



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

## DELIBERA N. 301/20/CONS

### **ORDINANZA INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELL'AZIENDA PER IL GOVERNO DELLA SANITA' DELLA REGIONE DEL VENETO – AZIENDA ZERO (C.F. 05018720283) PER LA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELL'ARTICOLO 41 DEL TESTO UNICO DEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI E RADIOFONICI (DECRETO LEGISLATIVO 31 LUGLIO 2005, N. 177 E SUCCESSIVE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI)**

(CONTESTAZIONE N. 2/20/SIR)

#### L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 7 luglio 2020;

VISTA la 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 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante “*Testo unico della radiotelevisione*”, pubblicato nel Supplemento Ordinario n. 150 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 7 settembre 2005, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, recante “*Testo Unico dei Servizi di media audiovisivi e radiofonici*”, (di seguito denominato *Tusmar*) e in particolare l’art. 41 che disciplina le modalità di destinazione delle somme per l’acquisto di spazi pubblicitari sui mezzi di comunicazione di massa per fini di comunicazione istituzionale e l’art. 51, comma 2, lett. f, che individua il presidio sanzionatorio da applicare nei riguardi dei soggetti pubblici che abbiano violato l’art. 41 del precitato Testo unico;

VISTO il decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, recante “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*”;

VISTO il decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120, recante “*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44*”;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*” e successive modifiche;

VISTO l'articolo 7 del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, recante "*Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*" (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132), come modificato, da ultimo, dall'articolo 117 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), ai sensi del quale "*Il Presidente e i componenti del Consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, in carica alla data del 19 settembre 2019, continuano a esercitare le proprie funzioni fino a non oltre i sessanta giorni successivi alla data di cessazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020*";

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*") e, in particolare, l'art. 103, comma 1;

VISTO il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante "*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*" e, in particolare, l'art. 37;

VISTA la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2009 recante "*Indirizzi interpretativi ed applicativi in materia di destinazione delle spese per l'acquisto di spazi pubblicitari da parte delle Amministrazioni dello Stato ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177*", sulla quale il Consiglio ha reso il proprio parere nella seduta del 14 settembre 2009;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito: "Autorità"), recante "*Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*", come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 95/19/CONS del 28 marzo 2019;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante adozione del «*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e consultazione pubblica sul documento recante "Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni"*», e, in particolare, l'Allegato A, recante "*Testo del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*", come modificato dalla delibera n. 529/14/CONS del 13 ottobre 2014 e, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS del 16 ottobre 2015, recante "*Modifiche al Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*";

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante "*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*";

VISTA la delibera n. 390/15/CONS, del 17 giugno 2015, recante "*Modifiche al Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*" con la

quale sono state conferite al Servizio Ispettivo, Registro e Co.re.com. dell'Autorità le funzioni di regolamentazione, di vigilanza, anche attraverso i Co.re.com., e sanzionatorie in materia di pubblicità delle amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici di cui all'art. 41 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici;

VISTA la delibera n. 4/16/CONS, 14 gennaio 2016, recante “*Nuove modalità per la comunicazione all’Autorità delle spese pubblicitarie delle AA.PP. e degli enti pubblici di cui all’art. 41, comma 1, del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177. Approvazione di un nuovo modello telematico e differimento del termine di presentazione delle comunicazioni*”;

VISTA la delibera n. 59/17/CONS, dell'8 febbraio 2017, recante “*Termine di presentazione delle comunicazioni all’Autorità delle spese pubblicitarie delle amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici di cui all’articolo 41, comma 1, del Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177*”;

VISTI gli esiti del monitoraggio d’ufficio sulle comunicazioni delle spese pubblicitarie da parte delle amministrazioni pubbliche;

VISTA la nota trasmessa all’AGCOM dall’AZIENDA PER IL GOVERNO DELLA SANITA’ DELLA REGIONE DEL VENETO - AZIENDA ZERO in data 24/12/2019 (prot. AGCOM n. 0553385), in risposta alla richiesta inviata dall’Autorità in data 27/11/2019 (prot. AGCOM n. 0511730);

VISTO l’atto di contestazione n. 2/20/SIR del 4/03/2020, trasmesso via pec (prot. AGCOM n. 0098773), all’AZIENDA PER IL GOVERNO DELLA SANITA’ DELLA REGIONE DEL VENETO - AZIENDA ZERO;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **1. Fatto e contestazione**

Con atto del Direttore del Servizio ispettivo, Registro e Co.Re.Com. n. 2/20/SIR del 4/03/2020, trasmesso via pec (prot. AGCOM n. 0098773) è stata contestata all’AZIENDA PER IL GOVERNO DELLA SANITA’ DELLA REGIONE DEL VENETO - AZIENDA ZERO (di seguito denominata AZIENDA ZERO) la violazione della disposizione contenuta nell’articolo 41 del *Tusmar*.

