referendari, e cioè l'art. 9 della citata legge n. 28 del 2000, va interpretata, nel comma 1, nel senso 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, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari.”*

Come detto, l'Autorità richiama in tutte le proprie decisioni, e quindi non solo per i referendum ma anche per tutte le altre tipologie di consultazione popolare (dalle elezioni politiche alle elezioni comunali), quanto affermato dalla Corte costituzionale: assistiamo quindi ad un'interpretazione di carattere estensivo nei confronti del quale il Comitato, a maggioranza, ha avuto occasione di manifestare la propria diversità di lettura (si veda oltre, nella parte speciale al numero 24: [Delibera n. 598/16/CONS](#)).

¹ Come sarà illustrato nel paragrafo “Propaganda elettorale” della Parte speciale, anche la fattispecie di violazione in materia di propaganda elettorale prevista dall'articolo 29, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81, per alcuni versi simile nella formulazione a quella dell'articolo 9, comma 1, della legge 28 del 2000, non rientra nella competenza del sistema Corecom-AGCOM.

“Impersonalità” ed “indispensabilità” della comunicazione istituzionale

La presenza di questi due elementi è decisiva affinché una comunicazione svolta da una pubblica amministrazione possa sempre considerarsi legittima, quando viene effettuata in periodo di *par condicio* elettorale.

In periodo elettorale una comunicazione istituzionale deve pertanto essere caratterizzata contemporaneamente² dai requisiti della impersonalità e della indispensabilità; per quanto riguarda l'indispensabilità, la sussistenza deve essere accertata con riferimento all'*efficace assolvimento delle proprie funzioni*,

Nel rinviare alla parte speciale per l'esemplificazione dei due termini, vengono di seguito anticipate alcune considerazioni di carattere generale.

Impersonalità

Nelle proprie valutazioni l'Autorità ha preso in esame anche lo “stile” per giudicare come “non impersonale” l'attività comunicativa di una pubblica amministrazione:

- le “comunicazioni di fine mandato” inviate ai cittadini appaiono di chiara valenza propagandistica ed enfatica delle iniziative del Comune, strumentali dunque a proporre un'immagine positiva dell'operato dell'Amministrazione comunale uscente e del suo Sindaco ([Delibera n. 321/16/CONS](#) e [Delibera n. 322/16/CONS](#));
- le informazioni riportate sul programma relativo alla giornata di studio non si limitano con tono neutrale a fornire la mera comunicazione del convegno, ma costituiscono una sollecitazione con finalità promozionali alla partecipazione all'evento e, pertanto, ben avrebbero potuto essere pubblicate in forma neutra e senza enfasi promozionale senza compromettere l'efficace funzionamento dell'ente ([Delibera n. 257/17/CONS](#));
- il contenuto della lettera di invito appare di chiara valenza propagandistica ed enfatica dell'operato dell'ente, strumentale dunque a proporre un'immagine positiva dell'Amministrazione comunale e del Sindaco uscente, nuovamente candidato alle elezioni amministrative ([Delibera n. 211/19/CONS](#));
- nel documento pubblicato sul sito internet del Comune vengono utilizzate espressioni enfatiche e propagandistiche da parte dell'Amministrazione uscente, unitamente all'editoriale del Sindaco ([Delibera n. 160/19/CONS](#));
- il contenuto dell'opuscolo appare di chiara valenza propagandistica ed enfatica dell'operato dell'ente, strumentale dunque a proporre un'immagine positiva dell'Amministrazione comunale e del Sindaco uscente, nuovamente candidata alle elezioni amministrative ([Delibera n. 232/19/CONS](#));
- nel giornalino comunale sono presenti commenti e riferimenti, anche enfatici, alle attività svolte e in corso di svolgimento da parte dell'Amministrazione ([Delibera n. 164/19/CONS](#)).

² Nelle motivazione delle delibere sanzionatorie dell'Autorità viene solitamente riportato il seguente inciso: “[l'attività di comunicazione] appare in contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto non presenta i requisiti di indispensabilità e impersonalità cui la citata norma ancora la possibile deroga al divieto ivi sancito.”

Indispensabilità (per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni)

Nelle proprie decisioni l'Autorità si sofferma ad illustrare quando tale requisito non ricorre:

- non ricorre il requisito dell'indispensabilità quando non sussiste alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità ([Delibera n. 321/16/CONS](#));
- non ricorre l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione quando le iniziative di comunicazione non sono in alcun modo correlate all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbero potuto essere svolte in un momento successivo alla campagna elettorale non sussistendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità ([Delibera n. 162/19/CONS](#));
- non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni in quanto la programmazione di incontri finalizzati al sostegno della genitorialità e dello sviluppo sostenibile del progetto famiglia ben poteva essere differita nel tempo rispetto alle operazioni di rinnovo dell'Ente ovvero pubblicizzata senza ricorrere a forme di comunicazione istituzionale del Comune, tenuto conto della collaborazione di altri soggetti alla sua realizzazione ([Delibera n. 244/19/CONS](#)).

Il requisito è spesso associato a quello della *indifferibilità*:

- non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Ente e dell'indifferibilità, in quanto l'illustrazione della ultimazione dei lavori delle tre rotatorie avrebbe potuto essere differita nel tempo rispetto al periodo della campagna per il rinnovo dell'amministrazione comunale ([Delibera n. 170/19/CONS](#));
- non ricorre il requisito dell'indispensabilità né l'indifferibilità delle iniziative ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente, in quanto le informazioni inserite nel comunicato stampa ben avrebbero potuto essere diffuse al di fuori del periodo referendario ed elettorale senza compromettere l'efficace funzionamento dell'ente ([Delibera n. 513/20/CONS](#));
- difetta dei requisiti dell'indispensabilità ed indifferibilità della comunicazione "ben potendo l'attività di consegna delle tessere elettorali essere svolta direttamente dagli uffici comunali" ([Delibera n. 477/20/CONS](#)).

Requisiti soggettivo ed oggettivo della comunicazione istituzionale

Le limitazioni imposte dall'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 prevedono che la condotta censurata sia posta in essere da una "Pubblica Amministrazione" (*requisito soggettivo*) e che integri gli estremi della comunicazione istituzionale (*requisito oggettivo*).

Requisito soggettivo

Organi rappresentativi, distinti dai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche

L'Autorità ha chiarito cosa debba intendersi per condotta posta in essere da una Pubblica Amministrazione: la condotta deve essere riferita agli organi rappresentativi degli Enti e non ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, precisando 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 ([Delibera n. 242/19/CONS](#)).

A riprova di quanto affermato, con detta delibera l'Autorità ha archiviato una segnalazione per il motivo che l'attività di comunicazione segnalata non era stata realizzata dal Comune attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, provenendo invece da un *account* personale del Vice Sindaco senza interferire con l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte dell'Ente.

In casi recenti, a supporto di una interpretazione innovativa non condivisa dal Corecom Veneto, l'Autorità ha integrato la propria affermazione sopra riportata nel seguente modo:

“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”.

Le relative delibere sono illustrate nella parte speciale ai numeri 46 ([Delibera n. 245/19/CONS](#)), 47 ([Delibera n. 275/19/CONS](#)), 49 ([Delibera n. 477/20/CONS](#)), 50 ([Delibera n. 543/20/CONS](#)) e 51 ([Delibera n. 608/20/CONS](#)), con riportata la diversa lettura interpretativa offerta dal Corecom Veneto.

Requisito oggettivo

Attività soggette a limitazione (comunicazione istituzionale ed informazione)

E' la [legge 7 giugno 2000, n. 150](#) (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*) il necessario riferimento per la corretta definizione di “comunicazione istituzionale”, elemento cardine della disposizione normativa oggetto della presente disamina.

Avrebbe potuto avere una rilevanza interpretativa la distinzione tra l'attività di informazione e quella di comunicazione³, ma in proposito l'Autorità è recentemente intervenuta affermando che “la legge 7 giugno 2000, n. 150, 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 - impersonalità e indispensabilità dei contenuti - risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni” (si veda la [Delibera n. 228/19/CONS](#)).

Pertanto la definizione di “comunicazione” svolta dalle pubbliche amministrazioni ha preso a riferimento, nell'interpretazione adottata dall'Autorità, un ambito di applicazione più vasto di quello delineato dalla legge n. 150 in materia di attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni: ciò in quanto sono ritenute soggette alle limitazioni in periodo di *par condicio* elettorale non solo le attività di “comunicazione” effettuate dalle pubbliche amministrazioni direttamente nei confronti della popolazione, ma anche quelle di “informazione”, indirizzate solo indirettamente alla collettività attraverso la mediazione dei mezzi di comunicazione di massa (attività, questa, tipica degli uffici stampa).

³ In precedenza l'Autorità aveva avuto occasione di affermare che le fattispecie di comunicazione istituzionale oggetto di limitazione erano quelle riconducibili alla nozione di comunicazione istituzionale come individuata dalla legge n. 150 del 2000 ([Delibera n. 242/16/CONS](#)).

Per completezza di esposizione, va comunque ricordato che ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 150 del 2000, sono attività di informazione e di comunicazione istituzionale:

- a) *l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;*
- b) *la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;*
- c) *la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.*

L'articolo 1, comma 5, della legge n. 150 del 2000 precisa invece le finalità delle attività sopra elencate:

- 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”.*

Anche se l'interpretazione adottata dall'AGCOM rende superfluo ogni ulteriore sforzo interpretativo, la stessa Autorità ha avuto occasione di elencare alcune delle modalità di effettuazione della comunicazione istituzionale:

- quelle realizzate anche “attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi” (si veda art. 2, comma 1, della legge n. 150 del 2000) ([Delibera n. 393/17/CONS](#) e [Delibera n. 436/17/CONS](#));

- quelle effettuate utilizzando “ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali” (si veda art. 2, comma 2, della legge n. 150 del 2000) ([Delibera n. 394/17/CONS](#)).

Tutte quelle esaminate nella parte speciale sono, quindi, fattispecie delle quali è stata preliminarmente esaminata l'effettiva sussistenza del citato requisito oggettivo.

Destinatari della comunicazione istituzionale

Nel paragrafo precedente si è visto come l'attività di “comunicazione” delle pubbliche amministrazioni, come definita dalla legge n. 150 del 2000 (art. 1, comma 4, lett. b), abbia per destinatari i “cittadini”, le “collettività” e gli “altri enti”.

In proposito, una Istituzione Pubblica di Assistenza e di Beneficenza (IPAB) era stata oggetto di segnalazione per aver diffuso un invito riguardante l'inaugurazione di nuovi ambienti

all'interno della Casa di Riposo. Il relativo *depliant* riportava lo stemma e la dicitura dell'ente organizzatore, i riferimenti dello sponsor, i nominativi e le credenziali dei rappresentanti istituzionali.

Con la [Delibera n. 246/16/CONS](#) l'Autorità ha archiviato la segnalazione, affermando che la pubblicazione oggetto di contestazione non è riconducibile alla nozione di comunicazione istituzionale come individuata dalla legge n. 150/2000, in quanto si tratta di un invito rivolto a singoli e determinati destinatari.

Con [Delibera n. 488/16/CONS](#) (vedi nella Parte Speciale, al numero 16) l'Autorità ha però ritenuta accertata la violazione anche quando la comunicazione è rivolta a soggetti determinati, ritenuti però nel caso di specie di "elevato numero".

La comunicazione relativa all'evento, distinta dall'effettuazione dell'evento

Nell'aderire all'interpretazione che il Corecom Veneto sempre ribadisce quando invia ad una pubblica amministrazione la richiesta di controdeduzioni, l'Autorità ha precisato che *quello di cui viene fatto divieto dalle norme di legge è l'attività di comunicazione relativa ad un evento, ma non l'effettuazione dell'evento medesimo* ([delibera 598/18/CONS](#)) o, in altre parole, *“che l'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale recato dall'art. 9 della legge 28/2000 inerisce alle attività di comunicazione dell'Ente e non alle singole iniziative e/o eventi posti in essere”*. A titolo di esempio:

- l'incontro relativo alla presentazione ed illustrazione della relazione di fine mandato ([Delibera n. 140/19/CONS](#));
- la celebrazione della Festa della Liberazione del 25 aprile, della giornata ecologica o l'incontro con le aziende di un settore produttivo ([Delibera n. 360/19/CONS](#));
- la partecipazione di assessori comunali ad incontri relativi a manifestazioni culturali, scolastiche e sportive organizzate da soggetti terzi rispetto al Comune ([Delibera n. 170/19/CONS](#));
- l'apertura di un nuovo parcheggio comunale ([Delibera n. 308/19/CONS](#));
- la partecipazione di esponenti della Giunta regionale a manifestazioni o a incontri *pubblici* ([Delibera n. 229/19/CONS](#));
- la consegna da parte del Sindaco di targhe a cittadini che si sono distinti per azioni di volontariato, a margine o durante la seduta del consiglio comunale ([Delibera N. 477/20/CONS](#)).

Ambito temporale

Periodo di applicazione delle limitazioni all'attività di comunicazione istituzionale (quando inizia la par condicio elettorale)

Quando nella medesima data si svolgono più consultazioni elettorali o referendarie i periodi di *par condicio* elettorale si sovrappongono, con conseguente necessità di individuare la data di effettivo inizio del periodo di limitazione delle attività di comunicazione istituzionale.

A tale proposito, può alimentare incertezza quanto viene riportato nelle delibere con le quali l’Autorità detta, per ciascuna consultazione, le disposizioni di attuazione⁴ della legge n. 28 del 2000:

“In caso di coincidenza territoriale e temporale, anche parziale, della campagna di cui alla presente delibera con altre consultazioni elettorali o referendarie si applicano le disposizioni di attuazione della legge 22 febbraio 2000, n. 28, relative a ciascun tipo di consultazione” [si veda, da ultimo, la [Delibera n. 322/20/CONS](#) (art. 1, comma 2), la Delibera n. 323/20/CONS (art. 1, comma 3) e la Delibera n. 324/20/CONS (art. 1, comma 3)].

