



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N.433/15/CONS

DEFINIZIONE DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AVVIATO NEI CONFRONTI DELLA REGIONE SARDEGNA PER LA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELL'ARTICOLO 41 DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 177/2005

(proc. n. 2636/15/MS)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 28 luglio 2015;

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”*;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante *“Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici”* (di seguito denominato *Tusmar*) ed, in particolare, l’art. 41;

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;

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

VISTO il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante *“Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”*;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 390/15/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS del 29 luglio 2014, recante *«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”»* come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 529/14/CONS (di seguito denominato *Regolamento*);

VISTA la delibera n. 129/02/CONS recante *“Informativa economica di sistema”*, come modificata dalla delibera n. 139/05/CONS del 7 marzo 2005 ed in particolare

l'art. 10, ove è stabilito che le amministrazioni e gli enti pubblici sono tenuti a dare la comunicazione all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - entro il 31 marzo dell'anno successivo e tramite appositi modelli telematici (di seguito denominati modelli EP) - delle somme impegnate per l'acquisto, ai fini di pubblicità istituzionale, di spazi su mezzi di comunicazione di massa impegnante nell'ultimo esercizio finanziario;

VISTO il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri recante la direttiva del 28 settembre 2009 sugli *“Indirizzi interpretativi 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”* (di seguito denominata *Direttiva sugli indirizzi interpretativi*);

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

VISTO l'atto di contestazione n. 20/15/DCA del 25 marzo 2015, notificato alla Regione Sardegna in data 30 marzo 2015 (prot. n. 32682/2015);

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Fatto e contestazione

Con atto della Direzione contenuti audiovisivi n. 20/15/DCA, questa Autorità ha contestato alla Regione Sardegna (di seguito denominata REGIONE) la violazione della disposizione contenuta nell'art. 41, comma 1, del *Tusmar*.

In particolare, dall'esame delle comunicazioni effettuate dalla REGIONE, relativamente alle spese per pubblicità istituzionale riferite all'esercizio finanziario 2013, è emerso che la stessa ha destinato all'emittenza radiotelevisiva locale quote inferiori alla percentuale normativamente prevista, e precisamente:

- nel 2013 risulta destinata all'emittenza radiotelevisiva locale la somma di euro 437.766,4, pari al 7 per cento del totale delle spese pubblicitarie (euro 6.548.588,18).

La REGIONE, dunque, avrebbe violato l'art. 41, comma 1, del *Tusmar* ove si prevede che le somme che le amministrazioni pubbliche *“destinano per fini di comunicazione istituzionale, nell'acquisto di spazi di comunicazione di massa, devono risultare complessivamente impegnate per almeno il 15 per cento a favore dell'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale operante nei territori dei Paesi membri dell'Unione europea [...]”*.

2. Deduzioni della REGIONE

Con nota del 14 aprile 2015 (prot. n. 37455/2015) la Regione Autonoma di Sardegna ha osservato quanto segue:

“1 - La Regione autonoma della Sardegna (d’ora innanzi indicata con l’acronimo RAS, per brevità) è un’organizzazione complessa che comprende, oltre all’amministrazione centrale, composta dalla Presidenza della Regione e da 12 Assessorati, anche 54 Enti Pubblici vigilati, 27 Società partecipate e 10 Enti di diritto privato controllati. Tale complessità ha portato sinora una pianificazione degli interventi di comunicazione istituzionale autonoma da parte di ciascun organismo. Tale peculiarità non ha consentito una pianificazione centralizzata, in capo alla Presidenza della Regione, delle percentuali di ripartizione dei fondi destinati alle azioni di comunicazione;

2 - in tale contesto, esistono problematiche, questioni e materie talmente diversificate e mirate che mal si coniugano con l’adozione di percentuali fisse uguali ogni anno. Infatti, l’interesse pubblico sotteso alla comunicazione istituzionale, nelle diverse materie, viene soddisfatto, a seconda delle varie esigenze, con mezzi di comunicazione diversi e in diverse percentuali;