Difatti, dall’esame degli atti prodotti dall’Ente, in data 24/12/2019 (prot. AGCOM n. 0553385), relativamente alle spese per pubblicità istituzionale riferite all’esercizio finanziario 2018, è emerso che gli impegni di spesa per l’acquisto di spazi pubblicitari su mezzi di comunicazione di massa riferiti al predetto esercizio finanziario, risultavano destinati:

- a quotidiani e periodici per l’importo di euro 40.000,00 pari al 100 % del totale delle spese pubblicitarie (euro 40.000,00);
- all’emittenza privata televisiva e radiofonica locale per l’importo di euro: 0,00, pari allo 0 % del totale delle spese pubblicitarie sopra indicate;

- ad altri mezzi di comunicazione per l'importo di euro 0,00, pari allo 0 % del totale delle spese pubblicitarie sopra indicate.

L'AGENZIA, dunque, in base ai dati rilevati dagli atti istruttori del procedimento, risultava avere violato l'articolo 41, comma 1, del *Tusmar* ove è fatto obbligo alle amministrazioni pubbliche e agli enti pubblici anche economici di riservare sul totale delle spese destinate all'acquisto di spazi su mezzi di comunicazione di massa una quota almeno del 50% a giornali quotidiani e periodici e di almeno il 15% all'emittenza privata televisiva e radiofonica locale. In particolare, con riferimento all'esercizio finanziario 2018, l'Ente risultava non aver rispettato la quota destinata all'emittenza privata televisiva e radiofonica locale.

## **2. Deduzioni dell'AZIENDA ZERO ed approfondimenti istruttori**

All'esito della notifica dell'avvio del procedimento (avvenuta in data 4 marzo 2020, prot. AGCOM n. 0098773), l'Ente Azienda ZERO, con nota trasmessa, a mezzo pec, in data 25 marzo 2020 (prot. AGCOM n. 0132815), ha comunicato di avvalersi della sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi, prevista dall'art. 103 c. 1 del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, fino al 15 aprile 2020.

Successivamente, il predetto Ente, con nota trasmessa in data 15 aprile 2020 (prot. AGCOM n. 0164875), ha comunicato di avvalersi delle proroga del summenzionato termine di sospensione dei procedimenti amministrativi fissato con l'art. 37 del d.l. n. 23 dell'8 aprile 2020 che ha previsto la proroga fino al 15 maggio 2020.

Infine, l'Ente, in risposta alla nota di sollecito inviata, a mezzo pec, dall'Autorità in data 10 giugno 2020 (prot. AGCOM n. 0247448) ha trasmesso le proprie memorie difensive in data 16 giugno 2020 (prot. AGCOM n. 0256963) al fine di chiarire la sua posizione rispetto alla violazione contestata.

Nella predetta memoria difensiva si rappresenta, anzitutto, che *“l'Azienda Zero è un ente pubblico istituito con L.R. della Regione del Veneto 25 ottobre 2016, n. 19. Essa ha concretamente iniziato a svolgere le proprie funzioni a partire dal 1° gennaio 2018, dopo che con D.G.R. n. 733 del 29 maggio 2017 la Regione del Veneto ha approvato le linee guida per la predisposizione dell'atto aziendale dell'Azienda Zero nonché la dotazione di strutture della medesima e con decreto n. 107 del 26 giugno 2017 del Commissario di Azienda Zero, nonché con decreto n. 84 del 7 luglio 2017 del Direttore generale dell'Area sanità e sociale (ai sensi dell'art. 5, comma 5, lett. I) della L.R. n. 19/2016), sono stati adottati l'Atto aziendale e l'Organigramma di Azienda Zero, atti tutti necessari all'avvio delle procedure di reclutamento del personale, il quale è stato immesso in servizio solo a partire dal 2018”*.