In un recente caso l’Autorità ha dovuto così chiarire che l’attività di informazione e comunicazione realizzata da un Comune ricadeva nel periodo di applicazione del divieto sancito dall’art. 9, comma 1, della legge n. 28/2000 in quanto, pur essendo antecedente alla convocazione dei comizi per le elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio comunale, era successiva alla data di convocazioni dei comizi per le elezioni europee ([Delibera n. 160/19/CONS](#)). L’assunto è stato ribadito con forza nella [Delibera n. 516/19/CONS](#):

“Quando, come nel caso di specie, si verifica una sovrapposizione cronologica di consultazioni elettorali, entrambe di portata nazionale, coinvolgendo oltre il quarto dell’elettorato nazionale, il *dies a quo* del divieto decorre a far data dalla convocazione dei comizi che per prima si configura in ordine temporale. Il divieto, quindi, entra in vigore per tutte le Pubbliche Amministrazioni a partire dalla prima convocazione, quella delle elezioni europee (25 marzo 2019) [data di pubblicazione del decreto presidenziale di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni europee] e copre l’intero periodo elettorale fino al 24 maggio 2019, giorno di chiusura di entrambe le campagne per le elezioni europee e amministrative. Voler argomentare il contrario, come asserisce il Comune... - significherebbe vanificare la portata applicativa del divieto - a cui era chiamato anche l’Ente per le elezioni europee - in un lasso temporale significativo, a partire dalla convocazione dei comizi per le elezioni europee (25 marzo 2019) fino al 10 aprile” [data, quest’ultima, di inizio del periodo di quarantacinque giorni della campagna elettorale, che per le elezioni comunali prende ufficialmente inizio – secondo l’interpretazione dell’AGCOM - dal giorno stabilito per l’affissione del manifesto prefettizio di convocazione dei comizi da parte dei Sindaci ai sensi dell’art. 18, comma 1 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570].

La linea adottata dall’Autorità è da considerarsi ormai consolidata, come riportato nella [Delibera n. 543/20/CONS](#):

“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” e ribadito nella [Delibera n. 608/20/CONS](#).

Ambito territoriale

Nel caso di elezioni che vanno ad interessare l’intero territorio nazionale (elezioni di Camera e Senato, elezioni europee, referendum statali), tutte le pubbliche amministrazioni sono soggette alle limitazioni dettate dall’articolo 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 (si veda, a titolo di esempio, la [Delibera n. 160/19/CONS](#)).

⁴ L’art. 1, comma 6, lettera b), n. 9 della legge 31 luglio 1997, n. 249 attribuisce all’Autorità la seguente competenza: *“garantisce l’applicazione delle disposizioni vigenti sulla propaganda, sulla pubblicità e sull’informazione politica nonché l’osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazioni e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione”*.

Nel caso di elezioni che interessino, invece, solo una parte del territorio nazionale (elezioni regionali, elezioni comunali e referendum locali) la disposizione normativa non specifica quali siano le amministrazioni pubbliche interessate.

Ciononostante, al fine di evitare ingiustificate limitazioni che sarebbero derivate da un'interpretazione esclusivamente letterale della disposizione normativa, l'Autorità ha ritenuto che – nel caso di elezioni che coinvolgano una percentuale inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale - il divieto di comunicazione istituzionale di cui all'art. 9 della legge n. 28/2000, con riferimento alle consultazioni elettorali per le elezioni amministrative del 10 giugno 2018, trova applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni stesse (si veda, a titolo di esempio, la [Delibera n. 302/18/CONS](#)).

Potrebbe però porsi il dubbio inverso, cioè se l'attività di comunicazione dell'ente Regione - la quale necessariamente ricomprende una pluralità di territori comunali - debba essere soggetta a limitazione in caso di elezioni di uno o più Comuni del proprio territorio, anche se fosse coinvolta una percentuale inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale.

Anche questa volta per evitare ingiustificate limitazioni, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento per non luogo a procedere, nel caso di una iniziativa di comunicazione istituzionale della Giunta regionale del Veneto effettuata nel corso della campagna per le elezioni comunali, affermando che *“il divieto di comunicazione istituzionale di cui all'art. 9 della legge n. 28/2000, con riferimento alle consultazioni elettorali per le elezioni amministrative del 10 giugno 2018, trova applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni amministrative stesse, fra le quali non è inclusa la Regione Veneto”* ([Delibera n. 302/18/CONS](#)).

IL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO

Procedimento a seguito di segnalazione e procedimento d'ufficio

L'articolo 10 (*Provvedimenti e sanzioni*), comma 1, della legge n. 28 del 2000 traccia un doppio percorso per l'avvio del procedimento sanzionatorio, prevedendo sia quello a seguito di segnalazione sia quello avviato d'ufficio.⁵

E' capitato che alcune amministrazioni, rilevando che il Corecom avesse avviato il procedimento anche nel caso di segnalazioni pervenute successivamente alla “scadenza di dieci giorni” prescritta dalla norma, abbiano sollevato l'eccezione di tardività; in altri casi, invece, è stata contestata la carenza di legittimazione del segnalante, in quanto privo delle caratteristiche di “soggetto politico interessato”.

L'Autorità ha ritenute non fondate le obiezioni relative sia alla carenza di legittimazione del segnalante così come alla tardività della stessa, in quanto il procedimento era stato avviato d'ufficio dal competente Corecom (si veda la [Delibera n. 615/16/CONS](#)).

⁵ “Le violazioni delle disposizioni di cui alla presente legge, nonché di quelle emanate dalla Commissione [di vigilanza per i servizi radiotelevisivi] e dall'Autorità sono perseguite d'ufficio da quest'ultima secondo le disposizioni del presente articolo. Ciascun soggetto politico interessato può, comunque, denunciare tali violazioni entro dieci giorni dal fatto.”

Con particolare riferimento all'eccezione di tardività, l'Autorità ha affermato che il termine di “dieci giorni dal fatto” contenuto nell'articolo 10 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, pur essendo perentorio ai fini della trasmissione delle segnalazioni non preclude, nell'esercizio dei poteri d'ufficio, l'avvio dell'istruttoria “qualora sulla base di un esame sommario della documentazione ricevuta sembri ricorrere una possibile violazione”, come previsto nell'articolo 17, comma 6, della delibera 324/20/CONS⁶ ([Delibera n. 477/20/CONS](#)).

Iter procedurale

Nel ricordare che la disciplina del procedimento sanzionatorio è rinvenibile tanto nel citato articolo 10 della legge n. 28 del 2000 quanto nelle disposizioni attuative specificamente dettate per ciascuna consultazione elettorale o referendaria (nel Titolo “Vigilanza e sanzioni”), se ne riportano gli aspetti fondamentali applicabili alla vigilanza in materia di comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni:

- **di competenza del Corecom (istruzione sommaria, con garanzia del contraddittorio)**

- contestazione dei fatti alla pubblica amministrazione
- acquisizione delle controdeduzioni nelle ventiquattro ore successive alla contestazione
- trasmissione della proposta (di sussistenza della violazione o di archiviazione) all'Autorità, unitamente agli atti e ai supporti acquisiti

- **di competenza dell'AGCOM (accertamento della violazione con irrogazione della sanzione oppure archiviazione del procedimento)**

- adozione del provvedimento entro le quarantotto ore successive al ricevimento della documentazione inviata dal Corecom.

Adeguamento spontaneo

Finalizzato al ripristino della legalità violata, echeggia l'istituto del ravvedimento operoso operante in campo penale e nel diritto tributario.

Per la sua natura tale istituto può essere attivato solamente prima che la condotta illegittima venga irrimediabilmente portata ai suoi effetti. Infatti, l'Autorità non ha ritenuto rilevante, quale adeguamento agli obblighi di legge, la rimozione dalla pagina *facebook* istituzionale del materiale relativo ad un incontro pubblico organizzato dal Comune, in quanto intervenuta successivamente allo svolgimento dell'incontro medesimo ([Delibera n. 436/17/CONS](#)).

Nel caso di constatato adeguamento, l'Autorità chiude il procedimento disponendone l'archiviazione.

⁶ “Qualora la denuncia non contenga gli elementi previsti dai precedenti commi 4 [sottoscrizione leggibile e documentazione] e 5 [indicazioni di riferimento], l'Autorità, nell'esercizio dei suoi poteri d'ufficio, può comunque avviare l'istruttoria qualora sulla base di un esame sommario della documentazione ricevuta sembri ricorrere una possibile violazione (,,).” **Va osservato che tale previsione non inserita nell'articolo 10 della legge n. 28 del 2000, ma prevista dall'Autorità in attuazione della normativa di legge, appare in tutte le delibere con le quali l'Autorità detta per ciascuna consultazione le disposizioni attuative della legge medesima.**

Di seguito i link ai casi esaminati dal Corecom Veneto e conclusi con una delibera di archiviazione dell’Autorità: [Delibera n. 191/16/CONS](#) (si veda in Parte speciale, al n. 15), [Delibera n. 228/16/CONS](#) (Parte speciale, al n. 5 - lettera d), [Delibera n. 229/19/CONS](#) (Parte speciale, al n. 1 - lettera a), [Delibera n. 232/19/CONS](#) (Parte speciale, al n. 29 - lettera b).

Sanzione (Ordine)

Quando l’Autorità ritiene che sussista la violazione, l’oggetto della relativa delibera riporta l’indicazione “*Ordine nei confronti di...*”.

Il provvedimento recante l’ordine contiene nelle motivazioni l’espressione «*ritenuta l’applicabilità, al caso di specie, dell’art. 10, comma 8, lett. a), della legge 22 febbraio 2000, n. 28*”.

Ai sensi di tale disposizione, infatti, “*l’Autorità ordina la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l’indicazione della violazione commessa*”.

Come luogo di pubblicazione del messaggio viene solitamente indicata la *home page* del sito internet istituzionale dell’ente sanzionato.

Nell’anno 2018 si assiste, però, ad un inasprimento della potestà sanzionatoria dell’Autorità: con [Delibera n. 598/18/CONS](#) è stato richiesto, oltre alla pubblicazione di un messaggio recante l’indicazione della violazione commessa, pure l’adozione di un comportamento conformativo consistente nella rimozione delle conseguenze del comportamento illegittimo (nella specie, del volantino oggetto di segnalazione realizzato in violazione del divieto di comunicazione istituzionale).

A partire dall’anno 2019 (si veda la [Delibera 94/19/CONS](#), all’articolo 27, comma 15) le disposizioni di attuazione dettate dall’Autorità vedono il consueto articolo rubricato “Procedimenti sanzionatori” integrato con il seguente periodo: “*Qualora il provvedimento dell’Autorità riguardi il divieto di comunicazione istituzionale recato dall’articolo 9 della legge 28 del 2000, oltre alla pubblicazione del messaggio di violazione è necessaria anche la rimozione di quanto realizzato in violazione della citata disposizione normativa*”.

In precedenza è stato ricordato (nota 4) che all’Autorità è attribuita la funzione di predisporre disposizioni attuative della legge n. 28 del 2000 relative a ciascuna campagna elettorale o referendaria; potrebbe però porsi il dubbio se rientri in tale funzione anche la previsione e l’imposizione di una sanzione (*rimozione di quanto realizzato*) ulteriore a quella già prevista dalla norma di legge (*pubblicazione del messaggio di violazione*), oppure – come invece ritenuto dall’Autorità - che non possa darsi una sanzione che non contempla anche la cessazione della condotta illecita e la rimozione delle sue conseguenze.

Possiamo comunque rinvenire la *ratio* di tale interpretazione estensiva nello scopo di conseguire la cessazione degli effetti lesivi della comunicazione istituzionale illegittima, altrimenti vanificato da una sanzione la quale – salvo il caso di inottemperanza (si veda oltre al paragrafo “Inottemperanza e sanzione”) – è puramente simbolica pur se politicamente rilevante (sempre se viene adottata dall’Autorità prima del termine della campagna elettorale).

Si riportano i seguenti esempi:

- rimozione del volantino realizzato in violazione del divieto di comunicazione istituzionale ([Delibera n. 598/18/CONS](#), [Delibera n. 140/19/CONS](#) e [Delibera n. 245/19/CONS](#));
- rimozione della pubblicazione e distribuzione del volume recante lo stemma comunale, le fotografie del Sindaco, degli assessori e dei consiglieri ([Delibera n. 160/19/CONS](#));
- rimozione del video oggetto di segnalazione ([Delibera n. 275/19/CONS](#), [Delibera n. 477/20/CONS](#) e [Delibera n. 608/20/CONS](#));
- rimozione di comunicati dal sito istituzionale del Comune ([Delibera n. 252/19/CONS](#)).

A dimostrazione che l'ulteriore sanzione introdotta dall'Autorità non costituisca un obbligo ineludibile, l'Autorità ha invece ritenuto sufficiente la pubblicazione di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa e non anche un comportamento conformativo delle amministrazioni consistente nella rimozione delle sue conseguenze, in considerazione dell'avvenuto espletamento delle operazioni di voto ([Delibera n. 26/19/CONS](#)).

Ottemperanza e verifica

Ai fini previsti dall'art. 1, commi 31⁷ della legge 31 luglio 1997, n. 249, l'Autorità verifica l'ottemperanza ai propri provvedimenti in materia di comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni; conseguentemente, la mancata ottemperanza all'ordine dell'Autorità comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria (si veda al paragrafo successivo).

Pur se di esclusiva competenza dell'Autorità, la verifica dell'ottemperanza viene a volte compiuta con la collaborazione del Comitato, che in tal caso effettua una pre-istruttoria in contraddittorio con l'ente sanzionato ([Delibera n. 466/19/CONS](#) e [Delibera n. 63/20/CONS](#)); in altre occasioni l'Autorità ha invece compiuto l'intero iter procedurale senza richiedere la collaborazione del proprio organo funzionale decentrato qual è il Corecom ([Delibera n. 516/19/CONS](#))

L'Autorità è puntigliosa nel valutare la ottemperanza ad un proprio ordine, spingendosi ad esaminare e censurare il messaggio quando non esattamente conforme al dispositivo della delibera:

- sono state ritenute *“ultronee e non conferenti con il dispositivo della... delibera, tali da vanificare la finalità ripristinatoria del messaggio medesimo”* le considerazioni inserite in coda al messaggio, nelle quali l'ente sanzionato annunciava che si sarebbe adoperato *“per opportuni approfondimenti al fine di chiarire se sia vietata qualsiasi comunicazione da parte delle Amministrazioni comunali in tutta Italia anche quando le consultazioni riguardino le elezioni per il Parlamento Europeo, il Parlamento Italiano, le elezioni regionali e i referendum”* ([Delibera n. 516/19/CONS](#));

- è stato considerato *“ultroneo e non richiesto pubblicare che «visto e considerato che il Corecom del Veneto, dopo aver avviato il procedimento e richiesto le controdeduzioni... ha proposto l'archiviazione del procedimento...», quasi a voler rimarcare la differente decisione dell'Autorità, la*

⁷ I soggetti che non ottemperano agli ordini e alle diffide dell'Autorità, impartiti ai sensi della presente legge, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire venti milioni a lire cinquecento milioni (...). Le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente comma sono irrogate dall'Autorità.

quale è l'unica titolare di tale potere” (pratica poi archiviata dall’Autorità per intervenuto adeguamento);

- è stato constatato il permanere della “*difformità della pubblicazione del messaggio di violazione rispetto al dispositivo della delibera... in quanto risulta reperibile accedendo dall’archivio del notiziario comunale all’edizione del mese di “Maggio 2019”, poi rimossa, e non nello spazio in cui il Comune... ha comunicato la notizia del provvedimento dell’Autorità, in quanto si è limitata ad allegare il provvedimento nel formato pdf*” ([Delibera n. 63/20/CONS](#)).

