



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 554/18/CONS

**ORDINE NEI CONFRONTI DEL COMUNE DI SESTRI LEVANTE
E DELLA SOCIETÀ MEDIATERRANEO SERVIZI S.R.L.,
SOCIETÀ IN HOUSE DEL COMUNE DI SESTRI LEVANTE, PER
LA VIOLAZIONE DELL'ART. 9 DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO
2000, N. 28**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 13 novembre 2018;

VISTO l'art. 1, comma 6, *lett. b)*, n. 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTA la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”* e, in particolare, l'art. 9;

VISTA la legge 7 giugno 2000, n. 150, recante *“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”* e, in particolare, l'art.1;

VISTO il decreto del Ministro dell'Interno 29 marzo 2018 con il quale sono state fissate per il giorno 10 giugno 2018 le consultazioni per l'elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, nonché per l'elezione dei consigli circoscrizionali, e per il giorno 24 giugno 2018 l'eventuale turno di ballottaggio per l'elezione diretta dei Sindaci dei Comuni;

VISTA la delibera n. 205/18/CONS del 24 aprile 2018, recante *“Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per l'elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, nonché dei Consigli circoscrizionali, fissate per il giorno 10 giugno 2018”*;

VISTA la nota del 27 luglio 2018 (prot. n. 63753) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni della Liguria ha trasmesso gli esiti istruttori e l'intera documentazione relativa al procedimento avviato nei confronti del Comune di Sestri Levante (GE) a seguito della segnalazione del Signor Paolo Smeraldi del 18 giugno precedente, nella parte in cui si è asserita la violazione dell'art. 9 della legge 22 febbraio



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

2000, n. 28 da parte di detto Comune. In particolare, il Comune di Sestri Levante, nel periodo di campagna per il rinnovo dei suoi organi del 10 giugno 2018 e in occasione dello svolgimento di eventi, manifestazioni culturali ed iniziative sociali, ha effettuato attività di comunicazione sia sul sito *web*, pubblicando i comunicati stampa “Festa dell’Orto”, “Mostra il Meridiano delle fiabe”, “Il pranzo dei vicini” e “Verde al mare”, che sulla pagina *facebook* istituzionale con notizie dal 21 al 27 maggio 2018, il tutto con notizie, interviste e foto del Sindaco uscente Valentina Ghio, ricandidato Sindaco, e di candidati consiglieri comunali, unitamente a commenti per una valutazione positiva dell’operato dell’amministrazione uscente. In particolare, il Comitato, anche a seguito di ulteriore approfondimento istruttorio, preso atto di quanto dichiarato dal Comune negli scritti difensivi, ha ritenuto sussistente la violazione del divieto di comunicazione istituzionale, proponendo l’adozione di un provvedimento sanzionatorio;

ESAMINATA, in particolare, la nota del 25 giugno 2018, successivamente integrata con gli ulteriori chiarimenti il 16 luglio seguente, con la quale il Segretario comunale dell’Ente, dott. Domenico Scrocco, ha riscontrato la richiesta di controdeduzioni formulata dal Comitato in data 19 giugno e 4 luglio 2018, osservando in sintesi quanto segue:

- *l’attività di comunicazione effettuata riguarda informazioni fornite alla cittadinanza sulle manifestazioni svolte nel Comune di Sestri Levante, né più né meno come sempre fatto nel corso dei cinque anni di mandato. Tale attività riguarda comunicati stampa realizzati in maniera impersonale, se non in due occasioni in cui sono state riportate alcune dichiarazioni del Sindaco e di un Consigliere, riguardanti esclusivamente l’attività svolta;*
- *i comunicati stampa sono stati predisposti attenendosi al criterio dell’impersonalità e anche quando hanno riguardato candidati si sono limitati all’enunciazione dell’attività svolta; infatti contengono indicazioni esclusivamente fattuali sulle manifestazioni svoltesi, avendo avuto cura di evitare qualsiasi possibile riflesso di natura politica o promozionale degli amministratori in carica;*
- *per quanto riguarda le immagini comparse sulle pagine facebook del “Comune di Sestri Levante” di “Mediterraneo Servizi” e del “Centro Casette Rosse” occorre rilevare che non sono state disposte dai candidati e riguardano immagini, molto spesso di gruppo, riguardanti eventi o manifestazioni alle quali gli stessi hanno partecipato nella loro veste istituzionale, non potendo fare a meno di presenziare;*
- *inoltre, a seguito della richiesta di ulteriori chiarimenti da parte del Comitato si afferma che “I Sigg.ri Mauro Battilana e Sergio D’Urso sono stati candidati in due liste differenti alle scorse elezioni tenutesi il 10.06.2018; la pagina facebook “Comune di Sestri Levante” è gestita dall’ente e si occupa della sua gestione un dipendente a tempo indeterminato del Comune di Sestri Levante. Tale dipendente cura anche le altre attività informative dell’ente”;*
- *infine, “i contenuti elencati nella segnalazione non sono stati rimossi perché si ritiene che rientrino nell’ambito dell’attività istituzionale di comunicazione svolta dall’ente”;*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CONSIDERATO che la segnalazione del Signor Paolo Smeraldi in questione si riferisce anche a contenuti pubblicati nella pagina *facebook* della società *in house* partecipata dal Comune, la Mediaterraneo Servizi S.r.l. (manifestazioni “Mani tra i sassi” del 22 maggio 2018 e “Teatro a Levante”, nonché video con la partecipazione del Sindaco uscente, di assessori e consiglieri comunali) e nella pagina *facebook* del Centro Casette Rosse (immagini dei titolari di cariche istituzionali comunali);

CONSIDERATO che dall’analisi della documentazione in atti risulta che l’*iter* istruttorio è stato avviato dal Comitato regionale per le comunicazioni della Liguria e completato per quanto concerne le attività di comunicazione poste in essere dal Comune di Sestri Levante, ma non relativamente a quelle della società Mediaterraneo Servizi – la quale dal sito istituzionale del Comune risulta essere una società pubblica *in house* dell’Ente e non coincidente con lo stesso - né tantomeno a quelle del Centro Casette Rosse, per il quali non si evidenzia l’accertamento circa la qualificazione e i rapporti con il Comune;

VISTE le ulteriori note del 6 e 14 settembre 2018 (rispettivamente prot.lli n. 120347 e n. 128559), del 4 ottobre seguente (prot. n. 148295) ed, in particolare, la nota del 25 ottobre 2018 (prot. n. 165892) con la quale il Comitato regionale per le comunicazioni della Liguria, in riscontro alla richiesta dell’Autorità del 9 agosto 2018 (prot. n. 76658) e a seguito della prima riunione dopo l’insediamento dei suoi nuovi membri (13 settembre 2018), ha trasmesso gli esiti dell’integrazione istruttoria nei confronti della società Mediaterraneo Servizi S.r.l. e nei confronti del Centro Casette Rosse relativamente alle attività svolte attraverso i propri profili *facebook*;

ESAMINATA l’ulteriore documentazione istruttoria trasmessa dal Comitato competente, e in particolare, la nota del 29 agosto 2018 con la quale l’Amministratore Unico di Mediaterraneo Servizi S.r.l. ha riscontrato la richiesta di controdeduzioni formulata dal Comitato, osservando in sintesi quanto segue:

- *la richiesta del Comitato regionale, che fissava nel 27 agosto 2018, ore 15.00 il termine per la produzione delle memorie, è pervenuta non prima di tale data;*
- *Mediaterraneo Servizi è la società “in house” interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante che si occupa della promozione dello sviluppo turistico della città: fini e compiti sia statutari sia affidati dal Comune con numerose delibere di Consiglio Comunale;*
- *ogni anno la società produce una stagione di circa 200 eventi corredati da una media di due comunicati stampa alla settimana e una quarantina di conferenze stampa annue. L’attività di comunicazione effettuata riguarda informazioni fornite ai media locali su manifestazioni svolte nel Comune di Sestri Levante, né più né meno come sempre fatto dall’affidamento del relativo servizio nel marzo 2015 in questo ambito;*
- *i comunicati stampa in questione sono stati predisposti attenendosi al criterio dell’impersonalità, contengono indicazioni esclusivamente fattuali sulle*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

manifestazioni, avendo cura di evitare qualsiasi possibile riflesso di natura politica o promozionale degli Amministratori in carica e ritenendo doveroso dare conto alla cittadinanza delle manifestazioni in essere o programmate;