Dopo aver chiarito quali sono le funzioni che l'art. 2 della suddetta disciplina assegna all'Azienda suindicata (precisando che l'Ente *“persegue lo sviluppo del servizio sanitario regionale con modalità partecipative basate su percorsi improntati alla massima trasparenza, alla condivisione responsabile, nel rispetto dei principi di efficienza, razionalità ed economicità nell'impiego delle risorse”*), evidenzia che tra le altre funzioni assegnate all'Ente *“rientrano gli acquisti centralizzati di beni e servizi (art. 2, lett. G, n. 1), realizzati per gli Enti del Servizio Sanitario Regionale, ossia per il sistema nel suo complesso”*. Nella memoria difensiva si precisa, altresì, che il legislatore regionale *“ha previsto l'istituzione del Comitato dei Direttori generali, composto dai Direttori generali di tutte le Aziende ed Enti sanitari del SSR regionale. Il suindicato Comitato era stato istituito al fine di “dettare – per le funzioni gestite dall'Azienda Zero (e quindi anche per gli acquisti centralizzati) – gli indirizzi e i fabbisogni ai quali l'Azienda Zero deve attenersi”*. Il

suddetto Comitato è stato incaricato di esprimere pareri obbligatori *“sugli atti e provvedimenti dell’Azienda Zero afferenti alle predette funzioni tecnico-specialistiche”*. Nella suindicata nota si evidenzia, altresì, che l’Azienda Zero si pone come il *“braccio operativo del SSR veneto”* ed inoltre sostiene che la predetta Azienda opera sulla base degli indirizzi formulati dal Comitato dei Direttori generali (in particolare relativamente alla materia concernente gli acquisti centralizzati) e, quindi, l’attività dell’Azienda dovrebbe, secondo la tesi difensiva, essere considerata come svolta *“in nome e per conto dell’intero SSR, in quanto svolta su richiesta e previo controllo di tutti gli Enti che lo compongono e nell’interesse di esso”*.

Relativamente alle spese in materia di pubblicità istituzionale sostenute nel 2018 dal predetto Ente, le stesse, come viene rappresentato nella memoria difensiva, sono state valutate *“dal Comitato medesimo”*, il quale si è espresso in ordine alla *“(…) realizzazione di una <<collaborazione con il quotidiano Il Gazzettino per un’uscita mensile di due pagine dedicate alle eccellenze della sanità regionale con una previsione di spesa di circa 35.000 euro>>, i cui contenuti dovevano essere concordati con le Aziende sanitarie”*. Nelle memorie si sostiene che tale iniziativa è stata, poi, approvata dal Comitato dei Direttori generali.

Nelle memorie difensive si evidenzia che *“Successivamente, con le determinazioni dirigenziali n. 24 del 13.3.2018 e 571 del 13.12.2018, è stato realizzato il servizio di pubblicazione di contenuti sanitari nell’inserito “Salute e Benessere” del Gazzettino per i mesi da marzo a dicembre 2018, precisandosi che ciò avveniva in esecuzione di quanto approvato dal Comitato dei Direttori Generali nella seduta del 5.3.2018 (v. determinazione n. 24/2018 …). Il tutto per una spesa complessiva di 40.000 euro, IVA esclusa, come comunicato dall’Azienda Zero a Codesta Autorità con la nota prot. n. 25214 del 24.12.2019”*. L’Ente, ha evidenziato anche che, *“così come condiviso dal Comitato dei Direttori Generali, i soli soggetti destinatari del progetto erano le Aziende sanitarie e lo I.O.V., con i quali, infatti, dovevano essere concordati i contenuti delle pagine dell’inserito, in modo tale da assicurare un’equa ripartizione della presenza di tutti gli Enti coinvolti, secondo l’obiettivo del progetto (che riguardava l’intera sanità veneta)”*. Nella nota difensiva si sostiene che il ruolo dell’Azienda Zero relativamente alla precitata iniziativa editoriale sarebbe stato *“solo formalmente”* attuato *“da tale Ente, essendo stata essa, in verità, effettuata per soddisfare l’interesse delle Aziende ed Enti sanitari del SSR (9 Aziende UU.LL.SS.SS., 2 Aziende ospedaliere e lo I.O.V.), non avendo l’Azienda Zero, del resto, alcun interesse a un tale servizio”*. Secondo l’Ente in contestazione *“(…) il progetto comunicativo prevedeva che i contenuti dell’inserito editoriale fossero «concordati con le Aziende sanitarie» (non quindi con l’Azienda Zero) sì che la presenza di queste ultime fosse equamente distribuita nelle pagine del giornale; e a questo proposito va ribadito che sugli atti e sui provvedimenti relativi all’attività svolta dall’Azienda Zero per conto degli altri Enti del SSR il Comitato dei Direttori Generali esprime un parere obbligatorio, facendo quindi propria l’attività dell’Azienda Zero”*. Sulla base di queste valutazioni l’Ente ritiene che *“(…) non potendo essere imputata all’Azienda Zero alcuna spesa per comunicazione istituzionale, non può essere alla stessa contestata alcuna violazione dell’art. 41 d.lgs. n. 177/2005”*. Nella memoria in esame si evidenzia inoltre che il suddetto ragionamento difensivo non sarebbe inficiato dalla *“(…) circostanza che il contratto relativo all’acquisto di spazi di comunicazione sul giornale è stato stipulato direttamente dall’Azienda Zero, così come il fatto che è stata quest’ultima a corrispondere materialmente gli importi economici. In primo luogo, infatti, tali circostanze non inficiano minimamente il fatto che l’attività compiuta dall’Azienda Zero sia stata svolta - quanto meno ai fini della presente procedura - nell’interesse degli Enti sanitari regionali “committenti”*. A sostegno ulteriore delle posizioni difensive sopra espresse, l’Ente sottoposto a procedimento sanzionatorio ha