Inottemperanza e sanzione (ordinanza-ingiunzione)

Nel caso di accertata inottemperanza, viene applicata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.329,14 a euro 258.228,45, ai sensi del citato articolo 1, comma 31, della legge n. 249 del 1997. In questi casi l’oggetto della delibera dell’Autorità riporta l’indicazione “*Ordinanza-ingiunzione ai sensi dell’art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997 per l’inottemperanza all’ordine impartito*”.

Per l’applicazione del minimo edittale pari ad euro 10.329,14 l’Autorità prende in considerazione i seguenti criteri previsti dall’art. 11 della legge n. 689 del 1981 ([Delibera n. 516/19/CONS](#) e [Delibera n. 63/20/CONS](#)):

A. Gravità della violazione

Il comportamento viene ritenuto di entità lieve quando, successivamente alla richiesta di verifica da parte del Corecom, l’ente ha comunicato di aver pubblicato il messaggio di avvenuta violazione.

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

Sussiste quando l’ente ha documentato di aver posto in essere un adeguato comportamento in tal senso.

C. Personalità dell’agente

Viene valutato se l’ente sia dotato di un’organizzazione interna, anche di controllo, idonea a garantire il pieno rispetto del quadro normativo vigente.

D. Condizioni economiche dell’agente

Viene valutato se le condizioni economiche dell’ente siano tali da consentire l’applicazione della sanzione pecuniaria determinata.

Ricorso giurisdizionale

Considerato che i provvedimenti dell’Autorità hanno il carattere della definitività, avverso gli stessi è possibile proporre ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro sessanta giorni dalla notifica.

Casi di competenza del Prefetto

Nella competenza dell'Autorità prefettizia rientrano le comunicazioni istituzionali quando effettuate durante le giornate di "silenzio elettorale", cioè nella giornata che precede le operazioni di voto e nelle giornate di votazione.

A tale proposito si evidenzia che l'Autorità, al termine di un procedimento conclusosi con l'archiviazione, ha ritenuto che la pubblicazione di un *post* nella pagina *facebook* istituzionale avvenuta "nel giorno antecedente alle operazioni di voto e, quindi, di silenzio elettorale" sia di competenza delle "Autorità prefettizie ai sensi dell'articolo 9 della [legge 4 aprile 1956, n. n. 212](#)", disponendone quindi la trasmissione al Prefetto per il seguito di competenza ([Delibera n. 360/19/CONS](#)).

PARTE SPECIALE

Logo o Stemma

Nelle deliberazioni dell’Autorità viene sempre utilizzato il termine “logo” per indicare l’emblema di un ente territoriale e quanto in esso rappresentato. Con buona pace dell’Autorità e della terminologia da essa utilizzata, nel presente elaborato è stato ogni volta sostituito il termine “logo” (o, come sarebbe più corretto dire, “logotipo”, parola proveniente dal mondo della pubblicità e più adatta ad indicare il marchio di un prodotto) con quello di “stemma”, termine carico di secoli di storia e maggiormente consoni all’individuazione di comunità altrettanto antiche.

A parere dell’Autorità, l’utilizzo dello stemma dell’ente in un’attività di comunicazione istituzionale deve essere sempre considerato con particolare attenzione in periodi di *par condicio* elettorale, in quanto elemento caratterizzante della provenienza della comunicazione e, proprio per questo, tale da privare del requisito della impersonalità la comunicazione medesima.

E’ però necessario che venga chiarito come una comunicazione istituzionale possa essere riconosciuta come ufficiale, ma al tempo stesso rimanere impersonale: in altre parole, che cosa faccia sì che essa, pur se effettuata in periodo di *par condicio* perché ritenuta indispensabile, rimanga comunque neutra rispetto alla competizione elettorale in corso.

Secondo il Comitato, l’utilizzo dello stemma è garanzia per il cittadino che la comunicazione che sta leggendo proviene da una pubblica autorità e, quindi, sia connotata da quell’ufficialità necessaria alle comunicazioni di carattere indispensabile rivolte alla popolazione (a titolo di esempio, possiamo pensare ad un avviso sui muri delle vie cittadine, così come sulle bacheche virtuali di *facebook* o di *twitter*, riportante una comunicazione di sanità pubblica o di protezione civile: essa sarà di maggior presa sulla popolazione in quanto proveniente direttamente dal Comune, anziché da volenterosi cittadini o da pur meritorie associazioni di volontariato).

Ed è per tale motivo che in un caso verificatosi recentemente il Comitato non ha ritenuto – a maggioranza - l’utilizzo dello stemma comunale quale indizio di illegittimità della comunicazione realizzata, *“in quanto – similmente a quanto avviene per gli spot informativi realizzati nei periodi di par condicio dalle autorità governative – lo stemma comunale appare senza ulteriori indicazioni di organi o uffici comunali, soddisfacendo invece la imprescindibile necessità di garantire l’autenticità della fonte del comunicato”*, proponendo quindi l’archiviazione della segnalazione ricevuta.

L’Autorità ha preso atto affermando che *“da lunedì 20, dopo le 11,40, una volta venuti a conoscenza della pubblicazione [del decreto di convocazione dei comizi] nella Gazzetta Ufficiale, l’Ufficio Stampa dell’amministrazione ha [...] operato in forma anonima e secondo il principio di indispensabilità”* e che *“non appena si è venuti a conoscenza della pubblicazione del decreto in Gazzetta si è immediatamente provveduto ad eliminare tutti i tweet, i post su Facebook e le notizie pubblicate nelle 48 ore precedenti”* ([Delibera n. 386/20/CONS](#)).

Un precedente degno di nota si era verificato in passato, in occasione del periodo della campagna per il turno di ballottaggio per l’elezione diretta del Sindaco; si trattava dell’invito ad un incontro, redatto su carta intestata di un settore comunale afferente al Settore Gabinetto del Sindaco, inviato ai soli soggetti interessati (quantificati in numero di dodici) residenti nell’immobile indicato nella

comunicazione e oggetto di un percorso di interventi finalizzati alla soluzione di un conflitto abitativo in contesto condominiale.

In questo caso l'Autorità ha archiviato il procedimento ritenendo che *“la promozione dell'incontro finalizzato alla mediazione abitativa ristretta agli abitanti degli immobili coinvolti non è riconducibile al novero delle attività di comunicazione poste in essere dall'amministrazione comunale, come declinate dalla ... legge n. 150/2000, ma costituisce adempimento indifferibile di un obbligo contrattuale da parte della cooperativa aggiudicataria del servizio”, ritenendo “inoltre, che l'utilizzo dello stemma dell'ente si debba considerare funzionale all'assolvimento dell'obbligo contrattuale da parte della cooperativa aggiudicataria del servizio e ne accrediti l'attività svolta nell'interesse del Comune” (Delibera n. 369/14/CONS).*

Attività di informazione effettuata dall'ufficio stampa dell'Ente (4 casi)

Come illustrato nel paragrafo “Impersonalità ed indispensabilità della comunicazione istituzionale” della Parte generale, tali informazioni devono innanzitutto soddisfare il requisito della indispensabilità; inoltre, devono essere caratterizzate anche dal requisito della impersonalità, pena il ricadere nella violazione della norma.

1) DELIBERA N. 229/19/CONS (elezioni europee)

a) comunicato stampa presente nel sito internet della Giunta regionale e riportante il commento di un assessore regionale relativamente ad una manifestazione del volontariato regionale di protezione civile

La rimozione dal portale della Giunta regionale della comunicazione, disposta a seguito della richiesta di controdeduzioni formulata dal Corecom, costituisce un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge, con conseguente archiviazione disposta dall'Autorità.

b) pubblicazioni, su siti internet non appartenenti alla pubblica amministrazione, di articoli relativi all'attività di componenti della Giunta regionale

Nel proprio parere il Comitato ha ritenuto che, per le dichiarazioni rilasciate alla stampa da parte di soggetti istituzionali, non sia stato provato che quanto pubblicato sui siti internet abbia fatto seguito a dei comunicati stampa dell'Amministrazione regionale; quanto pubblicato va invece ricondotto all'intangibile diritto di cronaca, del quale sono titolari tutte le testate giornalistiche, comprese quelle *online*.

L'Autorità ha preso atto senza formulare osservazioni.

2) DELIBERA N. 252/19/CONS (elezioni europee)

comunicati inseriti nel sito istituzionale del Comune contenenti i commenti del Sindaco relativamente ad un progetto di valorizzazione urbanistica e ad un intervento di manutenzione stradale, riportando la qualifica di Sindaco con indicazione del nominativo

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché non ricorre il requisito dell'indispensabilità né l'indifferibilità delle iniziative ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente, in quanto tali informazioni e notizie ben avrebbero potuto essere diffuse al di fuori del periodo elettorale senza compromettere l'efficace funzionamento dell'ente, non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità. Inoltre, la pubblicazione di dichiarazioni direttamente riferibili a soggetti istituzionali determinati, in particolare al Sindaco, unitamente all'utilizzo dello stemma dell'ente, rende il materiale informativo diffuso privo del requisito di impersonalità.

3) DELIBERA N. 106/20/CONS (referendum costituzionale)

serie di comunicati stampa, redatti dall'Ufficio stampa del Comune, pubblicati sul sito del Comune e sui vari profili *social* dell'ente

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché non ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto le comunicazioni riportano in gran parte il logo del Comune, alcune anche con riferimenti a Sindaco, Assessori ed amministratori dell'Ente, nonché all'Ufficio stampa comunale, né il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Ente, poiché le informazioni ivi contenute potevano comunque ben essere differite nel tempo, specie se risultano enfatizzate nella particolare descrizione delle iniziative dell'Amministrazione comunale.

Si osserva che la sanzione è stata inflitta nonostante l'intervenuta revoca del procedimento referendario, in evidente applicazione del principio *tempus regit actum*.

4) DELIBERA N. 513/20/CONS (*referendum costituzionale - elezioni regionali – elezioni comunali*)

pubblicazione su un quotidiano online di un articolo a firma dell'ufficio stampa comunale

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché non ricorre il requisito dell'indispensabilità né l'indifferibilità delle iniziative ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente, in quanto tali informazioni ben avrebbero potuto essere diffuse al di fuori del periodo referendario ed elettorale senza compromettere l'efficace funzionamento dell'ente. Inoltre, la pubblicazione di dichiarazioni direttamente riferibili a soggetti istituzionali determinati, in particolare al Sindaco e all'Assessore regionale, oltre alle foto di questi ultimi, rende il materiale informativo diffuso privo del requisito di impersonalità.

Inaugurazioni, cerimonie ed altri eventi (10 casi)

Sono le “classiche” fattispecie attraverso le quali i pubblici amministratori, specialmente in prossimità del voto degli elettori, creano occasioni per richiamare l’attenzione sul proprio operato.

5) DELIBERA N. 228/16/CONS (elezioni comunali)

- a) organizzazione da parte della Giunta comunale di una cerimonia di premiazione degli studenti, non preceduta da un’attività di comunicazione effettuata dall’amministrazione in merito all’evento se non l’informazione ai soli premiati**
- b) organizzazione da parte della Giunta comunale di una cerimonia di sottoscrizione di un Patto di amicizia con un Comune estero, senza nessun tipo di comunicazione né conferenza stampa se non la partecipazione e gli interventi dei rappresentanti di tutti i gruppi consiliari presso la sala del consiglio comunale**

Nel proprio parere il Comitato ha ritenuto le suddette attività prive di rilevanza in riferimento alla normativa in materia di *par condicio* elettorale; l’Autorità non ha formulato osservazioni in proposito.

- c) materiale pubblicitario relativo alla “inaugurazione” del Teatro comunale, successivamente ristampato sostituendo l’indicazione dell’evento con la parola “concerto”**

L’Autorità ha sanzionato il Comune perché non ricorre il requisito dell’impersonalità in quanto le locandine e i manifesti relativi al predetto evento, oltre a recare lo stemma del Comune, riportano la dicitura “giuntaxxx” riferita alla giunta comunale del sindaco uscente e ricandidatosi; la rimozione della dicitura “giuntaxxx” dal predetto materiale relativo al concerto non integra adeguamento spontaneo agli obblighi di legge in quanto permane lo stemma comunale.

- d) materiale pubblicitario relativo ad un “incontro di Sindaco e Giunta” con la cittadinanza presso un teatro, successivamente ristampato sostituendo l’indicazione dell’evento con “incontro del candidato sindaco”**

Rilevato che i volantini sono stati modificati eliminando il riferimento al Comune, l’Autorità ha ritenuto verificatosi l’adeguamento spontaneo da parte dell’Amministrazione comunale agli obblighi di legge, disponendo l’archiviazione del procedimento.

6) DELIBERA N. 242/16/CONS (elezioni comunali)

- manifesto riguardante la cerimonia di inaugurazione e intitolazione della nuova sala polivalente, riportante stemma e dicitura del Comune con le informazioni su data, luogo, orario e tema dell’evento**

L’Autorità ha archiviato la segnalazione, in quanto la pubblicazione oggetto di contestazione non è riconducibile alla nozione di comunicazione istituzionale come individuata dalla legge n. 150 del 2000, trattandosi di una locandina non diffusa tramite attività di comunicazione esterna e limitatasi a segnalare semplicemente le informazioni basilari su una manifestazione.

7) DELIBERA N. 257/17/CONS (elezioni comunali)

- pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di un comunicato sulla giornata di studio relativa alla gestione dei litorali, redatto dall’Ufficio Comunicazione comunale, con indicazione dell’avvenuta concessione del patrocinio comunale riportandone lo stemma**

L’Autorità ha sanzionato il Comune, interessato dal rinnovo della propria amministrazione, per le seguenti motivazioni:

non ricorre il requisito dell'indispensabilità della comunicazione ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione, in quanto le informazioni riportate sul programma relativo alla giornata di studio non si limitano con tono neutrale a fornire la mera comunicazione del convegno, ma costituiscono una sollecitazione con finalità promozionali alla partecipazione all'evento e, pertanto, ben avrebbero potuto essere pubblicate in forma neutra senza enfasi promozionale e senza compromettere l'efficace funzionamento dell'ente; quanto al requisito dell'impersonalità della comunicazione, si rileva che viene utilizzato lo stemma del Comune ed indicato il patrocinio concesso, nonché viene indicato l'Ufficio Comunicazione dell'Ente con il corrispondente indirizzo di posta elettronica.