3 - per giungere ad una pianificazione più armonica e condivisa, il Consiglio Regionale ha emanato la L.R. n. 12 del 30.6.2011, che all’art. 4, commi 29 e 30, prevede la fissazione annuale, tramite delibera da adottarsi dopo l’approvazione del bilancio, di quote di ripartizione delle risorse destinate alla comunicazione istituzionale da realizzarsi attraverso i media;

4 - per l’effetto di tale legge regionale, per ciò che concerne la Presidenza RAS, è stata adottata la deliberazione n. 24/9 del 27.06.2013 (all. 1) che, pur non prevedendo delle percentuali di spesa, stabilisce a partire da uno stanziamento complessivo la ripartizione dello stesso suddiviso per tipologie di media. Dall’esame della delibera citata (pag. 2 di 3) si evince come, ad esempio, la somma destinata alle emittenti televisive e radiofoniche locali sia ben oltre il 50% dell’importo complessivamente impegnato e come invece, l’importo per la stampa sia inferiore;

5 - i dati sopra evidenziati attengono all’anno finanziario 2013 e riguardano specificamente la Presidenza. Rispetto ai dati trasmessi dall’Agcom per il medesimo anno, si evidenzia che gli stessi attengono alla RAS nel suo complesso e che, per le motivazioni espresse ai punti 1 e 2 della presente nota, non potevano rispettare in proporzione le percentuali previste dalla predetta deliberazione (all. 2);

6 - La Regione Sardegna ha avviato, nell’ambito della riforma generale della Regione, una sostanziale modifica del precedente assetto organizzativo stabilendo con la L.R. n. 24/2014, art. 1, comma 2 ter, che: «Il sistema Regionale e le amministrazioni locali costituiscono il Sistema dell’amministrazione pubblica della Sardegna, articolato in sistema regionale centrale e Sistema dell’amministrazione territoriale e locale». Tale modifica consentirà alla Presidenza, a partire dal corrente anno, di adottare un piano di comunicazione unico nel quale saranno individuati i mezzi e le strategie di comunicazione. Ciò renderà conseguentemente concreta la possibilità di ottemperare nel migliore dei modi agli obblighi di comunicazione nei confronti di codesta Autorità;

7 - per garantire la massima precisione nell’assolvimento della comunicazione annuale all’AGCOM ex art. 41, comma 1, e nel contempo garantire il monitoraggio della spesa per la comunicazione istituzionale del sistema Regione, la Direzione generale per

la comunicazione, ha inserito nel POA (Programma Operativo Annuale) relativo all'annualità 2015, un progetto denominato Raccolta e analisi dei flussi di spesa per la comunicazione (all. 3);

8 - per quanto sopra esposto, risulta evidente che l'asserito mancato rispetto della percentuale prevista dalla legge nazionale, per ciò che concerne le emittenti radiofoniche e/o radiotelevisive locali, non è imputabile al responsabile del procedimento de quo in quanto lo stesso aveva in carico l'attività di comunicazione della Presidenza, né all'amministrazione in quanto dettata da ragioni dettate dalla normativa allora vigente, che non hanno consentito alla Direzione generale della Presidenza, competente in materia, di poter pianificare in maniera condivisa e accentrata gli interventi di comunicazione;

9 - la Direzione Generale per la comunicazione ha disposto che, a partire dall'anno in corso, in ogni provvedimento di spesa inerente alla attivazione di azioni di comunicazione, venga inserita, da parte dei diversi centri di spesa di ciascun assessorato, Ente ed Agenzia, una specifica dicitura che consenta l'individuazione del tipo di media oggetto dell'affidamento. Tale segnatura verrà effettuata all'interno della Banca dati che la Regione Sardegna utilizza per assolvere agli obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013 e consentirà l'estrapolazione dei dati per tipologia di media.