aggiunto che risulterebbe “*dirimente che la stipulazione del contratto da parte dell’Azienda Zero (e non da parte di altri Enti) è dovuta semplicemente al fatto che l’affidamento del servizio è avvenuto tramite affidamento diretto ex art. 36, comma 2, lett. a) d.lgs. n. 50/2016, trattandosi di affidamento per un importo inferiore a 40.000 euro IVA esclusa e che quindi, a differenza di quanto avviene per le altre (e più rilevanti) procedure di gara realizzate dall’Azienda Zero, è del tutto mancata la scissione procedimentale tra la fase di individuazione del contraente e quella della stipulazione del contratto, che invece caratterizza le procedure di più rilevanti importi e che consente di “decentrare” e “frammentare” la stipulazione del contratto in capo ai singoli Enti interessati al servizio oggetto di gara*”. A riguardo, l’Ente ha precisato che “*In questi ultimi casi, in effetti, l’Azienda Zero può limitarsi a individuare il contraente demandando poi alle singole Aziende sanitarie la stipulazione dei singoli contratti (secondo gli eventuali lotti di gara, ossia per la “quota” di beni/servizi ad esse riferibili) e - naturalmente - il pagamento dei corrispettivi. Nel caso di specie, invece, tutto ciò non poteva necessariamente avvenire, coincidendo - in ragione del carattere semplificato della procedura di gara - la fase di individuazione del contraente con quella di affidamento del servizio. Né, del resto, sarebbe stata immaginabile una “frammentazione” del rapporto negoziale in tanti micro-contratti (e pagamenti) stipulati dall’affidatario con tutti gli Enti interessati (9 Aziende UU.LL.SS.SS., 2 Aziende ospedaliere e lo I.O.V.). Tanto più, lo si ripete, in considerazione dell’unitarietà del progetto editoriale, relativo all’intera sanità veneta*”. In quest’ottica, viene prospettata dall’Ente la scelta del “*(...) Comitato dei Direttori Generali (...) di incaricare l’Azienda Zero (“braccio operativo” del SSR) di realizzare il progetto per conto di tutti gli Enti interessati*”. Per sostenere il suddetto argomento difensivo, l’Ente ha sostenuto, altresì, di svolgere funzioni del tutto diverse dalle Aziende sanitarie dato che “*l’Azienda Zero non (...)*” ha “*per sua stessa natura, alcun bisogno di un servizio di comunicazione istituzionale come quello qui in esame*”. Nelle tesi difensive si sostiene che “*Per gli Enti sanitari, invero, l’art. 14, comma 4, primo capoverso del d.lgs. n. 502/1992 (testo normativo di riordino della disciplina in materia sanitaria), prevede che «Al fine di favorire l’orientamento dei cittadini nel Servizio sanitario nazionale, le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere provvedono ad attivare un efficace sistema di informazione sulle prestazioni erogate, sulle tariffe, sulle modalità di accesso ai servizi. (...)»*”. L’Ente evidenziava, in aggiunta, richiamando la L.R. n. 19/2016 sopra menzionata, che “*l’Azienda Zero non svolge compiti assistenziali (ossia non ricomprende, nella propria articolazione, presidi ospedalieri o distretti sanitari), né eroga in alcun modo prestazioni sanitarie, bensì svolge solo funzioni tecnico-amministrative o di governance sanitaria accentrate a supporto delle altre Aziende sanitarie. L’Azienda Zero non ha insomma - per sua natura - alcun “bacino d’utenza”, cioè un ambito territoriale (e una popolazione in esso radicata) al quale sia obbligata a fornire prestazioni sanitarie. Conseguentemente, l’Azienda Zero non ha alcun obbligo informativo verso soggetti che in qualche modo possano essere considerati suoi “assistiti”. Di qui l’assenza di qualsiasi interesse da parte dell’Azienda Zero a svolgere attività di comunicazione istituzionale come quella di cui al servizio affidato nel 2018*”. Infine, l’Ente sostiene di aver “*(...) agito per esclusivo conto degli altri Enti sanitari del SSR del Veneto (come del resto è suo compito fare), ma pure che essa non avrebbe comunque avuto alcun interesse a utilizzare il servizio acquistato (...)*”, sostenendo che “*nessuna violazione dell’art. 41 d.lgs. n. 177/2005*” potrebbe essere imputata “*a carico dell’Azienda Zero*”, richiedendo “*(...) in via principale, l’archiviazione del procedimento sanzionatorio n. 2/20/SIR*” e “*in via subordinata, nella denegata ipotesi di non archiviazione della contestazione, la riduzione della sanzione al minimo edittale, anche in ragione dell’esiguità della spesa oggetto della contestazione*”.