8) DELIBERA N. 162/19/CONS (elezioni comunali)

locandine recanti l'invito alla "Festa di Primavera" e alla "Festa del Sorriso", recanti lo stemma del Comune; quella relativa alla "Festa del Sorriso" reca anche un numero di telefono cellulare riconducibile ad un assessore uscente, ricandidatosi al consiglio comunale

L'Autorità ha sanzionato il Comune in quanto non è ravvisabile l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione poiché dette iniziative non sono in alcun modo correlate all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbero potuto essere svolte in un momento successivo alla campagna elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità. Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che tali locandine riportano lo stemma dell'Ente, mentre quella relativa alla "Festa del Sorriso" reca anche un numero di telefono cellulare riconducibile ad un assessore, candidato consigliere comunale.

9) DELIBERA N. 170/19/CONS (elezioni comunali)

a) presenza di un assessore comunale, indicato come prossimo candidato sindaco, ad una visita culturale di carattere storico organizzata da un gruppo di volontariato

b) intervento di un assessore comunale, a nome della Giunta comunale, ad una manifestazione delle scuole primarie

c) presenza di un assessore comunale, indicato come prossimo candidato sindaco, ad una manifestazione di carattere sportivo

L'Autorità ha archiviato la segnalazione relativa alle suddette attività in quanto ha ritenuto che l'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale inerisca alle attività di comunicazione dell'Ente e non alle singole iniziative e/o eventi posti in essere, come la partecipazione degli assessori comunali agli incontri relativi a manifestazioni culturali, scolastiche e sportive organizzate da soggetti terzi rispetto al Comune

d) invito ad una conferenza pubblica sulla ultimazione dei lavori di realizzazione di tre rotatorie stradali, pubblicato mediante un file inserito sul sito istituzionale del Comune e riportante lo stemma dell'ente

L'Autorità ha sanzionato il Comune in quanto nella comunicazione effettuata non ricorre il requisito dell'impersonalità poiché riporta lo stemma del Comune, né il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Ente e dell'indifferibilità, in quanto l'illustrazione della ultimazione dei lavori delle tre rotatorie avrebbe potuto essere differita nel tempo rispetto al periodo della campagna per il rinnovo dell'amministrazione comunale.

10) DELIBERA N. 211/19/CONS (elezioni comunali)

invito alla presentazione di una struttura sportiva, mediante lettera riportante lo stemma comunale e firmata dal Sindaco e da un Assessore. La comunicazione è stata inviata, via mail, agli organi amministrativi del Comune, al Coni e al Credito sportivo interessati all'opera, al progettista e alle ditte esecutrici, alle associazioni sportive; la medesima comunicazione è stata estesa ai Sindaci dell'area territoriale

L'Autorità ha sanzionato il Comune in quanto non è ravvisabile l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione poiché detta iniziativa, volta a pubblicizzare la consegna alla popolazione della palestra comunale scolastica, non è in alcun modo correlata all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbe potuto essere svolta in un momento successivo alla campagna elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità. Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che tale lettera di invito riporta lo stemma dell'Ente e la firma dell'Assessore e del Sindaco. Inoltre, il contenuto della lettera di invito in questione appare di chiara valenza propagandistica ed enfatica dell'operato dell'ente, strumentale dunque a proporre un'immagine positiva dell'Amministrazione comunale e del Sindaco uscente, nuovamente candidato alle elezioni amministrative.

11) DELIBERA N. 228/19/CONS (elezioni comunali)

invito all'inaugurazione di un cantiere di lavori per la realizzazione di una rotatoria, pubblicato sulla pagina facebook del Comune e rivolto alla cittadinanza

L'Autorità ha sanzionato il Comune in quanto non ricorre il requisito dell'impersonalità - poiché il *post* riporta lo stemma del Comune – né dell'indifferibilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni, atteso che non può ritenersi indispensabile ai fini del corretto svolgimento dell'attività amministrativa la comunicazione su una inaugurazione.

12) DELIBERA N. 250/19/CONS (elezioni comunali)

comunicato inserito nella pagina Facebook istituzionale del Comune e riportante il commento, a firma del Sindaco, relativo ad un ciclo di incontri con i residenti di borghi e frazioni del territorio

Nel proprio parere, il Comitato ha ritenuto la sussistenza della violazione in quanto, pur ravvisando l'indispensabilità a termine di statuto comunale dell'attività di comunicazione svolta dall'amministrazione, riscontra la carenza del requisito della impersonalità in quanto il *post* reca lo stemma dell'Ente e riporta dichiarazioni direttamente riferibili al Sindaco.

L'Autorità ha sanzionato il Comune non ravvisando, invece, nemmeno l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione, in quanto detta iniziativa non è in alcun modo correlata all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbe potuto essere svolta in un momento successivo alla campagna elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità.

13) DELIBERA N. 308/19/CONS (elezioni comunali)

inoltro di inviti relativi all'apertura di un nuovo parcheggio comunale. Il Sindaco e parte degli Amministratori in carica hanno partecipato all'evento in forma impersonale senza segni distintivi e senza effettuare alcuna inaugurazione.

L'Amministrazione comunale, pur avendo predisposto gli inviti relativi all'apertura del nuovo parcheggio comunale, non ne ha poi disposto la comunicazione ex art. 2 della legge 7 giugno 2000, n. 150 agli organi di stampa e ai cittadini - tramite i suoi canali di comunicazione: *newsletter*, comunicati stampa e *social (facebook, twitter e instagram)* - come da dichiarazione dell'Addetto Stampa dell'Ente.

Gli uffici comunali non hanno effettuato nessuna comunicazione in merito all'apertura del nuovo parcheggio, non hanno inviato inviti e non hanno esposte locandine o manifesti dell'evento

Nel proprio parere il Comitato, ritenendo che *“non appaiono elementi che comprovino l'avvenuto inoltramento al pubblico”* degli inviti, ha proposto l'archiviazione del procedimento.

L'Autorità ha invece sanzionato il Comune in quanto nella comunicazione non ricorre il requisito dell'impersonalità poiché gli inviti riportano lo stemma del Comune e la firma del Sindaco, né il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni poiché tale attività risulta differibile nel tempo, insieme all'inaugurazione dei nuovi parcheggi che è avvenuta il giorno precedente le operazioni di voto.

Conclude l'Autorità che il Comune, pur avendo dichiarato che non sono state utilizzate forme di veicolazione degli inviti attraverso i propri canali di comunicazione *“newsletter, comunicati stampa e social (facebook, twitter e instagram)”*, tuttavia non ha fornito prova relativamente alla mancata distribuzione degli stessi ai cittadini, lasciando presumere che sia stata effettuata, atteso che i segnalanti ne sono venuti in possesso allegandoli alle segnalazioni.

Si evidenzia che l'Autorità ha operato un'inversione dell'onere della prova, lasciando quindi alla pubblica amministrazione il peso di provare il contrario di quanto l'Autorità ha invece affermato in via presuntiva e senza, peraltro, tener conto del fatto che il volantino poteva essere pervenuto ai segnalanti in via riservata e non a seguito di un'attività di diffusione al pubblico.

Si rileva inoltre che dal confronto tra le seguenti due affermazioni, entrambe riportate nelle premesse della deliberazione dell'Autorità,

- *ritenuto che l'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale recato dall'art. 9 della legge 28 del 2000 inerisce alle attività di comunicazione dell'Ente e non alle singole iniziative e/o eventi posti in essere, come l'apertura dei nuovi parcheggi*

- *tale attività risulta differibile nel tempo, insieme all'inaugurazione dei nuovi parcheggi avvenuta il giorno precedente le operazioni di voto*

emerge una contraddizione tale da far trasparire una velata avversione dell'Autorità nei confronti delle attività di inaugurazione di opere pubbliche, viste con sospetto anche nel caso che non venissero precedute da un'attività di informazione.

14) DELIBERA N. 475/20/CONS (elezioni comunali)

volantini riportanti la dicitura *“l'amministrazione comunale”*, che pubblicizzano la posa della prima pietra del nuovo polo scolastico e distribuiti nelle cassette delle lettere dei cittadini

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché non è ravvisabile l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione, in quanto detta iniziativa - relativa ad un incontro per informare la cittadinanza sulla costruzione di un polo scolastico - non è in alcun modo correlata all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbe potuto essere organizzata in un momento successivo alla campagna referendaria ed elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità. Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che tale invito riporta la dicitura *“l'amministrazione comunale”*.

Comunicazioni su temi di interesse generale (2 casi)

Si tratta di iniziative non strettamente legata all'attività dell'ente, ma ritenute di interesse per la collettività.

15) DELIBERA N. 191/16/CONS (*elezioni comunali*) volantino con stemma, intestazione del Comune e nome del Sindaco candidato alle imminenti elezioni, relativo ad un incontro informativo di “Consigli Utili per difendersi dalle truffe e dai furti”, con la partecipazione di rappresentanti delle forze dell'ordine

L'Autorità ha archiviato la segnalazione in quanto, pur essendo stata rilevata una violazione della normativa per carenza dei requisiti di impersonalità e di indispensabilità, è stato constatato l'adeguamento spontaneo agli obblighi di legge da parte dell'Amministrazione del Comune che aveva rinviato l'incontro ad altra data,

16) DELIBERA N. 488/16/CONS (*referendum costituzionale*) invio, dall'indirizzo di posta elettronica certificata del Comune, di un invito recante lo stemma comunale per un convegno sulla riforma costituzionale proposta dal Governo, con la partecipazione di un Ministro.

La nota era stata inviata non a privati singoli cittadini “ma ai rappresentanti dei maggiori Enti e Istituzioni, nonché ad alcune associazioni del terzo settore, e non sono stati utilizzati strumenti mass-mediatici (radio, televisione, testate giornalistiche); l'Amministrazione comunale non ha rilasciato comunicati stampa, né il Sindaco ha rilasciato informazioni alla stampa

L'Autorità ha sanzionato il Comune, in quanto le memorie difensive prodotte dall'Amministrazione comunale non hanno evidenziato le ragioni di indispensabilità dell'evento il quale, anche considerata la data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del testo della riforma costituzionale, avrebbe potuto essere organizzato in un periodo antecedente l'inizio della campagna referendaria; quanto al requisito dell'impersonalità della comunicazione, si rileva che l'invito alla manifestazione pubblica riporta lo stemma comunale ed il riferimento al Sindaco nella sua veste istituzionale.

Si evidenzia che l'Autorità ha ritenuto accertata la violazione, anche se la comunicazione era stata rivolta non alla generalità della cittadinanza bensì a soggetti determinati, ritenuti però di “elevato numero”.

Comunicazioni di pubblica utilità (5 casi)

Non è impedito agli Enti pubblici di continuare - durante i periodi di *par condicio* elettorale - a fornire ai propri amministrati notizie ritenute necessarie, mediante i diversi mezzi a disposizione di una pubblica amministrazione; infatti, l'esigenza – se comprovata - di fornire senza indugio tali notizie fa sì che la relativa attività comunicativa soddisfi il requisito della indispensabilità.

Affinché sia soddisfatto anche il requisito della impersonalità della comunicazione, è sempre necessario, però, che detta attività non comporti alcun squilibrio alla competizione elettorale o referendaria.

17) DELIBERA N. 240/16/CONS (elezioni comunali)

a) diffusione di un volantino in cui si annuncia l'inaugurazione da parte del Sindaco della "casetta dell'acqua"

L'Autorità ha archiviato la segnalazione trattandosi di volantino realizzato ed affisso da soggetti privati per un evento non organizzato dal Comune; la partecipazione all'evento da parte del Sindaco, candidato alle elezioni comunali, non è stata considerata attività di comunicazione istituzionale.

b) affissione di locandine con stemma del Comune e a firma "il vostro Sindaco", con le quali si informa la cittadinanza in riferimento ad alcuni disagi alla viabilità

L'Autorità ha sanzionato l'attività svolta in quanto non ricorreva il requisito dell'impersonalità della comunicazione.

18) DELIBERA N. 243/16/CONS (elezioni comunali)

lettera con stemma comunale a firma del Sindaco, per informare i residenti sull'asfaltatura di alcune vie

L'Autorità ha sanzionato l'attività di comunicazione svolta dal Sindaco, durante la campagna per il rinnovo dell'amministrazione comunale, in quanto non ricorrono né il requisito dell'indispensabilità della comunicazione ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione (il Comune avrebbe potuto inviare la lettera contestata in un altro periodo dell'anno senza compromettere l'efficace funzionamento dell'ente), né il requisito dell'impersonalità della comunicazione (il Sindaco si è rivolto personalmente ai cittadini, firmando la missiva nella sua veste istituzionale).

19) DELIBERA N. 321/16/CONS (elezioni comunali)

invio di tre note a firma del Sindaco, indirizzate ai cittadini residenti in alcune località del Comune e relative all'avvio dei lavori di sistemazione stradale

L'Autorità ha sanzionato l'invio delle note in quanto, con riferimento al requisito della impersonalità, "riportano tutte [lo stemma] dell'Ente e la firma del Sindaco uscente e appaiono di chiara valenza propagandistica ed enfatica delle iniziative del Comune, strumentali dunque a proporre un'immagine positiva dell'operato dell'Amministrazione comunale uscente e del suo Sindaco".

20) DELIBERA N. 360/19/CONS (elezioni comunali)

inserimento di alcuni post – relativi ad alcune attività e lavori effettuati dall'Amministrazione comunale e ad alcune manifestazioni pubbliche – nella pagina facebook istituzionale del Comune

L'Autorità ha archiviato la segnalazione in quanto trattasi di “comunicazioni di pubblica utilità inserite nella pagina facebook del Comune [...] attesa l'indispensabilità e la impersonalità” delle medesime, constatata l'assenza di riferimenti a nomi o cariche istituzionali così come alla imminente consultazione elettorale comunale.

21) DELIBERA N. 514/20/CONS (elezioni regionali)

a) spedizione alle famiglie del territorio di un comunicato dell'amministrazione comunale inerente allo spostamento dei seggi elettorali, sottoscritto dal Sindaco e da un assessore, quest'ultimo candidato consigliere regionale

L'Autorità ha sanzionato l'iniziativa di comunicazione istituzionale realizzata con la distribuzione della lettera in quanto, pur essendo ravvisabile l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in ragione dell'esigenza di comunicare agli elettori la variazione dei luoghi di votazione, non ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto la lettera riporta lo stemma del Comune e le firme del Sindaco e dell'Assessore ai lavori pubblici.

b) realizzazione di una intervista video ad un assessore, candidato consigliere regionale, nella sala Giunta del Comune con gonfalone comunale in evidenza; successiva pubblicazione del video su un sito web privato con caratteristiche di “blog”

L'Autorità ha archiviato la pratica, ritenendo che gli accertamenti istruttori non abbiano evidenziato iniziative di comunicazione e informazione istituzionale riconducibili in via diretta all'amministrazione comunale.