Come evidenziato la RAS ha operato con i limiti sopra richiamati improntando comunque il proprio operato al raggiungimento della massima efficacia ed efficienza delle azioni di comunicazioni realizzate. Si ritiene doveroso sottolineare che sta approfondendo il massimo impegno per attuare concretamente nel migliore dei modi le disposizioni normative richiamate in premessa".

Per le motivazioni suesposte, la REGIONE ha chiesto l'archiviazione del procedimento.

3. Valutazioni dell'Autorità

Sulla base delle risultanze dell'istruttoria compiuta risulta confermata, con riferimento all'esercizio finanziario 2013, la violazione dell'art. 41, comma 1, del *Tusmar*.

Non può condividersi, invero, l'argomento della REGIONE secondo cui la complessità dell'organizzazione interna della stessa impedirebbe di porre in essere un adeguato coordinamento al fine di garantire il rispetto delle quote di cui all'art. 41, comma 1, del *Tusmar*. L'articolata struttura della REGIONE non può essere valutata come "esimente" del mancato rispetto della normativa in parola. Tanto più che l'art. 41, comma 3, del *Tusmar*, richiede la nomina di un unico responsabile del procedimento per gli adempimenti previsti dal comma 1, proprio allo scopo di assicurare un coordinamento tra le singole strutture che impegnano spese ex art. 41 del *Tusmar*. Grava dunque sull'amministrazione l'onere di adottare misure organizzative idonee ad assicurare il rispetto delle prescrizioni in parola.

Né alcun pregio riveste il richiamo ai commi 29 e 30 dell'art. 4 della legge regionale Sardegna n. 12 del 30 giugno 2011.

In particolare, quanto al comma 29, esso si limita ad autorizzare, per l'anno 2011, *“l'ulteriore spesa di euro 2.600.000 al fine di garantire alla Presidenza della Regione e agli Assessorati la realizzazione delle iniziative di comunicazione istituzionale indispensabili per assicurare un'efficace diffusione delle azioni programmate nei diversi ambiti di intervento (UPB S01.03.002)”*; non si comprende dunque l'attinenza di tale previsione con la contestazione in oggetto, che si riferisce viceversa alla violazione delle disposizioni di cui all'art. 41 del *Tusmar* con riferimento all'esercizio finanziario 2013.

Il comma 30, invece, demanda ad una deliberazione della Giunta regionale, da adottare annualmente, la definizione delle percentuali della spesa pubblicitaria da diffondere attraverso le emittenti televisive private locali, le emittenti radiofoniche private locali e la stampa periodica locale, senza indicare alcun criterio in ordine a detta ripartizione, né richiamando in alcun modo l'art. 41 del *Tusmar*.

A tal proposito, occorre rilevare che la REGIONE non chiarisce in maniera adeguata in che modo il richiamo alla disposizione in parola dovrebbe incidere nella valutazione in ordine al mancato rispetto delle quote di cui all'art. 41, comma 1, del *Tusmar*.

Ed invero, il mancato rispetto delle quota del 15 per cento da destinare all'emittenza radiotelevisiva locale può ritenersi giustificato solo se la REGIONE, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, abbia previsto, ai sensi dell'art. 41, comma 5, del *Tusmar*, quote diverse da quelle indicate al comma 1.

Non pare tuttavia che tramite il richiamo alla legge regionale in questione la REGIONE abbia inteso dimostrare l'adozione di un atto normativo ai sensi dell'art. 41, comma 5, del *Tusmar*, perché ciò non viene affermato esplicitamente nelle memorie presentate.

Del resto, se la REGIONE avesse voluto argomentare in tal senso – al di là di qualsiasi considerazione di merito sulla natura dell'atto idoneo a derogare le quote di cui al comma 1 – la stessa avrebbe dovuto quantomeno produrre la delibera della Giunta regionale attuativa della disposizione in parola.

La REGIONE, viceversa, si è limitata ad allegare la deliberazione regionale n. 24/9 del 27 giugno 2013, contenente la ripartizione delle spese destinate a pubblicità istituzionale tra le diverse tipologie di media della *sola* Presidenza della REGIONE. La contestazione in ordine al mancato rispetto delle quote, invece, riguarda le somme complessivamente impegnate dalla REGIONE e non quelle di una singola struttura. Per le ragioni predette, a nulla rileva la circostanza che la Presidenza della REGIONE abbia rispettato la quota relativa all'emittenza radiotelevisiva locale, se la REGIONE ha complessivamente destinato a fini di pubblicità istituzionale quote inferiori a quelle normativamente previste.

Deve inoltre ricordarsi che, in data 10 febbraio 2015, la Direzione contenuti audiovisivi ha richiesto alla Regione Sardegna (prot. n. 22514/2015) di comunicare l'adozione di eventuali atti regionali per derogare le quote di cui all'art. 41, comma 1, del *Tusmar*, ai sensi del comma 5 della disposizione medesima, entro e non oltre il 18 febbraio 2015. La circostanza che la REGIONE non abbia inviato alcuna comunicazione all'Autorità sembra confermare la conclusione che la stessa, con la legge regionale

richiamata, non intendesse adottare alcun atto normativo ai sensi del richiamato comma 5 dell'art. 41 del *Tusmar*, ma solo pianificare le modalità con cui ripartire le somme destinate a fini di pubblicità istituzionale, ferme le quote di cui al comma 1 del *Tusmar*.

Non avendo la REGIONE dimostrato di aver adottato alcun atto ex art. 41, comma 5, del *Tusmar*, idoneo a derogare le quote di cui all'art. 41, comma 1, del *Tusmar*, non può conseguentemente condividersi l'argomento addotto nella memoria inviata, secondo cui il mancato rispetto della previsione in parola, sia giustificato "*da ragioni dettate dalla normativa allora vigente*".

CONSIDERATO pertanto che, sulla base delle informazioni fornite dalla REGIONE, le quote percentuali indicate dall'art. 41, comma 1, del *Tusmar* non risultano rispettate quanto alla quota relativa all'emittenza radiotelevisiva locale per l'esercizio finanziario 2013;

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 (cinquantunomilaseicentoquarantasei/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 una sola delle violazioni contestate nella misura di euro 5.165,00 (cinquemilacentosessantacinque/00), pari al minimo edittale, al netto di ogni altro onere accessorio e che, in tale commisurazione, rilevano i seguenti criteri, di cui all'art. 11 della legge 689/1981:

A. Gravità della violazione

Il comportamento tenuto dalla Regione Sardegna deve ritenersi di entità lieve, atteso che risulta violata una sola delle quote - e segnatamente quella più bassa - di cui all'art. 41, comma 1, del *Tusmar*.

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

La REGIONE ha collaborato attivamente all'istruttoria e ha dimostrato di essersi attivata al fine di evitare il ripetersi di ipotesi di violazione analoghe a quelle in questa sede accertate.

C. Personalità dell'agente

La Regione Sardegna, per natura e funzioni svolte, si presume supportata da strutture interne adeguate allo svolgimento delle proprie attività nel pieno rispetto del quadro normativo e regolamentare vigente.

D. Condizioni economiche dell'agente

In considerazione dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, si presume che le REGIONE sia orientata a criteri di contenimento della spesa pubblica.

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Autorità*;

ACCERTA

che la Regione Sardegna ha violato, con riferimento all'esercizio finanziario 2013, l'art. 41, comma 1 del *Tusmar*;

ORDINA

alla predetta REGIONE di pagare la sanzione amministrativa di euro 5.165,00 (cinquemilacentosessantacinque/00), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto per la violazione della disposizione contenuta nell'art. 41 *Tusmar* con riferimento all'esercizio finanziario 2013;

INGIUNGE

alla citata REGIONE 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.433/15/CONS* ", entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'art. 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.433/15/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.

Roma, 28 luglio 2015

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Francesco Sclafani