### 3. Valutazioni dell'AGCOM

Anzitutto, va sottolineato che, con riguardo all'esercizio finanziario 2018, l'acquisto esclusivo, da parte dell'Ente, di spazi pubblicitari su "quotidiani e periodici", non contemplando altri mezzi di comunicazione (nello specifico le "emittenti radio e tv locali"), ha determinato la violazione della disposizione stabilita dall'articolo 41, comma 1, del *Tusmar*. Attraverso la suddetta disciplina è stato stabilito l'obbligo, per ogni Amministrazione ed Ente pubblico, di rispettare le due quote percentuali (almeno il 50% su quotidiani e periodici e almeno il 15% su mezzi radio/tv locali) nell'ipotesi in cui un soggetto pubblico decida di effettuare pubblicità istituzionale.

Sostanzialmente, l'Ente ha proceduto all'acquisto di spazi di pubblicità esclusivamente su quotidiani e periodici, violando l'articolo 41 del *Tusmar*. In definitiva, pur comprendendo la *ratio* che ha condotto l'Ente a modellare il suo comportamento sulla base degli indirizzi formulati dal Comitato dei Direttori generali, ciò non appare sufficiente a superare la criticità rilevata nell'atto di contestazione che ha dato avvio al presente procedimento, essendosi lo stesso Ente determinato nell'acquisto di spazi pubblicitari attraverso l'utilizzo delle proprie risorse finanziarie, mediante la stipula, a suo nome, del contratto per l'acquisto degli spazi pubblicitari sul quotidiano "Il Gazzettino".

Difatti, l'Ente ha provveduto ad acquistare gli spazi pubblicitari sul predetto organo di stampa, ma avrebbe anche potuto rappresentare, nelle interlocuzioni istituzionali intercorrenti con il suddetto Comitato dei direttori generali (oltre che, direttamente, con le ASL interessate alla campagna pubblicitaria), la necessità di dover emendare il piano di comunicazione pubblicitaria ipotizzato; modificandolo ed integrandolo al fine di tenerne conto dell'obbligo normativo di applicare le disposizioni dell'art. 41 del *Tusmar*, procedendo alla diversificazione della campagna promozionale e provvedendo, a tal fine, ad acquistare spazi pubblicitari, oltre che su "quotidiani e periodici", anche su "radio e tv locali", nel rispetto delle quote di legge obbligatoriamente previste.