Si evidenzia che nei casi sottoposti a sanzione e illustrati nel presente paragrafo, le comunicazioni effettuate - sicuramente di pubblica utilità – avrebbero ben potuto essere realizzate da un Dirigente o funzionario comunale garantendo così l'autenticità della fonte, ma senza creare un indebito vantaggio elettorale a favore dell'amministrazione uscente e del suo organo titolare.

Notiziario ed altri strumenti (9 casi)

Un particolare strumento per comunicare con la popolazione è il notiziario, da tempo principale forma di comunicazione tra amministrazioni ed amministrati. Al notiziario cartaceo recapitato a mano si è ormai affiancato quello inviato con modalità telematica e le comunicazioni effettuate tramite profili facebook e twitter istituzionali delle amministrazioni e dei loro organi rappresentativi.

22) DELIBERA N. 321/16/CONS (elezioni comunali)

invio alle famiglie del Comune della pubblicazione denominata «Comunicazioni di fine mandato» riportante in copertina l'indicazione «a tutte le famiglie e agli operatori» del Comune e all'interno, nella prima pagina, una lettera del Sindaco ai propri concittadini

L'Autorità ha sanzionato il Comune in quanto, con riguardo alla indispensabilità, l'invio delle "Comunicazioni" - ben diverse da quelle dovute per l'assolvimento all'obbligo di legge di "relazione di fine mandato" - avrebbero potuto essere diffuse in un momento non coincidente con la campagna elettorale, non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità. Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che la pubblicazione riporta lo stemma del Comune e la lettera del Sindaco uscente, apparendo "di chiara valenza propagandistica ed enfatica delle iniziative del Comune, strumentali dunque a proporre un'immagine positiva dell'operato dell'Amministrazione comunale uscente e del suo Sindaco".

23) DELIBERA N. 322/16/CONS (elezioni comunali)

distribuzione porta a porta e in vari locali pubblici di fascicoli informativi con lo stemma del Comune ed il nome del Sindaco, inerenti all'attività effettuata dell'ente negli ultimi cinque anni

L'Autorità ha sanzionato il Comune perché non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione, in quanto le informazioni contenute nella predetta pubblicazione ben avrebbero potuto essere diffuse in un momento successivo alla campagna elettorale, non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità.

Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che tale pubblicazione riporta il logo dell'Ente e l'indicazione del Sindaco e appaiono di chiara valenza propagandistica ed enfatica delle iniziative del Comune, strumentali dunque a proporre un'immagine positiva dell'operato dell'Amministrazione comunale uscente e del suo Sindaco.

24) DELIBERA N. 323/16/CONS (elezioni comunali)

distribuzione in modo capillare casa per casa di 2500 notiziari comunali riportanti il bilancio di fine mandato dell'Amministrazione comunale uscente, guidata dal Sindaco candidata alle prossime elezioni comunali. Il notiziario, recante lo stemma dell'ente e riportante un editoriale con foto e firma del Sindaco, è peraltro pubblicato sul sito web istituzionale del Comune

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in quanto le informazioni contenute nella pubblicazione non risultano essere indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni dell'Ente. Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che tale pubblicazione, oltre a recare lo stemma comunale e una foto del Sindaco, contiene un editoriale a firma di quest'ultima, nel quale viene dato compiutamente conto di quanto realizzato nel corso del proprio mandato; l'iniziativa, oggetto di segnalazione, appare finalizzata a promuovere l'immagine dell'ente.

25) DELIBERA N. 598/16/CONS (referendum abrogativo)

distribuzione di un opuscolo al domicilio dei cittadini, con modalità porta a porta, contenente il “Bilancio sociale” del Comune con dati, numeri e notizie sui servizi resi e i risultati raggiunti, non riguardanti i quesiti oggetto di consultazione referendaria

Il Comitato, a maggioranza, nel rilevare che “*dalla pubblicazione oggetto della segnalazione [...] non emergono modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti [...] in quanto vi è assenza di qualsivoglia riferimento ai temi della campagna referendaria in corso*”, ha ritenuto insussistente la violazione e proposto l’archiviazione del procedimento.

L’Autorità ha però ugualmente sanzionato il Comune perché non ricorre il requisito dell’indispensabilità ai fini dell’efficace assolvimento delle funzioni proprie dell’Amministrazione, in quanto le informazioni contenute nella predetta pubblicazione, pur non essendo riferite a questioni attinenti al quesito referendario, non sono in alcun modo correlate all’efficace funzionamento dell’ente e ben potevano essere diffuse in un momento successivo alla conclusione della campagna referendaria. Quanto al requisito dell’impersonalità della comunicazione, si rileva che l’opuscolo riporta lo stemma dell’ente e numerose foto del Sindaco e degli Assessori.

26) DELIBERA N. 140/19/CONS (elezioni comunali) distribuzione a mano di un volantino recante stemma ed intestazione del Comune con firma del Sindaco e contenente l’invito alla cittadinanza a partecipare alla presentazione ed illustrazione della Relazione di fine mandato. Copia dello stesso comunicato è stata pubblicata sulla pagina facebook della Lista Civica alla quale appartiene il Sindaco ricandidatosi. A seguito della richiesta di controdeduzioni, l’Amministrazione comunale ha provveduto ad annullare la serata di presentazione ed illustrazione della relazione di fine mandato

Nel proprio parere il Comitato ha deciso all’unanimità di proporre all’Autorità di valutare l’archiviazione della segnalazione presentata nei confronti del Comune, in quanto l’Amministrazione comunale è pervenuta ad un adeguamento in via compositiva agli obblighi di legge.

Anche se l’evento era stato annullato, l’Autorità ha però constatato che sul profilo *facebook* della Lista Civica, ove era pubblicato il volantino in questione, risultano presenti informazioni utili del seguente tenore “*Per motivi tecnici l’incontro è stato rinviato. Vi terremo aggiornati*”, a cui ha fatto seguito una nuova pubblicazione del volantino oggetto di segnalazione.

L’Autorità ha quindi sanzionato il Comune in quanto perché il requisito dell’impersonalità in quanto il volantino riporta lo stemma, la dicitura del Comune, nonché la firma del Sindaco, né il requisito dell’indispensabilità ai fini dell’efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni poiché le informazioni relative alla presentazione della relazione di fine mandato erano già state regolarmente pubblicate, quale atto amministrativo inviato alla Corte dei Conti, sulla *home page* del sito *web* istituzionale “*rispettando gli obblighi di pubblicità previsti dall’art. 4, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011*”.

27) DELIBERA N. 160/19/CONS (elezioni europee - elezioni comunali)

distribuzione ai cittadini di una pubblicazione del Comune, contenente informazioni relative alle attività svolte nel quinquennio amministrativo da parte dell’Amministrazione uscente; la pubblicazione è riproposta nel sito internet del Comune.

La distribuzione è avvenuta prima della data di convocazione dei comizi elettorali per l’elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali

Preliminarmente, l’Autorità ha affermato che l’attività di informazione e comunicazione realizzata dal Comune attraverso la pubblicazione e distribuzione oggetto di segnalazione ricade nel periodo di applicazione del divieto sancito dall’art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, in quanto, pur

essendo antecedente alla convocazione dei comizi per le elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio comunale del 26 maggio 2019, è successiva alla data di convocazioni dei comizi per le elezioni europee (25 marzo 2019).

L'Autorità ha sanzionato il Comune per le seguenti motivazioni: non ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto il documento riporta lo stemma e le fotografie degli amministratori comunali, né il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni. Più precisamente, le informazioni relative alle attività svolte nel quinquennio amministrativo erano già state regolarmente pubblicate ai sensi di legge nella relazione di fine mandato disponibile sul sito istituzionale, mentre nel documento in questione vengono utilizzate espressioni enfatiche e propagandistiche da parte dell'Amministrazione uscente, unitamente all'editoriale del Sindaco.

28) DELIBERA N. 164/19/CONS (elezioni comunali)

- a) distribuzione del giornalino comunale, disponibile anche sul sito istituzionale e nella pagina facebook del Comune, recante lo stemma comunale, le foto del Sindaco, degli assessori e dei consiglieri**
- b) portale internet del giornalino comunale, dedicato ai comunicati e informazioni dell'amministrazione comunale per i cittadini, attraverso un link che rinvia al sito istituzionale del Comune**

Preliminarmente l'Autorità ha affermato che la pubblicazione, pur essendo antecedente alla convocazione dei comizi per le elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio comunale del 26 maggio 2019, è successiva alla data di convocazioni dei comizi per le elezioni europee (25 marzo 2019) e quindi riconducibile al novero delle attività di comunicazione istituzionale individuate dalla legge n. 150 del 2000.

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché non ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto le edizioni della rivista in questione riportano lo stemma comunale, le foto del Sindaco, degli assessori e dei consiglieri, né il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni per la presenza di commenti e riferimenti, anche enfatici, alle attività svolte e in corso di svolgimento da parte dell'Amministrazione

- c) presenza, nella pagina facebook istituzionale, del video dal titolo "Itinerari turistici" contenente un'intervista al Vice Sindaco, candidato Sindaco**

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché non ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto nel video viene intervistato il Vice Sindaco, attuale candidato Sindaco.

- d) delibera di Giunta comunale recante l'atto di adesione, con copertura economica, al progetto di un'emittente televisiva dal titolo "Itinerari turistici"**

L'Autorità ha archiviato la segnalazione perché ha ritenuto la delibera di Giunta comunale non rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 9 della legge n. 28 del 2000, in quanto atto amministrativo.

29) DELIBERA N. 232/19/CONS (elezioni comunali)

- a) pubblicazione sulla pagina Facebook istituzionale dell'ente e distribuzione cartacea alla cittadinanza del giornalino comunale, recante lo stemma dell'ente e contenente un editoriale a firma e con foto del Sindaco**

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché non è ravvisabile l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in quanto detta iniziativa non è in alcun modo correlata all'efficace funzionamento dell'ente e ben avrebbe potuto essere svolta in un

momento successivo alla campagna elettorale, non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità. Per quel che concerne il requisito dell'impersonalità, si rileva che il periodico in questione riporta lo stemma dell'ente, un editoriale a firma del Sindaco e la foto di quest'ultima. Inoltre, il contenuto dell'opuscolo appare di chiara valenza propagandistica ed enfatica dell'operato dell'ente, strumentale dunque a proporre un'immagine positiva dell'Amministrazione comunale e del Sindaco uscente, nuovamente candidata alle elezioni amministrative.

b) nel corso della verifica del contenuto della pagina Facebook istituzionale del Comune, il Comitato ha accertato d'ufficio la presenza - alla voce "pagine correlate" - di un link al profilo facebook di un soggetto politico

Il Comitato ha proposto all'Autorità l'archiviazione con riferimento alla presenza del predetto link sulla pagina Facebook istituzionale in quanto l'amministrazione comunale è pervenuta ad un adeguamento in via compositiva agli obblighi di legge a seguito della richiesta di controdeduzioni; l'Autorità ha condiviso le conclusioni del Comitato.

30) DELIBERA N. 281/19/CONS (elezioni comunali)

distribuzione del notiziario dell'Amministrazione comunale recante lo stemma dell'ente e sul quale, tra i vari articoli, sono pubblicati i saluti del Sindaco e notizie su imminenti lavori pubblici; inoltre sul sito del Comune è presente lo stesso notiziario in forma digitale

L'Autorità ha sanzionato il Comune in quanto la pubblicazione di tale notiziario contrasta con la normativa, in quanto redatto in forma personale con espliciti riferimenti alla figura del Sindaco uscente, ricandidato Sindaco, che invita ad andare a votare e formula auguri e ringraziamenti; è altresì priva del requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Ente, poiché contiene informazioni relative alle attività realizzate nel mandato amministrativo le quali erano già state regolarmente contenute nella Relazione di fine mandato rispettando gli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 4, comma 2, del D.lgs. n. 149 del 2011. Inoltre, le comunicazioni relative ai lavori pubblici potevano essere differite successivamente alle operazioni elettorali.

Comunicazioni relative ad appuntamenti referendari (6 casi)

Tale tipologia comunicativa di pubblica utilità viene sempre vista con particolare attenzione e con sospetto, in quanto facilmente potrebbe scivolare, più o meno consapevolmente, in una comunicazione che mette in buona luce la tesi favorevole al quesito referendario, in particolare quando è richiesto il raggiungimento del *quorum* dei votanti.

31) DELIBERA N. 393/17/CONS (*referendum consultivo regionale*)

affissione sulla sede municipale - in forza di una delibera di Giunta comunale - di uno striscione recante la dicitura “22 ottobre 2017 Referendum autonomia del Veneto”

L’Autorità ha disposto la sanzione in quanto non ricorre né il requisito dell’impersonalità dell’affissione - che reca la bandiera storica della Repubblica di Venezia [e non della Regione del Veneto] - né tantomeno dell’indispensabilità delle iniziative di comunicazione aventi ad oggetto l’informazione sul *referendum* del 22 ottobre 2017, consentite alla sola Regione del Veneto che è la promotrice del *referendum* in questione. Inoltre - come affermato dal Comitato regionale per le comunicazioni del Veneto - «*l’attività di comunicazione istituzionale - mediante affissione - da effettuarsi da parte dei Comuni è esclusivamente quella prevista dall’art. 4 del Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 50 del 24 aprile 2017, ai sensi del quale i Sindaci della Regione danno notizia del decreto di indizione mediante un manifesto che deve essere affisso quarantacinque giorni prima della data stabilita per la consultazione*».

32) DELIBERA N. 394/17/CONS (*referendum consultivo regionale*)

inserimento nel sito istituzionale dell’Azienda ULSS del banner informativo realizzato dalla Giunta regionale e riferito all’imminente referendum consultivo regionale; il banner riporta la raffigurazione dello stemma regionale e l’indicazione “www.referendum.regione.veneto.it” con orario di apertura e chiusura dei seggi elettorali

Nel proprio parere il Comitato ha ritenuto – a maggioranza – che l’inserimento del banner nei siti istituzionali delle Aziende sanitarie del Veneto possa rientrare tra le funzioni di tali enti a carattere regionale.

L’Autorità ha disposto la sanzione in quanto non ricorre né il requisito dell’impersonalità delle pubblicazioni - che recano lo stemma della Regione Veneto - né tanto meno dell’indispensabilità delle iniziative di comunicazione aventi ad oggetto l’informazione sul *referendum* del 22 ottobre 2017, consentite alla Regione Veneto che è la promotrice del *referendum* in questione. Più precisamente le Aziende sanitarie, pur assicurando in funzione del perseguimento dei loro fini istituzionali i livelli essenziali di assistenza nel territorio regionale, in quanto enti strumentali della Regione Veneto, tuttavia non partecipano anche della funzione informativa istituzionale, demandata invece alla “*Giunta regionale [...] organo che - per conto [...] dell’] ente Regione è stato autorizzato ad assicurare una corretta comunicazione e informazione della comunità regionale in ordine al quesito referendario e allo svolgimento del referendum*” (art. 3-bis, comma 1, della [legge regionale 19 giugno 2014, n. 15](#)).