- *in particolare, per quanto riguarda la manifestazione “Mani tra i Sassi”, si tratta della conferenza stampa e del relativo comunicato che ha visto la partecipazione di Presidente e Vice Presidente dell’Associazione Artura. La presenza della Signora Daniela Mangini – Vice Presidente dell’Associazione – era finalizzata alla presentazione tecnica del progetto senza alcuna allusione e/o riferimento di propaganda elettorale;*
- *la conferenza stampa relativa alla presentazione dell’iniziativa “Teatri di Levante” è stata organizzata dall’Associazione Culturale The Hub, in collaborazione con Mediaterraneo Servizi e il Comune di Sestri Levante: trattasi della stagione estiva teatrale rappresentata all’Arena Conchiglia; anche in questa occasione la presenza dell’Amministratore di Mediaterraneo Servizi, del Sindaco Valentina Ghio e della Signora Elisa Bixio, nella propria qualità di consigliere comunale delegato alle politiche culturali, erano unicamente finalizzate all’assolvimento dei rispettivi ruoli istituzionali;*
- *pertanto, “la società ha svolto le attività di comunicazione in forma impersonale ed indispensabile per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni, per dare continuità alla comunicazione delle iniziative culturale portate avanti fino ad allora dall’Ente e dalla propria società partecipata”;*

PRESA VISIONE delle notizie e dei comunicati stampa pubblicati sul sito istituzionale del Comune di Sestri Levante e delle notizie della pagina del profilo *facebook* del Comune, nonché della pagina del profilo *facebook* della società Mediaterraneo Servizi S.r.l., oggetto di segnalazione nonché dell’intera documentazione istruttoria;

CONSIDERATO che l’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, stabilisce che a far data dalla convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni e che tale divieto trova applicazione per ciascuna consultazione elettorale;

CONSIDERATO che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 502 del 2000, ha chiarito che il divieto alle amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale è “*proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell’amministrazione e dei suoi organi titolari*”;

CONSIDERATO che la legge n. 150/2000, ove sono disciplinate le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, considera come tali



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

quelle attività poste in essere da tutte le Amministrazioni dello Stato che siano finalizzate a: *“a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni ed il loro funzionamento; c) favorire l’accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell’avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l’immagine delle amministrazioni, nonché quella dell’Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d’importanza locale regionale, nazionale ed internazionale”* (cfr. art. 1, comma 5);

CONSIDERATO inoltre che, l’art. 1, comma 4, della legge n. 150/2000 considera come comunicazione istituzionale anche *“la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa”* finalizzata, tra l’altro, ad *“illustrare le attività delle istituzioni ed il loro funzionamento”*;

RILEVATO che le attività di informazione e comunicazione pubblicate sul sito *web* e sul profilo *facebook* del Comune di Sestri Levante e sul profilo *facebook* della società Mediaterraneo Servizi S.r.l. a socio unico, oggetto di segnalazione, ricadono nel periodo di applicazione del divieto sancito dall’art. 9 della legge n. 28/2000, in relazione alle elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio comunale di Sestri Levante del 10 giugno 2018, in quanto sono successive alla convocazione dei comizi elettorali e sono riconducibili al novero delle attività di comunicazione istituzionale individuate dalla legge n. 150/2000;

RILEVATO invece che le attività del Centro Casette Rosse, gestito da un’associazione temporanea, *“costituendo una figura tipica di coordinamento tra enti del terzo settore che operano per favorire spazi di partecipazione per gli abitanti del quartiere, nell’ambito di un progetto specifico”* non rappresentano forme di informazione e comunicazione pubblica, bensì espressione di associazionismo animato dal principio di sussidiarietà e fondato sulla cooperazione e sul volontariato;

RILEVATO che la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di rilevare, in relazione all’applicabilità della disciplina in tema di comunicazione e pubblicità istituzionale, che in presenza di una società per azioni – e quindi di capitali - in mano pubblica occorre verificare se la stessa sia connotata da significativi tratti pubblicitari tali da consentirne la qualificazione di pubblica amministrazione o da sottoporla comunque a disciplina speciale, o se invece trattasi di soggetto di diritto privato privo dei connotati di organismo di diritto pubblico, ed operante nel libero mercato concorrenziale (si cfr. Tar Lazio, sez. Ter, n. 2779/2008);

RILEVATO che Mediaterraneo Servizi S.r.l. a socio unico – come risulta dalle memorie difensive – è società cd. *in house providing* interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante, costituisce lo strumento del sistema della pubblica amministrazione per la promozione e lo sviluppo turistico della città e – come si evince dallo statuto - è