Peraltro, l'Ente in questione ha una sua autonomia organizzativa e decisionale e, quindi, ammesso pure che vi sia stata una richiesta ritenuta non oblietabile, pervenuta all'Ente dalle aziende sanitarie territoriali (di fatto esplicitata attraverso il Comitato dei direttori generali), e specificamente tesa all'acquisto di spazi di comunicazione su di un unico mezzo (nella specie "Il Gazzettino"), l'Ente in contestazione avrebbe dovuto rappresentare al predetto Comitato, oltre che alle stesse ASL, l'assoluta necessità di rispettare le norme dell'articolo 41 del *Tusmar*, bilanciando le spese pubblicitarie a fini promozionali, già previste, attraverso la diversificazione delle stesse ed indirizzando le spese (annualmente programmate ai fini pubblicitari) anche sui mezzi di comunicazione rientranti nella categoria "radio e/o tv locali". Fatta salva, ovviamente, la possibilità di indirizzare ulteriormente le spese pubblicitarie anche verso altri mezzi di comunicazione ma, sempre, nel rispetto del riparto delle quote percentuali fissate per legge.

Ciò avrebbe consentito di rispettare le quote d'obbligo, poiché l'Azienda Zero avrebbe potuto, così, non indirizzare l'intero *budget* a disposizione verso un solo mezzo di comunicazione, ma avrebbe potuto, anzi, per meglio dire, avrebbe dovuto acquistare spazi su quotidiani e periodici per almeno il 50% del *budget* complessivo e, parallelamente, avrebbe dovuto acquistare spazi pubblicitari su radio e/o tv locali per almeno il 15% del predetto *budget* complessivo.

Inoltre, dalle note difensive emerge che l'Ente in questione è stato istituito per svolgere funzioni tecnico-specialistiche strumentali a favore dell'intero sistema sanitario regionale del Veneto, ma tale circostanza contribuisce, ulteriormente, a confermare la bontà delle contestazioni mosse all'Ente. Difatti, l'Ente è stato istituito a supporto dell'intero

sistema sanitario regionale e non eroga prestazioni sanitarie dirette il che non significa che le attività promozionali svolte dall'Ente, seppure a beneficio delle amministrazioni sanitarie operanti sul territorio (così come tutte le altre attività strumentali poste in essere da Azienda Zero tra cui la stipula di contratti, l'acquisto di beni e servizi, l'indizione di gare di appalto etc.), debbano essere svolte “*contra legem*”, soltanto perché l'Ente in parola è incaricato di svolgere funzioni tecnico-specialistiche a supporto del Servizio sanitario regionale. Inoltre, non vale come scriminante la circostanza in virtù della quale l'Ente, abbia acquistato spazi non con l'intento di promuovere le proprie dirette attività istituzionali, ma per valorizzare e comunicare all'opinione pubblica le “eccellenze” della sanità regionale veneta.

Difatti, anche se i possibili effetti positivi dell'attività promozionale svolta dall'Ente dovessero ricadere soltanto sulle Aziende sanitarie regionali e non anche sull'Azienda Zero ciò non “autorizza” lo stesso Ente ad elidere, a disapplicare, a violare la normativa fissata all'art. 41 del *Tusmar* posta a presidio ed a garanzia del corretto e regolare svolgimento delle attività di pubblicità istituzionali svolte dalla generalità delle Amministrazioni pubbliche.

Quindi, pur comprendendo le difficoltà applicative della norma in questione (sia sulla base del complesso iter procedimentale che regola i rapporti nell'ambito della *governance* istituzionale dell'Ente rispetto al Comitato dei Direttori ed alle altre articolazioni del Servizio sanitario regionale, sia in relazione al fatto che l'Azienda Zero è un Ente di nuova istituzione che ha cominciato ad operare, soltanto, dal 2018), non è, tuttavia, possibile, accogliere la motivazione in virtù della quale l'Ente Azienda Zero chiede di archiviare il procedimento sanzionatorio aperto nei suoi confronti. Queste ultime circostanze, saranno, però, valutate ai fini della comminazione della sanzione amministrativa, propendendo per il minimo edittale, come richiesto dall'Ente in via subordinata nell'ipotesi di mancata archiviazione del presente procedimento, atteso, altresì, l'atteggiamento collaborativo dimostrato dall'Ente nel corso dell'istruttoria ed in rapporto al fatto che l'Ente ha violato solo una delle voci obbligatorie.

Dall'analisi complessiva delle suddette memorie, dunque, non si evincono elementi utili a chiarire la sua posizione ed a permettere il superamento della criticità contestata all'Ente Azienda Zero e, pertanto, risultano confermate le criticità rilevate nell'atto di contestazione poiché l'Ente, con riguardo all'esercizio finanziario 2018, ha impegnato le seguenti somme:

- su quotidiani e periodici l'importo di euro 40.000,00, pari al 100 % del totale delle spese pubblicitarie (euro 40.000,00);
- su emittenti radiofoniche e tv locali l'importo di euro 0,00, pari allo 0 % del totale delle spese pubblicitarie già sopra indicate;
- su altri mezzi di comunicazione l'importo di euro: 0,00, pari allo 0 % del totale delle spese pubblicitarie già prima indicate.

In particolare, per quanto sopra, non risultano rispettate dall'Ente Azienda Zero le norme che stabiliscono che l'Amministrazione è tenuta a destinare “*almeno il 15 per cento a favore dell'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale nei territori dei Paesi membri dell'Unione Europea*”.

Alla luce degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria, si conferma il mancato rispetto da parte dell'Ente Azienda Zero delle quote d'obbligo stabilite per legge (ex art. 41 *Tusmar*) a favore della pubblicità da effettuarsi su emittenti radiofoniche e/o tv locali.



CONSIDERATO, pertanto, che, sulla base delle informazioni fornite dall'Ente Azienda Zero le quote percentuali indicate dall'articolo 41, comma 1, del *Tusmar* non risultano rispettate con riferimento all'esercizio finanziario 2018;

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 5.165,00 (cinquemilacentosessantacinque/00) a euro 51.646,00 (cinquantunmilaseicentoquarantasei/00) ai sensi degli articoli 41 e 51, comma 2, *lett. f)*, del *Tusmar*;

RITENUTO, per le ragioni precisate, di dover determinare la sanzione per la violazione contestata nella misura di euro 5.165,00 (cinquemilacentosessantacinque/00), al netto di ogni altro onere accessorio e che, in tale commisurazione, rilevano i seguenti criteri, di cui all'articolo 11 della legge n. 689/1981:

#### **A. Gravità della violazione**

La condotta tenuta dall'Ente Azienda Zero deve ritenersi di entità lieve, non esistendo precedenti (considerando che si tratta di un Ente di nuova istituzione, il cui primo anno di effettiva operatività è proprio quello oggetto delle attività di verifica) ed inoltre la criticità rilevata riguarda soltanto il mancato rispetto di una delle due voci di spesa obbligatorie.

#### **B. Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze dannose**

L'Ente Azienda Zero si è mostrato collaborativo e proattivo nel fornire elementi utili in fase istruttoria.

#### **C. Personalità dell'agente**

L'Ente Azienda Zero, per natura e funzioni svolte, si presume supportato da strutture interne adeguate a porre in essere gli adempimenti previsti dal quadro legislativo e regolamentare vigente.

#### **D. Condizioni economiche dell'agente**

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, la sanzione irrogata – pari al minimo edittale – risulta congrua rispetto alla capacità economico-finanziaria dell'Ente, e non particolarmente afflittiva;

UDITA la relazione del Presidente;

### **ACCERTA**

che l'Ente AZIENDA PER IL GOVERNO DELLA SANITA' DELLA REGIONE DEL VENETO - AZIENDA ZERO (C.F. 05018720283), con sede in Passaggio Luigi Gaudenzio n. 1, Cap 35131, Padova, ha violato, con riferimento all'esercizio finanziario 2018, l'articolo 41, comma 1 del *Tusmar*;

### **ORDINA**

al predetto Ente AZIENDA PER IL GOVERNO DELLA SANITA' DELLA REGIONE DEL VENETO - AZIENDA ZERO (C.F. 05018720283), di pagare la sanzione

amministrativa di euro 5.165,00 (cinquemilacentosessantacinque/00) al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto per la violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 41 *Tusmar* con riferimento all'esercizio finanziario 2018;

### **INGIUNGE**

al citato Ente AZIENDA PER IL GOVERNO DELLA SANITA' DELLA REGIONE DEL VENETO - AZIENDA ZERO (C.F. 05018720283) di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2380, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario, utilizzando il codice IBAN n. IT 42H 01000 03245 348 0 10 2380 00, evidenziando nella causale "*Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 301/20/CONS*", entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'articolo 27 della citata legge n. 689/81.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento "*Delibera n. 301/20/CONS*".

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla parte e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Roma, 7 luglio 2020

**IL PRESIDENTE**  
Angelo Marcello Cardani

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
**IL SEGRETARIO GENERALE**  
Nicola Sansalone