33) DELIBERA N. 438/17/CONS (*referendum consultivo provinciale*)

nota di convocazione degli “Stati Generali” provinciali in merito al prossimo referendum consultivo, a firma del Presidente della Provincia e indirizzata ad enti locali e ad altri soggetti portatori di interessi; il Presidente non avrebbe però illustrato agli Stati Generali i contenuti del quesito referendario in quanto tale compito sarebbe spettato ad un Comitato tecnico esterno all’ente

L'Autorità ha disposto l'archiviazione della segnalazione in quanto la nota di convocazione degli "Stati Generali" a firma del Presidente della Provincia, seppur riconducibile al novero delle attività di comunicazione istituzionale individuate dalla legge n. 150/2000, non appare in contrasto con il divieto sancito dal citato art. 9 anche in considerazione della sussistenza del requisito dell'indispensabilità della comunicazione ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente in relazione alla funzione informativa relativa al *referendum* consultivo provinciale, demandata al Presidente della Provincia "quale organo che rappresenta il soggetto proponente il referendum stesso".

34) DELIBERA N. 598/18/CONS (referendum consultivo locale)

volantino recante il calendario degli incontri pubblici organizzato dalle tre amministrazioni comunali interessate dal progetto di fusione in un nuovo comune

Nel proprio parere il Comitato ha ritenuto la comunicazione contenuta nel volantino oggettivamente imparziale e rientrante nella indispensabile funzione informativa dei tre enti locali, proponendo - a maggioranza - l'adozione di un provvedimento di archiviazione.

La motivazione del voto contrario alla proposta di archiviazione risiede nella presenza degli stemmi comunali nel volantino oggetto di segnalazione.

L'Autorità ha sanzionato il Comune poiché, pur ricorrendo il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni in quanto gli incontri programmati sono orientati a fornire conoscenze tecniche sul percorso referendario, la presenza nel volantino degli stemmi dei tre comuni rende il materiale informativo non impersonale e quindi non conforme a quanto previsto dall'art. 9 della citata legge n. 28 del 2000.

L'Autorità ha richiesto, oltre alla pubblicazione di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa, anche un comportamento conformativo delle amministrazioni consistente nella rimozione delle sue conseguenze, nella specie, del volantino oggetto di segnalazione realizzato in violazione del divieto di comunicazione istituzionale.

35) DELIBERA N. 26/19/CONS (referendum consultivo locale)

a) distribuzione di inviti e di una brochure informativa ai cittadini di due Comuni, contenente informazioni approfondite sull'ipotesi di fusione dei due enti, effettuata dalle due Amministrazioni comunali in vista del referendum

L'Autorità ha archiviato la segnalazione per le seguenti motivazioni: nell'attività di comunicazione effettuata dai Comuni ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto gli inviti e la brochure informativa non riportano gli stemmi dei Comuni e il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni poiché le informazioni contenute nella predetta brochure riguardano tematiche attinenti al quesito referendario e sono correlate all'efficace funzionamento degli Enti.

b) volantino di invito ad un incontro informativo con la cittadinanza, corredato degli stemmi comunali e riportante la frase "La Regione per la fusione"

L'Autorità ha sanzionato i Comuni, pur ricorrendo il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni, perché il volantino riporta gli stemmi comunali e l'indicazione come partecipanti dei nominativi di rappresentanti politici ed istituzionali, risultando quindi non impersonale e non conforme a quanto previsto dall'art. 9 della citata legge n. 28 del 2000.

L'Autorità ha ritenuto comunque sufficiente la pubblicazione di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa e non anche, come da prassi dell'Autorità, un comportamento

conformativo delle amministrazioni consistente nella rimozione delle sue conseguenze, in considerazione dell'avvenuto espletamento delle operazioni di voto.

36) DELIBERA N. 524/20/CONS (referendum consultivo locale)

a) post relativo al progetto di fusione dei due comuni pubblicato sulla pagina Facebook istituzionale di uno dei Comuni interessati dalla consultazione e raggiungibile dal sito istituzionale di entrambi i Comuni

L'Autorità ha ritenuto che le iniziative effettuate da uno dei Comuni attraverso la pubblicazione - sul profilo Facebook istituzionale - del *post* relativo al progetto di fusione e da entrambi i Comuni con la pubblicazione sulla pagina iniziale dei propri siti istituzionali del link al documento denominato "Studio di fattibilità della fusione" appaiono in contrasto con il dettato dell'articolo 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28. In particolare, non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'amministrazione poiché le informazioni contenute nel predetto *post* e nel documento "Studio di fattibilità" riguardano tematiche attinenti al quesito referendario e non sono in alcun modo correlate all'efficace funzionamento dell'ente.

Inoltre, il *post* pubblicato sul profilo Facebook di uno dei Comuni relativo al progetto di fusione reca un'indicazione in merito alla promozione della posizione favorevole al referendum, chiaramente manifestata dalla frase "facciamo chiarezza a cosa serve la fusione: lo scopo principale è avere una macchina amministrativa efficiente e maggiori servizi per il cittadino".

Quanto al requisito dell'impersonalità, è stato ritenuto che la presenza degli stemmi comunali renda il materiale informativo non conforme a quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 28 del 2000.

Discostandosi dal parere reso dal Corecom Veneto l'Autorità ha ritenuto che la rimozione del link al documento "Studio di fattibilità" - disposta dal Comune solo a seguito della richiesta di controdeduzioni - non sia idonea a configurare un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge: ciò in quanto il notevole lasso di tempo nel quale il predetto documento durante la campagna referendaria è rimasto accessibile dal sito istituzionale dei due Comuni non consente di ritenere come venute meno le conseguenze dell'illecito. Il contenuto contestato si presta comunque ad avere un impatto condizionante sugli elettori dei due Comuni interessati dalla consultazione referendaria relativa alla fusione.

L'Autorità ha pertanto sanzionato l'attività di comunicazione effettuata dai due Comuni.

b) affissione del manifesto "Si vota domenica 25 ottobre [...]" all'ingresso di un ufficio aperto al pubblico

c) affissione del manifesto "Tutti i cittadini [...] sono chiamati a votare ... per il nuovo Comune [...]" all'ingresso di un ufficio comunale aperto al pubblico

L'Autorità ha sanzionato tali attività comunicative in quanto, pur essendo ravvisabile l'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in ragione dell'esigenza di comunicare agli elettori la data e gli orari di svolgimento delle votazioni, non ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto i manifesti riportano gli stemmi dei due Comuni.

Si evidenzia che la normativa regionale prevede un manifesto ufficiale di convocazione dei comizi, da affiggere a cura delle amministrazioni comunali mediante l'utilizzo del modello neutrale predisposto dall'Amministrazione regionale.

Propaganda elettorale (5 casi)

Oltre ad essere ovviamente priva dei due requisiti di impersonalità e di indispensabilità, tale ipotesi potrebbe configurare anche la violazione della normativa in materia di propaganda elettorale (in particolare, dell'articolo 29, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81) che fa «divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa».

In proposito, con sentenza n. 79 del 2016 la Corte costituzionale ha chiarito che l'articolo 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993 “*non è omogenea all'art. 9 della legge n. 28 del 2000, in tema di condotte realizzate dalle amministrazioni in prossimità di elezioni regionali, politiche ed europee*”.⁸

Per quanto riguarda la violazione del divieto posto dall'articolo 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, questi i casi esaminati:

37) DELIBERA N. 568/16/CONS (referendum costituzionale)

invio, con posta ordinaria, di una lettera protocollata recante lo stemma del Comune e a firma del Sindaco a sostegno della posizione favorevole al quesito referendario, con invito rivolto alla cittadinanza a partecipare ad un incontro avente ad oggetto l'illustrazione delle motivazioni del Sì L'Autorità ha sanzionato il Comune perché nella condotta, effettuata mediante l'invio della lettera di invito, non ricorre il requisito dell'indispensabilità della comunicazione ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione, considerato peraltro che il testo della Riforma è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana sin dallo scorso 15 aprile e che l'incontro pubblico ben avrebbe potuto essere organizzato in un periodo precedente l'avvio della campagna referendaria e senza compromettere l'efficace funzionamento dell'ente; quanto al requisito dell'impersonalità della comunicazione, si rileva che la lettera di invito all'incontro pubblico riporta lo stemma dell'ente e la firma del Sindaco nella sua veste istituzionale.

38) DELIBERA N. 615/16/CONS (referendum costituzionale)

lettera con stemma del Comune e a firma del Sindaco, trasmessa con posta elettronica a tutti i Sindaci dei Comuni del Veneto. Con la nota viene espressa contrarietà alla riforma costituzionale oggetto di referendum confermativo, allegando la conforme deliberazione del Consiglio comunale nonché un ulteriore documento dal titolo “Serve un NO”

L'Autorità ha sanzionato il Comune in quanto non ricorre evidentemente il requisito dell'indispensabilità della comunicazione ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie

⁸ La massima della Corte prosegue affermando: “*Quest'ultima fattispecie [art. 9, comma 1, legge n. 28 del 2000], inserita nel contesto di un'organica disciplina della comunicazione politica, mira ad evitare che la comunicazione istituzionale delle amministrazioni venga piegata ad obiettivi elettorali ed è presidiata da sanzioni irrogate dall'AGCOM, la cui tipologia conferma che destinatari del divieto sono direttamente le amministrazioni pubbliche e non personalmente i soggetti che ne esercitano le funzioni. Nel caso de quo [art. 29, comma 6, legge n. 81 del 1993], al contrario, si vieta la propaganda di qualsiasi genere, avendo cioè a riferimento condotte ulteriori e diverse rispetto a quelle poste in essere nello svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione. Inoltre, il divieto dettato dalla norma sospettata di incostituzionalità, pur essendo testualmente rivolto anch'esso alle pubbliche amministrazioni, per il principio della personalità della responsabilità penale non può che indirizzarsi direttamente ai soggetti titolari di cariche pubbliche a livello locale. Infine, diverso è anche l'arco temporale di efficacia del divieto, cosicché, in definitiva, la norma rivela una formulazione più ampia rispetto a quella presa come tertium comparationis”.*

dell'Amministrazione; quanto al requisito dell'impersonalità della comunicazione, si rileva che la lettera di invito riporta lo stemma comunale e la firma del Sindaco nella sua qualità istituzionale.

Si evidenzia che l'Autorità ha ritenuto accertata la violazione, anche se la comunicazione era stata rivolta non alla generalità della cittadinanza bensì a soggetti determinati e qualificati (cioè soggetti istituzionali di estrazione politica e, quindi, non suggestionabili).

In proposito, si evidenzia che nel caso delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Provinciale il Ministero dell'Interno – con [Circolare n.32 del 1° luglio 2014](#) – ha ritenuto che il divieto di comunicazione istituzionale debba applicarsi anche per questo tipo di elezioni, in quanto *"i candidati sono (...) sindaci o consiglieri comunali in carica, nei confronti dei quali opera il divieto di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale [ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni], di cui all'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28.*

Detti candidati, da cittadini, possono compiere attività di propaganda al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, sempre che, a tal fine, non vengano utilizzati mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle proprie competenze." (si veda al punto 9 della circolare, pagg. 9-10).

39) [DELIBERA N. 617/16/CONS](#) (referendum costituzionale)

stampato informativo dell'evento dal titolo "Le Ragioni del Sì le Ragioni del No" organizzato da un soggetto non identificabile con l'Amministrazione comunale, ma riportante l'indicazione del patrocinio comunale accompagnato dallo stemma

Nel proprio parere il Comitato ha richiesto l'applicazione di una misura sanzionatoria per violazione del citato art. 9 della n. legge 28 del 2000, in quanto "l'utilizzo del logo [stemma] dell'Ente costituisce un indizio di non legittimità della comunicazione realizzata.

L'Autorità ha, invece, archiviato la segnalazione perché la diffusione dello stampato informativo relativo alla manifestazione pubblica non è riconducibile, nonostante l'utilizzazione dello stemma comunale, alla nozione di comunicazione istituzionale come individuata dalla legge n. 150 del 2000, in quanto il soggetto realizzatore della comunicazione non è qualificabile come Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

In proposito, si evidenzia che l'Autorità ha presumibilmente riconosciuto la buona fede dei soggetti coinvolti, anche se il Comune ben avrebbe potuto avvalersi della "tutela civilistica che l'ordinamento riserva al diritto al nome, prevista dall'art. 7 cod. civ. (...). Tale tutela copre il diritto all'uso e assicura la cessazione del pregiudizio derivante dall'uso che altri indebitamente ne faccia, prevedendo anche il risarcimento dei danni" (in proposito, si veda il [parere Utilizzo non autorizzato dello stemma comunale da parte di un'associazione](#) reso dal Ministero dell'Interno in data 19 settembre 2006).

40) [DELIBERA N. 436/17/CONS](#) (referendum consultivo regionale)

a) locandina pubblicata sulla pagina ufficiale del social network del Comune e sul blog ufficiale, mediante la quale viene pubblicizzato un incontro pubblico organizzato da un partito politico sul tema del referendum regionale consultivo sull'autonomia del Veneto, con previsti interventi del Sindaco e di un consigliere regionale

b) trasmissione sulla citata pagina facebook comunale della diretta dell'incontro pubblico, con successiva accessibilità alla relativa registrazione

L'Autorità ha sanzionato il Comune perché non ricorre né il requisito dell'impersonalità della locandina - che reca lo stemma del Comune e il logo del *blog* ufficiale - né tantomeno dell'indispensabilità delle iniziative di comunicazione aventi ad oggetto l'informazione sul *referendum* del 22 ottobre 2017, consentite solamente alla Regione Veneto in quanto promotrice del *referendum* in questione.

Non rileva, inoltre, a titolo di adeguamento la rimozione del materiale relativo all'evento, in quanto intervenuta successivamente allo svolgimento dell'incontro pubblico e alle attività di comunicazione sulla pagina *facebook* dell'Ente medesimo.

41) DELIBERA N. 92/18/CONS (elezioni di Camera e Senato)

svolgimento di una conferenza stampa di presentazione dei candidati di uno schieramento alle elezioni politiche, ospitata nei locali ad uso di un Gruppo consiliare nella sede del Comune, come si evince dalle foto e video caricati nel profilo *twitter* del Sindaco e da articoli di stampa; nel sito del Comune la pagina dedicata alla presentazione del Sindaco rinvia al suddetto profilo *twitter* ulteriormente presentato, al suo interno, come “account ufficiale del Sindaco”

Nel proprio parere il Comitato ha ritenuto confacente con le attività politiche del Gruppo consiliare l'utilizzo della sala ad esso assegnata, mentre ha proposto la sanzione per la parte della segnalazione riportante l'utilizzo del profilo *twitter* (indicato come “account ufficiale del Sindaco”) nel quale sono stati inseriti alcuni *tweet* relativi alla suddetta conferenza stampa.

L'Autorità, dopo aver rilevato che gli articoli di stampa pubblicati su alcuni quotidiani rientrano nel novero della libertà della cronaca giornalistica relativa all'evento oggetto di segnalazione, ha sanzionato il Comune in quanto l'attività di comunicazione istituzionale effettuata dal Sindaco, attraverso le comunicazioni e i video pubblicati sul profilo *twitter* relativi alla presentazione in conferenza stampa dei candidati di uno schieramento alle elezioni politiche e visionabili dal sito istituzionale dell'Ente appaiono in contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in considerazione della estraneità all'attività amministrativa del Comune, compreso l'utilizzo della sala del gruppo consiliare per finalità di propaganda elettorale.

Si evidenzia che, mentre il Comitato aveva ritenuto possibile l'utilizzo della sala del gruppo consiliare per la conferenza stampa oggetto di segnalazione, in quanto considerato come rientrante nelle attività di carattere politico del gruppo politico locale (escludendo comunque la legittimità della successiva pubblicazione nel profilo *twitter*), l'Autorità ha ritenuto attività non consentita anche l'utilizzo della sala comunale, in quanto estranea all'attività amministrativa dell'ente.

Comunicazioni effettuate da soggetti politici, ma imputate ad una pubblica amministrazione (10 casi)

Si tratta di propaganda a favore di liste o candidati oppure a sostegno di una posizione rispetto ad un quesito referendario, effettuate da soggetti politici che *pro tempore* ricoprono una carica istituzionale.

Se in passato le segnalazioni relative a questo tipo di attività comunicativa venivano puntualmente archiviate per evidente carenza del requisito soggettivo (si veda al paragrafo “Requisito soggettivo - Organi rappresentativi, distinti dai soggetti titolari di cariche pubbliche” della Parte generale), negli ultimi anni l’Autorità ha modificato la propria interpretazione, ponendosi spesso in contrasto con il parere del Comitato, a propria volta espressosi a maggioranza.

42) DELIBERA N. 568/16/CONS (referendum costituzionale)

dichiarazione delle motivazioni a sostegno del Sì da parte del Sindaco attraverso la sua pagina facebook

L’Autorità ha archiviato la segnalazione perché l’utilizzo di un profilo personale sui social network non è riconducibile alla nozione di comunicazione istituzionale come individuata dalla legge n. 150/00, in quanto le disposizioni della citata legge disciplinano le attività di informazione e di comunicazione realizzate unicamente dalle pubbliche amministrazioni. Nel caso di specie, non sembrano ricorrere i requisiti della comunicazione istituzionale rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso un profilo istituzionale.

43) DELIBERA N. 190/18/CONS (elezioni di Camera e Senato)

lettera sottoscritta dal Sindaco e da un consigliere regionale, con la quale si invitano i cittadini a votare uno schieramento politico; la lettera è stata consegnata a mano nelle cassette postali di alcuni cittadini del Comune e non riporta alcun simbolo

Nella richiesta di controdeduzioni al Comune era stato precisato – ai sensi di quanto affermato dall’Autorità con propria [delibera n. 245/13/CONS del 21 marzo 2013](#) – che “*le attività di ogni consigliere regionale sia a carattere individuale che nell’ambito delle articolazioni organizzative delle Assemblee medesime, espresse attraverso i gruppi regionali, sono emanazione dei partiti politici, ossia di organismi non riconducibili alla pubblica amministrazione*”, ritenendo quindi che “*alle predette Assemblee non sono imputabili gli atti posti in essere dai Gruppi o dai singoli consiglieri i quali non possono conseguentemente essere qualificati “pubbliche amministrazioni” ai sensi di legge*”.

Per le ragioni sopra esposte, è stata ritenuta la non applicabilità del disposto del citato art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 nei confronti del consigliere regionale, in quanto non ricorrono i presupposti ai fini della configurabilità di una ipotesi di comunicazione istituzionale.

L’Autorità ha inoltre archiviato la segnalazione nei confronti del Comune perché, pur prescindendo dall’assenza di elementi in ordine alle modalità di diffusione e distribuzione, il volantino non reca lo stemma del Comune, ma solo la firma del Sindaco e del Consigliere regionale e non appare, quindi, formalmente riconducibile ad alcuna pubblica amministrazione; detta iniziativa esula quindi dal novero delle attività di comunicazione istituzionale individuate dalla legge n. 150 del 2000 per mancanza del requisito soggettivo previsto dall’art. 9, comma 1, della legge n. 28/2000.

44) DELIBERA N. 271/18/CONS (elezioni comunali)

a) indirizzi di sito internet e pagina facebook, entrambi facenti riferimento a soggetto Sindaco *pro tempore*, riportati su materiale di propaganda elettorale

L'Autorità ha archiviato la segnalazione perché dalla documentazione in atti risulta che il sito è di proprietà di un soggetto privato, anche se attualmente Sindaco *pro tempore*, e non del Comune,

b) indicazione dell'indirizzo del suddetto sito internet in comunicazioni promozionali di attività del Comune

Il Comitato non ritiene che tale attività rientri nelle proprie competenze in quanto avvenuta prima dell'attuale periodo di *par condicio* elettorale; l'Autorità ha preso atto senza osservazioni.

c) diffusione di biglietti di propaganda elettorale dei candidati della lista facente riferimento al Sindaco uscente, riportanti l'indirizzo del suddetto sito internet

L'Autorità ha archiviato la segnalazione perché i biglietti di propaganda elettorale relativi alla presentazione della lista dei candidati e del programma elettorale della lista civica recano il simbolo della lista e l'indicazione del sito internet; inoltre, dall'inizio della campagna elettorale nelle pagine del profilo *facebook* istituzionale del Comune non vi è alcun riferimento alla lista medesima e al detto sito.

45) DELIBERA N. 244/19/CONS (elezioni comunali) pubblicizzazione di una serie di incontri organizzati dal Comune in collaborazione con associazioni locali, mediante locandina recante lo stemma comunale.

La locandina, dapprima pubblicata sul profilo facebook istituzionale del Comune, è stata anche condivisa e pubblicata sul sito internet e sul profilo facebook appartenenti ad una lista civica collegata al sindaco ed all'amministrazione comunale uscente

Il segnalante afferma che "tale pubblicazione ingenera confusione confondendo l'Amministrazione comunale con la lista civica".

Nel proprio parere il Comitato ha proposto l'archiviazione del procedimento perché l'oggetto della segnalazione riguarda la pubblicazione effettuata su una pagina facebook non istituzionale, in quanto riferibile ad un soggetto politico.

L'Autorità ha sanzionato il Comune, dopo aver verificato che la locandina è stata pubblicata sul profilo *facebook* istituzionale del Comune nel periodo di *par condicio* elettorale, poiché non ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto la locandina riporta lo stemma comunale, né il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni, in quanto la programmazione degli incontri ben poteva essere differita nel tempo rispetto alle operazioni di rinnovo dell'Ente ovvero pubblicizzata senza ricorrere a forme di comunicazione istituzionale del Comune, tenuto conto della collaborazione di altri soggetti alla sua realizzazione.

46) DELIBERA N. 245/19/CONS (elezioni comunali)

distribuzione nelle cassette postali degli abitanti del Comune di un volantino della lista civica collegata al Sindaco ed all'amministrazione uscente, ad illustrazione di quanto realizzato nei cinque anni di amministrazione e intestato "L'Amministrazione informa", con firma della Sindaca uscente ricandidatasi.

Il volantino non reca scritte o simboli del Comune, ma unicamente il logo della lista civica, mentre la firma è stata apposta senza riportare la qualifica istituzionale

Nel proprio parere il Comitato ha proposto l'archiviazione del procedimento "in quanto il volantino oggetto della segnalazione non è formalmente riconducibile ad una pubblica amministrazione".

Nelle motivazioni della propria decisione l'Autorità dapprima rileva che il volantino reca nella prima pagina, oltre al simbolo della Lista civica, l'intestazione "*L'Amministrazione Informa*", riportata

anche nella parte inferiore delle successive tre pagine; nel prosieguo entra nel dettaglio dei contenuti a carattere propagandistico della pubblicazione.

Nel prosieguo l'Autorità – dopo aver concordato con il Comitato sulla circostanza che l'attività di comunicazione segnalata non è stata realizzata dal Comune attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, ma dalla Lista civica – ricorda 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”, aggiungendo però – rispetto alle delibere adottate in precedenza - l'inciso “*in modo tale da non interferire con l'esercizio delle funzioni istituzionali dell'Ente*”.

L'Autorità conclude affermando che “il volantino della Lista civica ... è attività presumibilmente imputabile al Comune ... per il titolo utilizzato “*L'Amministrazione Informa*”, tale da indurre i cittadini elettori destinatari [a ritenere] che il documento provenga dal Comune e, in particolare, dal Sindaco uscente ricandidato a sua volta con la lista medesima, considerando inoltre che “l'utilizzazione nel volantino «*L'Amministrazione Informa*» della Relazione di fine mandato del Comune ... attraverso l'estrapolazione di singole parti e non dell'intero documento, appare assumere una finalità meramente propagandistica”.

Per l'Autorità, quindi “non ricorre il requisito dell'impersonalità in quanto il volantino riporta il titolo “*L'Amministrazione Informa*”, né il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni poiché le informazioni relative alle attività svolte nel quinquennio amministrativo sono già regolarmente pubblicate ai sensi di legge nella relazione di fine mandato integralmente disponibile sul sito istituzionale del Comune, mentre nel documento in questione ne vengono estrapolate solo alcune parti ai fini chiaramente propagandistici”.

L'Autorità pertanto ha sanzionato il Comune ordinando – oltre alla consueta pubblicazione, sulla home page del sito istituzionale, di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa - di rimuovere la comunicazione istituzionale realizzata mediante il volantino dal titolo “*L'Amministrazione Informa*”.

47) DELIBERA N. 275/19/CONS (elezioni comunali)

pubblicazione di un video di propaganda elettorale sul profilo facebook di una lista civica e sul profilo personale di un assessore comunale, ricandidato alle elezioni per il rinnovo del consiglio comunale

Nel proprio parere il Comitato ha proposto l'archiviazione del procedimento in quanto l'attività segnalata consiste nella pubblicazione di un video di propaganda elettorale in una pagina facebook non istituzionale, ma riferibile al soggetto politico individuato in una lista di candidati alle elezioni comunali.

Nelle motivazioni della propria decisione l'Autorità dapprima rileva che il video oggetto di segnalazione, pubblicato sul profilo *facebook* personale della Lista civica e su quello personale dell'assessore comunale, reca la dicitura “*La sicurezza... Parla per la prima volta l'Assessore ..., di cosa è stato fatto in 5 anni e cosa faremo. Una guida completa che vi chiarirà tante cose! Avanti, con i fatti!*”; successivamente entra nel dettaglio dei contenuti a carattere propagandistico del video.

Nel prosieguo l’Autorità – dopo aver concordato con il Comitato sulla circostanza che l’attività di comunicazione segnalata non è stata realizzata dal Comune attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, ma dalla Lista civica – ricorda 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*”, aggiungendo però l’inciso “*in modo tale da non interferire con l’esercizio delle funzioni istituzionali dell’Ente*”.

L’Autorità conclude ritenendo che “il video della Lista... è attività presumibilmente imputabile al Comune..., in quanto sono riportate dal [candidato] espressioni riferite al suo ruolo di amministratore comunale... con l’illustrazione e la riproduzione visiva di mezzi e strutture propri dell’Ente, in chiave meramente propagandistica, tali da indurre i cittadini elettori destinatari della provenienza del documento da parte del Comune ed, in particolare, dello stesso..., assessore del Comune oltre che candidato consigliere per la lista medesima.

Per l’Autorità, quindi “tale attività di comunicazione effettuata dal Comune... appare in contrasto con il dettato dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto sono stati utilizzati riferimenti ed immagini di mezzi e strumenti propri dell’Ente da parte dell’assessore uscente... in relazione all’illustrazione delle attività svolte nel quinquennio amministrativo ai fini della propaganda elettorale quale candidato consigliere comunale, tali da interferire con il suo ruolo...”.

L’Autorità pertanto ha sanzionato il Comune ordinando – oltre alla consueta pubblicazione, sulla *home page* del sito istituzionale, di un messaggio recante l’indicazione della violazione commessa - di rimuovere il video oggetto di segnalazione.

Si osserva che in questa delibera l’Autorità – diversamente dal solito - non ha sottoposto la condotta del Comune al duplice vaglio della “impersonalità” e della “indispensabilità”, segno questo della diversa logica interpretativa adottata prendendo a riferimento la presunta interferenza con le funzioni istituzionali dell’ente.

48) DELIBERA N. 279/19/CONS (elezioni comunali)

pagina facebook di titolarità del Sindaco uscente in qualità di soggetto privato, riportante nella denominazione il nome del Comune seguito dal cognome del titolare e dalla parola Sindaco

Nelle proprie controdeduzioni il Sindaco ha affermato che “detto sito non riguarda il Comune, bensì la titolarità dello stesso è dello scrivente... in qualità di soggetto privato”; afferma inoltre che “il logo utilizzato è stato estrapolato da internet è molto somigliante ma non è il logo del Comune e che dunque nessuna violazione è stata commessa”;

Nel proprio parere il Comitato ha proposto l’archiviazione in quanto il sito facebook oggetto di segnalazione ha come titolare un soggetto privato, quindi non assoggettabile alla disposizione di cui all’art. 9, comma 1, della legge 28/2000 che è rivolta alle sole pubbliche amministrazioni; al contempo ha disposto l’invio della documentazione pervenuta alla Prefettura competente per territorio, per le eventuali valutazioni di competenza in ordine all’utilizzo di un logo somigliante allo stemma comunale.

L’Autorità ha condiviso le conclusioni formulate dal Comitato.

49) DELIBERA N. 477/20/CONS (referendum costituzionale – elezioni regionali – elezioni comunali)

a) video realizzato dalla lista di candidati al rinnovo del Consiglio comunale e riportante gli stemmi del Comune e della Provincia

Nel proprio parere il Comitato ha proposto l'archiviazione del procedimento in quanto trattasi di attività di comunicazione svolta da un soggetto politico elettorale e non da una pubblica amministrazione.

Nelle motivazioni della propria decisione l'Autorità dapprima rileva che il video oggetto di segnalazione viene presentato per illustrare i principali progetti realizzati durante il quinquennio di amministrazione dalla lista alla quale fanno riferimento il Sindaco e l'Amministrazione comunale uscenti; sussiste inoltre un link alla pagina del sito internet del Comune intitolata "Relazione di fine mandato 2015-2020", nella quale si può visualizzare l'intero documento amministrativo-contabile; infine, un altro link rinvia all'ordinanza della Provincia relativamente alla limitazione del traffico pesante nel Capoluogo

L'Autorità – dopo aver concordato con il Comitato sulla circostanza che l'attività di comunicazione segnalata non è stata realizzata dal Comune attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, ma dalla Lista civica – ricorda 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", aggiungendo però l'inciso "*in modo tale da non interferire con l'esercizio delle funzioni istituzionali dell'Ente*".

L'Autorità conclude ritenendo che "il rinvio al sito istituzionale del Comune da parte della Lista civica è attività presumibilmente imputabile all'Ente, tale da indurre nei cittadini elettori confusione in ordine alla provenienza della pubblicazione del video da parte del Comune e, in particolare, del Sindaco uscente e del suo assessore, candidato Sindaco con la lista medesima"; inoltre, sempre secondo l'Autorità "la disponibilità della Relazione di fine mandato del Comune „ nel profilo personale della Lista Civica in questione appare assumere una finalità meramente propagandistica, essendo collegata al video preceduto dal commento «*Nei cinque anni sono stati realizzati numerosi progetti. Ecco i maggiori interventi*» e recante alla fine «*Un grande gruppo al servizio del paese*»".

Per l'Autorità, quindi "tale attività di comunicazione effettuata dal Comune... appare in contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto... non ricorre il requisito dell'*impersonalità* in quanto il video, collegato alla relazione di fine mandato, riporta [gli stemmi] dell'Ente... e quello della Provincia ... né il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni poiché le informazioni relative alle attività svolte nel quinquennio amministrativo sono già regolarmente pubblicate ai sensi di legge nella relazione di fine mandato disponibile sul sito istituzionale del Comune, senza che fosse necessario il richiamo al documento nel profilo personale Facebook della Lista Civica "... con candidato Sindaco l'assessore... uscente".

L'Autorità pertanto ha sanzionato il Comune ordinando – oltre alla consueta pubblicazione, sulla *home page* del sito istituzionale, di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa - di rimuovere il video oggetto di segnalazione.

b) invio ai cittadini neo-elettori di una nota protocollata su carta intestata del Comune e a firma del Sindaco, recante invito ad un incontro presso la Sala consiliare “durante il quale [...] verrà consegnata la tessera elettorale”

Conformemente al parere reso dal Comitato, l’Autorità ha sanzionato l’attività svolta dal Comune in quanto difetta dei requisiti di impersonalità della comunicazione oltre che dell’indispensabilità ed indifferibilità “ben potendo l’attività di consegna delle tessere elettorali essere svolta direttamente dagli uffici comunali”. Non è stata quindi accolta la giustificazione opposta dal Come, secondo il quale “*il rilascio delle tessere elettorali è atto di competenza del Sindaco ai sensi dell’art. 54 del D. LGS. (TUEL) 267/2000 in qualità di ufficiale del governo.*”.

c) consegna da parte del Sindaco di targhe a cittadini che si sono distinti per azioni di volontariato, a margine o durante la seduta del consiglio comunale

Conformemente al parere reso dal Comitato, l’Autorità ha archiviato la segnalazione in quanto l’ambito di applicazione inerisce all’attività di comunicazione e non alle iniziative e/o eventi posti in essere, come la consegna da parte del Sindaco di targhe a cittadini che si sono distinti per azioni di volontariato, per la quale non è provato che l’Amministrazione comunale abbia svolto un’attività di comunicazione relativa all’evento.

50) DELIBERA N. 543/20/CONS (referendum costituzionale – elezioni regionali - elezioni comunali)

pubblicazione, sul profilo facebook personale di soggetto che ricopre la carica di Sindaco, di un post recante notizia – con commento favorevole - dell’approvazione di un’opera pubblica da parte della Giunta comunale

Ad un primo esame il Comitato aveva ritenuto di non avviare il procedimento e di archiviare gli atti in via amministrativa; a seguito della richiesta di approfondimento rivolta dall’Autorità, il Comitato avvia il procedimento.

Nelle proprie controdeduzioni l’Amministrazione comunale afferma che «*il profilo facebook “Pagina ufficiale di...” non è in alcun modo riferibile alla Pubblica Amministrazione, ossia al Comune..., in quanto è un profilo personale gestito dallo stesso [soggetto privato], 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.*».

Il Comitato pertanto chiude il procedimento con una proposta nuovamente di archiviazione, con le seguenti motivazioni: “nel constatare che le controdeduzioni del Comune... ribadiscono che il profilo facebook... non è in alcun modo riconducibile a detta pubblica Amministrazione (aspetto peraltro indiscusso), non si ritiene sufficiente 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 l’utilizzo di mezzi, risorse, personale e strutture assegnate alle pubbliche amministrazioni (non ritenendo, 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".

Nelle motivazioni della propria decisione l'Autorità dapprima evidenzia il contenuto della pubblicazione effettuata nel profilo *facebook* oggetto di segnalazione.

L'Autorità – dopo aver concordato con il Comitato sulla circostanza che l'attività di comunicazione segnalata non è stata realizzata dal Comune attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, ma dal soggetto singolo – ricorda 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”, aggiungendo però l'inciso “*in modo tale da non interferire con l'esercizio delle funzioni istituzionali dell'Ente*”.

L'Autorità osserva che la dicitura del profilo *facebook* del soggetto privato riporta anche il termine “Sindaco” e alla voce “Informazioni” l'indicazione di “*Pagina ufficiale di..., Sindaco di...*” e altre indicazioni con il termine “Sindaco”; rileva inoltre che detta pagina *facebook* del soggetto privato e quella del profilo *facebook* istituzionale del Comune risultano tra loro correlate, potendosi accedere dall'una all'altra e viceversa;

L'Autorità conclude le proprie motivazioni rilevando che il *post* rinvia con un link ad un comunicato avente carattere di propaganda elettorale, pubblicato nella stessa data nella pagina *web* del soggetto privato riportante la dicitura “Sindaco di Venezia”.

L'Autorità, contrapponendosi a quanto sostenuto dal Comitato, ritiene che «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... - 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 profilo *facebook* di..., Sindaco di...»

Per l'Autorità, quindi, “la pubblicazione in questione, essendo riferibile al Sindaco ... nella sua veste istituzionale, è riconducibile all'Amministrazione Comunale, interessata alle elezioni... [nelle quali] il Sindaco uscente, responsabile e rappresentante legale, è stato a sua volta ricandidato sindaco;... 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... 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”.

L'Autorità pertanto ha sanzionato il Comune ordinando – oltre alla consueta pubblicazione, sulla *home page* del sito istituzionale, di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa - di rimuovere il *post* oggetto di segnalazione.

51) DELIBERA N. 608/20/CONS (*referendum costituzionale – elezioni regionali -elezioni comunali*)

pubblicazione, nel profilo *facebook* della lista civica collegata al Sindaco e all'Amministrazione comunale uscente, del seguente materiale: *post* con messaggi di propaganda elettorale della Lista - pagine contrassegnate dalla duplice indicazione “Comune di ...” e “Lista civica” - pagine del “Programma amministrativo” della Lista civica

A detta del segnalante, tratto comune e caratterizzante delle condotte oggetto di segnalazione è la mancanza di una netta distinzione “tra la comunicazione amministrativa e quello della Lista candidata alle elezioni”.

Nel proprio parere il Comitato ha proposto l'adozione di un provvedimento di archiviazione, considerato che le *attività effettuate sul profilo facebook in nessun modo sono riconducibili all'Amministrazione comunale* e che *nessuno dei post segnalati si fregia dello stemma del Comune o di altra amministrazione pubblica*.

Nelle motivazioni della propria decisione l'Autorità dapprima evidenzia il contenuto dei *post* di propaganda elettorale, di quelli contenenti la “rendicontazione pubblica lavori amministrazione 2015-2020” - rappresentata in diverse con pagine con l'intestazione “Comune di...” e “Lista Civica” con relativo logo (della sola lista) – e infine di quello recante il programma amministrativo della Lista civica.

L'Autorità – dopo aver concordato con il Comitato sulla circostanza che l'attività di comunicazione segnalata non è stata realizzata dal Comune attraverso i suoi canali di comunicazione istituzionale, ma dalla Lista civica – ricorda 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”, aggiungendo però l'inciso “ *in modo tale da non interferire con l'esercizio delle funzioni istituzionali dell'Ente*”.

L'Autorità conclude le proprie motivazioni come segue:

- “la effettiva realizzazione della rendicontazione pubblica lavori amministrazione 2015-2020, diffusa dalla Lista civica... e riconducibile al documento ufficiale pubblicato sul sito web dell'Ente è attività presumibilmente imputabile al Comune..., e la sua comunicazione nel profilo *facebook* della predetta lista è tale da indurre nei cittadini elettori confusione in ordine alla provenienza della pubblicazione delle informazioni amministrative-contabili ivi contenute da parte del Comune e, in particolare, da parte del Sindaco uscente e di due suoi assessori al ramo, tutti ricandidati con la lista medesima”;

- “la dettagliata descrizione delle “*attività svolte nel quinquennio precedente*” dall'Amministrazione uscente, nonché la riproduzione di immagini dei mezzi utilizzati nei lavori comunali di asfaltatura delle strade, appare assumere una finalità meramente propagandistica, in quanto richiamata nel contenuto del programma elettorale della Lista Civica in questione, in un

rapporto di continuità amministrativa, unitamente ai riferimenti a deliberazioni del Consiglio comunale precedente”;

- “nel profilo *facebook* della Lista in questione si rinvennero anche *link* al sito istituzionale del Comune ..., prima e dopo le operazioni di voto del 20 e 21 settembre 2020... e tale circostanza indica una correlazione tra detto profilo *facebook* e l’Ente”.

Per l’Autorità, quindi “tale attività di comunicazione sostanzialmente imputabile, per quanto sopra rilevato, al Comune ... appare in contrasto con il dettato dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, [poiché] ...non ricorre il requisito dell’impersonalità in quanto nei *post* accertati vengono riprodotte immagini relative ai mezzi occorsi per i lavori comunali di asfaltatura strade, è riportata la rendicontazione pubblica lavori amministrazione 2015-2020 in diverse pagine con l’intestazione “Comune di...” in correlazione con quella di Lista Civica..., unitamente ai nominativi del Sindaco uscente e di assessori comunali, né il requisito dell’indispensabilità ai fini dell’efficace assolvimento delle funzioni proprie delle Amministrazioni poiché le informazioni relative alle attività svolte nel quinquennio amministrativo sono già regolarmente pubblicate ai sensi di legge nella relazione di fine mandato disponibile sul sito istituzionale del Comune, senza che fosse necessario riportarle nella rendicontazione pubblica lavori amministrazione 2015-2020 e nel programma elettorale all’interno del profilo personale *Facebook* della Lista Civica...”.

L’Autorità pertanto ha sanzionato il Comune ordinando – oltre alla consueta pubblicazione, sulla *home page* del sito istituzionale, di un messaggio recante l’indicazione della violazione commessa - di rimuovere il video oggetto di segnalazione.

CONCLUSIONI

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha progressivamente intensificato l'esercizio della potestà di emanare norme di attuazione (si veda alla precedente nota 4). La motivazione di tale inasprimento: i comunicati riportati nei volantini e sui profili *social* di un candidato oppure di una lista di candidati, cui facciano riferimento i soggetti che ricoprono cariche istituzionali, possono confondere gli elettori che rischierebbero di attribuire tali comunicati alla pubblica amministrazione anziché al soggetto politico.

Che cosa però, a parere di chi scrive, ha dimenticato l'Autorità? Di cosa, oltre quanto già evidenziato dal Comitato nel proprio parere riportato al precedente numero 50, l'Autorità non ha tenuto conto nella propria [delibera n. 543/20/CONS](#) e in quelle ad essa conformi?

In primo luogo, non ha considerato che il cittadino elettore non è un *minus habens* incapace di accorgersi se il messaggio a lui rivolto provenga da una persona intervenuta istituzionalmente (in qualità di rappresentante dell'Ente amministrato) oppure politicamente (in qualità di persona che alla carica istituzionale si sia ricandidata).

Ma, anche a voler indossare la corazza intessuta di cautela e timore con la quale l'Autorità intende rivestire le pubbliche amministrazioni durante le campagne elettorali, come può condividersi l'opinione che tale abito debba essere indossato anche da un soggetto politico che intenda partecipare ad una competizione elettorale, per il solo fatto che a tale soggetto appartengono i governanti uscenti ?

Se durante una campagna elettorale le liste avversarie di quella al potere hanno legittimamente il diritto di essere tutelate dal rischio di un uso distorto e partigiano della comunicazione istituzionale e altrettanto legittimamente possono criticare quanto realizzato dall'amministrazione uscente, come potrebbe negarsi alla lista espressione, invece, dei titolari degli organi rappresentativi in scadenza il pari diritto di valorizzare quanto realizzato, tentando di riaccreditarsi presso gli elettori ?

Ma questo è quello che di fatto impedisce l'Autorità con una sorta di discriminazione alla rovescia, quando ad esempio sanziona l'utilizzo di brani tratti dalla relazione di fine mandato presentata dall'amministrazione uscente, oppure i comportamenti di Sindaco o Assessore che richiamino l'attenzione degli elettori sul ruolo ricoperto e su quanto realizzato durante il mandato in scadenza, o, ancora, il rinvio dalle pagine dei siti o profili personali di candidato o lista alle pagine del sito istituzionale dell'ente per documentare i provvedimenti assunti.

Se alle liste avversarie è giustamente consentito di avvalersi della documentazione ufficiale per screditare gli amministratori uscenti, per la lista che invece rappresenta chi sta cessando il proprio mandato si arriva al paradosso di non consentire l'utilizzo della medesima documentazione per tentare di convincere gli elettori sulla bontà di quanto realizzato: questo perché si teme che l'elettore non sia in grado di distinguere tra la voce ufficiale della istituzione interessata dal rinnovo dei propri vertici e la voce, invece, di chi dal punto di vista del proprio gruppo politico intende ripresentarsi al giudizio degli elettori.

Ecco perché, riprendendo quanto detto nella Premessa al seguente elaborato, il Comitato - per la propria natura di organo politico e non solo amministrativo - ha voluto offrire una lettura critica dell'attuale normativa e delle modalità attuative adottate dall'Autorità nell'imporre le limitazioni ora ricordate.

Auguriamoci che la giurisprudenza amministrativa venga chiamata, prima o poi, a sciogliere tale nodo interpretativo.



CORECOM
Comitato Regionale per le Comunicazioni
VENETO

Pubblicato dal Centro Stampa
del Consiglio Regionale del Veneto

Maggio 2021