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

sottoposta al controllo analogo a quello che il Comune medesimo esercita sui propri servizi;

RILEVATO, inoltre, che le società *in house providing*, quale Mediaterraneo Servizi S.r.l. a socio unico, possono considerarsi “*un’articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo*” (si cfr. Corte di Cassazione, Seconda Sezione Civile, n. 4938/2016);

PRESA VISIONE dei comunicati stampa pubblicati sul sito istituzionale del Comune di Sestri Levante dal titolo “*Domenica 20 maggio torna l’appuntamento con il pranzo dei vicini nel quartiere della Lavagnina*” ed, in particolare “*La Festa dell’orto con la scuola di via Lombardia: un progetto di conoscenza e valorizzazione*”, “*Il Meridiano delle fiabe*” e “*Verde al mare*”, nei quali, oltre ad illustrare gli eventi, vengono riportate le dichiarazioni del Sindaco e di consiglieri comunali uscenti (rispettivamente Signora Valentina Ghio e Signor Mauro Battilana a sua volta candidati Sindaco e consigliere comunale) e attribuita la realizzazione dell’evento a candidati consiglieri comunali (Signor Sergio D’Urso), e quindi appaiono in contrasto con il dettato dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto privi del requisito dell’indispensabilità - stante la differibilità delle comunicazioni - e dell’impersonalità, in considerazione della provenienza istituzionale e del fatto che vengono utilizzate espressioni con enfasi del seguente tenore “*Vorrei sottolineare l’importanza dell’uliveto dimostrativo dal punto di vista della formazione.. Un grande squadra per un grande obiettivo: investire in educazione dei bambini per una corretta alimentazione, promuovere la cultura del prodotto extra vergine d’oliva, rinnovare ogni anno la tradizione olivicola della nostra città*”), “*La Mostra è stata realizzata dalla Associazione Culturale il Sestante e dal Signor Sergio D’Urso (già capo stazione titolare a Sestri Levante)*” e “*A un mese e mezzo dalla sua inaugurazione approda al Parco Mandela la prima edizione di Verdealmare, una manifestazione importante, nata e pensata proprio guardando al nostro parco e alle sue potenzialità e allo spirito con cui lo abbiamo concepito: una nuova opportunità di sviluppo e sostenibilità per Sestri Levante. È quindi quasi inutile sottolineare quanto questa iniziativa ci renda orgogliosi: il parco è stato voluto e pensato proprio guardando alla creazione di un valore aggiunto per tutta la nostra comunità. Sestri si arricchisce quindi di una manifestazione nuova e attrattiva, pensata per un luogo ricco di opportunità*”, commenta Valentina Ghio, Sindaco di Sestri Levante”;

PRESA VISIONE altresì delle pubblicazioni sulla pagina *facebook* del Comune di Sestri Levante relative a: progetto pesca sostenibile (21 maggio 2018), servizio Sky Cinema Uno (22 maggio 2018), bilancio di mandato (22, 23 e 27 maggio 2018), Meridiano delle favole (24 maggio 2018), presentazione da parte del Sindaco uscente del Premio e Festival Andersen (25 maggio 2018) ed evento Noi e il mare (25 maggio 2018), le quali appaiono in contrasto con il dettato dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto prive del requisito dell’indispensabilità - stante la differibilità delle comunicazioni dell’Ente - e dell’impersonalità per i riferimenti e le foto del Sindaco uscente e di candidati consiglieri comunali, nonché per le espressioni utilizzate nel bilancio di mandato settore turismo (*Il momento positivo del turismo è stato sfruttato al*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

massimo con strumenti e azioni con indicazioni di cifre e percentuali), settore cultura (Abbiamo sostenuto le manifestazioni storiche e ne abbiamo sviluppate di nuove) e settore sport (Lo sport a Sestri Levante: tanti interventi a favore e a sostegno delle attività e delle associazioni sportive cittadine);

PRESA VISIONE infine delle pubblicazioni sulla pagina *facebook* della società Mediaterraneo Servizi S.r.l. relative a video e a manifestazioni (“Mare tra i sassi” del 22 maggio 2018 e “Teatri a Levante”), le quali appaiono in contrasto con il dettato dell’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto prive del requisito dell’indispensabilità - stante la differibilità delle comunicazioni della società in *house* - e dell’impersonalità per i riferimenti e le foto di candidati consiglieri comunali, nonché in particolare per le espressioni enfatiche utilizzate nel comunicato stampa relativo all’iniziativa “Mare tra i sassi” (*Mostre, laboratori, seminari e molti altri appuntamenti sono in programma per questa settimana davvero interessante alla quale parteciperanno docenti e animatori qualificati che hanno continuato la loro ricerca pedagogica ... la scelta di svolgere un programma così denso di contenuti e presenze significative per il mondo della pedagogia...sottolinea la proficua collaborazione con Mediaterraneo e l’Amministrazione in una visione condivisa sulle potenzialità ed il valore degli spazi offerti dalla Biblioteca*) e per le dichiarazioni del Vice Presidente dell’Associazione culturale Artura, nonché consigliere comunale uscente Daniela Mangini (*Sono felice di veder concretizzato in una prima proposta “sperimentale” un progetto che è stato concepito da tempo....Da parte mia, la soddisfazione profonda per l’occasione di lavorare per una settimana sulla spiaggia che ha visto me e moltissimi amici crescere, imparare ad amare il mare*);

RAVVISATA, pertanto, la non rispondenza di tali comunicazioni oggetto di segnalazione a quanto previsto dall’art. 9 della legge n. 28 del 2000;

RITENUTO di condividere le conclusioni formulate dal Comitato regionale per le comunicazioni della Liguria con riferimento a tali fattispecie;

RITENUTA l’applicabilità, al caso di specie, dell’art. 10, comma 8, *lett. a)*, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, a norma del quale “*l’Autorità ordina la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l’indicazione della violazione commessa*”;

RITENUTO che, oltre alla pubblicazione di un messaggio recante l’indicazione delle violazioni commesse, sono necessari comportamenti conformativi dell’amministrazione e della società *in house* consistenti nella rimozione delle conseguenze delle condotte in violazione del divieto di comunicazione istituzionale;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Martusciello, relatore ai sensi dell’art. 31 del *Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ORDINA

al Comune di Sestri Levante e alla società Mediaterraneo Servizi S.r.l.:

- 1) di rimuovere le comunicazioni istituzionali realizzate rispettivamente per il Comune mediante la pubblicazione dei comunicati stampa sul sito *web* dal titolo “Domenica 20 maggio torna l’appuntamento con il pranzo dei vicini nel quartiere della Lavagnina”, “La Festa dell’orto con la scuola di via Lombardia: un progetto di conoscenza e valorizzazione”, “ Il Meridiano delle fiabe” e “Verde al mare” e delle notizie ed informazioni pubblicate sulla pagina *facebook* comunale relative a: progetto pesca sostenibile (21 maggio 2018), servizio Sky Cinema Uno (22 maggio 2018), bilancio di mandato (22, 23 e 27 maggio 2018), Meridiano delle favole (24 maggio 2018), presentazione da parte del Sindaco uscente del Premio e Festival Andersen (25 maggio 2018) ed evento Noi e il mare (25 maggio 2018), e per quanto riguarda la società in *house* Mediaterraneo Servizi S.r.l. relativamente a video e a manifestazioni (“Mare tra i sassi” del 22 maggio 2018 e “Teatri a Levante”), e al comunicato del 22 maggio 2018;
- 2) di pubblicare sui rispettivi siti *web*, sulla *home page*, entro un giorno dalla notifica del presente atto, e per la durata di quindici giorni, un messaggio recante l’indicazione di non rispondenza di dette comunicazioni a quanto previsto dall’art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28. In tali messaggi si dovrà espressamente fare espresso riferimento al presente ordine.

Dell’avvenuta ottemperanza alla presente delibera dovrà essere data tempestiva comunicazione all’Autorità al seguente indirizzo: “Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - Direzione contenuti audiovisivi - Centro direzionale - Isola B5 - Torre Francesco - 80143 Napoli”, o via fax al numero 081-7507877, o all’indirizzo di posta elettronica certificata agcom@cert.agcom.it, fornendo, altresì, copia della comunicazione in tal modo resa pubblica.

Il presente provvedimento può essere impugnato innanzi al TAR del Lazio nel termine di sessanta giorni decorrenti dalla notifica.

La presente delibera è notificata al Comune di Sestri Levante, alla società Mediaterraneo Servizi S.r.l. e al Comitato regionale per le comunicazioni della Liguria e pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 13 novembre 2018

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Martusciello

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecci