



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
AGCOM COMUNICAZIONI

DELIBERA N. 57/23/CSP

ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO AVVIATO NEI CONFRONTI DELL'AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE DELLA PROVINCIA DI VICENZA PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DELLA DISPOSIZIONE NORMATIVA CONTENUTA NELL'ART. 49 DEL DECRETO LEGISLATIVO 8 NOVEMBRE 2021, N. 208

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i servizi e i prodotti del 30 marzo 2023;

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

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;

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*”;

VISTO il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato*”, il quale, riordinando le disposizioni del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, ribadisce all’art. 49, ed anche sotto il profilo delle sanzioni di competenza dell’Autorità (cfr. art.67), quanto contenuto nell’art.41 del decreto n. 177, facendo 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 pari al 50% a favore di giornali quotidiani e periodici e di almeno il 15% all’emittenza privata televisiva e radiofonica locale;

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", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 4 novembre 2009, n. 257;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante "*Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*" come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 434/22/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. 697/20/CONS;

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. 4/16/CONS, del 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 dell'attività di monitoraggio svolta d'ufficio da questa Autorità sulle comunicazioni delle spese destinate dalle Amministrazioni ed Enti pubblici all'acquisto di spazi pubblicitari su mezzi di comunicazione di massa per fini di comunicazione istituzionale;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Fatto e contestazione

Nel corso dell'attività di vigilanza svolta d'ufficio da questa Autorità sulle comunicazioni delle spese destinate dalle Amministrazioni ed Enti pubblici all'acquisto di spazi pubblicitari su mezzi di comunicazione di massa per fini di comunicazione istituzionale è stato rilevato che l'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale (A.T.E.R.) della Provincia di Vicenza, nell'esercizio finanziario 2021, ha destinato

all'acquisto di spazi pubblicitari su mezzi di comunicazione di massa gli importi e le quote percentuali di seguito indicate:

- a quotidiani e periodici l'importo di euro: 5.709,37 pari al 36,36 % del totale delle spese pubblicitarie (15.703,24);
- all'emittenza privata televisiva e radiofonica locale un importo di euro: 3.731,62 pari al 23,77 % del suindicato totale delle spese pubblicitarie;
- ad altri mezzi di comunicazione un importo di euro: 6.262,26 pari al 39,87% del suindicato totale delle spese pubblicitarie;

Con provvedimento CONT. 16/22/DSM N°PROC.2827/FB del 7 dicembre 2022, notificato in pari data all'A.T.E.R. di Vicenza, la Direzione servizi media dell'Autorità ha accertato la sussistenza di una condotta rilevante per l'avvio di un procedimento sanzionatorio ed ha contestato alla stessa la presunta violazione della disposizione normativa contenuta nell'art. 49, comma 1, d.lgs. 208/21, relativamente alla mancata riserva, rispetto al totale delle spese pubblicitarie sostenute nell'esercizio finanziario 2021, delle quote da destinarsi a giornali quotidiani e periodici.

2. Deduzioni della società

L' A.T.E.R. di Vicenza, a seguito della notifica del citato atto di contestazione, con nota prot. n. 0017476 del 23 dicembre 2022 (prot. AGCOM n. 363166 del 23 dicembre 2022) e nel corso dell'audizione svoltasi in data 20 gennaio 2023 ha rappresentato quanto segue:

- l'A.T.E.R. è un Ente pubblico economico strumentale della Regione Veneto che opera nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e non ha violato né ha inteso violare in alcun modo la normativa di cui all'articolo 49 del decreto legislativo n. 208/2021 in quanto i dati inerenti alla pubblicità riportati nel modello trasmesso all'AGCOM sono, in realtà, il risultato di un errore materiale dovuto a inesperienza dell'impiegato addetto alla contabilità che, in ragione delle spese effettivamente sostenute da A.T.E.R. per l'acquisto di spazi pubblicitari per fini di comunicazione istituzionale nell'arco dell'anno 2021, avrebbe dovuto riportare una quota pari a zero;

- da un attento esame delle spese sostenute e documentate, risulta infatti che tutte le somme impegnate da A.T.E.R. nell'esercizio finanziario 2021 e riportate nel modello trasmesso all'AGCOM afferiscono a forme di pubblicità sottratte agli obblighi di dichiarazione alla luce dei chiarimenti di cui alla Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2009 che nel fornire *“Indirizzi interpretativi ed applicativi in materia di destinazione delle spese per l'acquisto di spazi pubblicitari da parte delle Amministrazioni dello Stato”* precisa che sono escluse da tale ambito *“le spese pubblicitarie connesse a forme di pubblicità obbligatoria, quali, ad esempio, quelle per pubblicazione del bilancio, di avvisi di gara, di bandi di concorso etc. in osservanza di precisi obblighi di legge ovvero al fine di rendere pubblici atti e procedure concorsuali”* ed altresì *“le spese sostenute per la produzione e l'edizione di testate giornalistiche registrate a norma di legge”*;



- come può dedursi dall'esame delle fatture allegare, infatti, le spese dichiarate nel modello trasmesso all'AGCOM riguardano:

- la pubblicazione sul quotidiano "*il Giornale di Vicenza*" di un Avviso di selezione per titoli ed esami (concorso pubblico) e talune aste pubbliche per la dismissione di immobili A.T.E.R.;
- la pubblicazione degli avvisi in G.U.R.I. dell'esito della gara pubblica per l'affidamento del servizio di copertura assicurativa di A.T.E.R.;
- pubblicità inerente avvisi di vendita all'asta disposta dal Tribunale di Vicenza relativa ad un immobile oggetto di pignoramento promosso da A.T.E.R.;
- la realizzazione di uno spot pubblicitario su TVA relativo alla vendita in asta pubblica di immobili A.T.E.R.;
- la pubblicazione su *Immobiliare.it* di informazioni relative ad immobili A.T.E.R. in vendita all'asta pubblica;
- la stampa del periodico "*Le informazioni ATER*" - Direttore Responsabile sig.ra Luisa Nicoli (autorizzazione n. 320/1975 R.S. "*Le informazioni ATER*" del Tribunale di Vicenza);

- riguardo alla pubblicità delle alienazioni degli immobili A.T.E.R. mediante asta pubblica, occorre rappresentare che la vendita di immobili della pubblica amministrazione deve avvenire (proprio per via della peculiarità dell'operazione) con il criterio della massima trasparenza e pubblicità, e pertanto, allorché A.T.E.R. debba dismettere il patrimonio pubblico è tenuta a farlo unicamente con procedura di asta pubblica e nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 48 della Legge della Regione Veneto n. 39 del 3 novembre 2017, per il quale "*l'alienazione degli alloggi liberi è effettuata con la procedura dell'asta pubblica, con offerte in aumento, assumendo a base d'asta il prezzo di mercato determinato sulla base di perizia asseverata*" ed ancora "*le procedure per l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono definite dal regolamento di cui all'art. 49, co. 2*". In proposito si osserva che la procedura stabilita dalla citata Legge regionale risulta analoga a quella prevista per le aste del Tribunale che conseguono ai pignoramenti immobiliari. Sotto altro profilo va rilevato che, nella procedura d'asta, all' "*avviso di vendita*" - documento concorsuale che permette al pubblico di conoscere le informazioni essenziali per poter partecipare all'asta (ad es. modalità di visita dell'immobile, di presentazione delle offerte ecc.) - deve essere data la massima diffusione al fine di poter raggiungere il maggior numero di soggetti possibile. Il fondamento della pubblicità, che nella procedura di asta pubblica costituisce uno specifico obbligo di legge, sta nel fatto che, a fronte della dismissione di un immobile pubblico, le operazioni di vendita all'asta devono essere gestite nella massima trasparenza e finalizzate a raggiungere, con ogni strumento utile, il maggior numero di interessati, sia per il pieno rispetto del principio della concorrenza, sia per smentire ogni eventuale sospetto di *maladministration* del patrimonio pubblico in osservanza delle disposizioni di cui alla L. 190/2012 e al d.lgs. n. 33/2013. Inoltre, qualora si tratti di un contratto "attivo", da cui derivi un'entrata per l'ente pubblico, il suo affidamento deve avvenire "*nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela*



dell'ambiente ed efficienza energetica” (art. 4 del d.lgs. n. 50/2016), ovvero “*previa asta pubblica o pubblico incanto*” (artt. 3 R.D. n. 2440/1923 e 37 del R.D. n. 827/1924). Per la giurisprudenza amministrativa, difatti: “*in generale tutte le pubbliche amministrazioni, possono alienare immobili di loro proprietà anche facendo ricorso alla trattativa privata, ma a condizione che siano assicurati criteri di trasparenza e di pubblicità nell'acquisizione e valutazione delle proposte di acquisto e solo dopo che siano state esperite procedure come l'incanto o l'asta pubblica non andate a buon fine*” (vedi ex pluribus TAR Lombardia, sent. n. 677/2013). In proposito si rappresenta che A.T.E.R. si è rivolta al quotidiano “*Il Giornale*” ed al periodico “*La Piazza*”, nonché alla emittente televisiva locale TVA, per pubblicizzare le aste pubbliche di immobili e fornire tutte le informazioni circa le modalità con le quali presentare offerta e visionare gli immobili;

- in sintesi, alla luce di quanto suesposto, risulta evidente come tutta la spesa sostenuta da A.T.E.R. per l'acquisto di spazi pubblicitari per fini di comunicazione istituzionale nell'arco dell'anno 2021 sia afferente a pubblicità legale che deriva da un obbligo di legge o a pubblicità finalizzata a rendere pubblici atti o procedure concorsuali e pertanto attinente a forme di pubblicità sottratte agli obblighi di riserva a favore di giornali quotidiani e periodici e dell'emittenza privata televisiva e radiofonica locale di cui all'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208;

- l'art. 5, co. 1 della L. n. 67/1987, ad oggi vigente, non include tra i soggetti obbligati gli enti pubblici territoriali ed economici. Diversamente, gli enti economici paiono esser traggurati dall'art. 49 del TUSMAR di cui al d.lgs. n. 208/2021 che tuttavia, è stato pubblicato nel dicembre 2021 e, dunque, non potrà riguardare le obbligazioni inerenti alla pubblicità relativa all'esercizio finanziario 2021 poiché in vigore solo dal 25 dicembre 2021. Per quanto sopra, poiché nel provvedimento CONT. 16/22/DSM N°PROC.2827/FB del 7 dicembre 2022 viene contestata la presunta violazione dell'art. 49 del d.lgs. n. 208/2021, si osserva che l'art. 1 della L. 689/1981 dedicato al principio di legalità vieta di esser assoggettati a sanzione amministrativa: “*se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione*”. In altri termini, la disposizione riportata in tutto il testo del provvedimento, ossia l'art. 49 del d.lgs. n. 208/21, non è applicabile alla fattispecie in parola in quanto la dichiarazione cui si fa riferimento, riguarda spese pubblicitarie sostenute nell'anno finanziario 2021 e cioè, fatti e circostanze commessi prima della sua entrata in vigore. Sul punto devesi annotare che prima dell'entrata in vigore della norma vigeva l'art. 5, co. 1 della L. n. 67/1987, ancora oggi vigente, che non include tra i soggetti obbligati gli enti pubblici territoriali ed economici come l'A.T.E.R. di Vicenza.

L'A.T.E.R. riportava, altresì, una scheda con l'elenco puntuale degli importi impegnati nell'anno 2021 accludendo la relativa documentazione amministrativa a supporto, composta da n. 9 fatture riguardanti l'acquisto di spazi su organi di stampa e sull'emittenza televisiva locale ai fini di pubblicità legale, nonché le spese per la produzione e l'edizione del periodico “*Le informazioni ATER*”.



A seguito dell'audizione del 20 gennaio 2023, l'A.T.E.R. ha integrato gli scritti difensivi precisando, con nota prot. n. 53307 del 24 febbraio 2023, che alle somme elencate nella scheda trasmessa all'AGCOM va aggiunta la spesa di euro 28,00 corrisposta a titolo di pubblicità comunale per l'esposizione di cartelli opachi monofacciali (assimilabili a mezzi di comunicazione di massa) mediante i quali è stata pubblicizzata la vendita di immobili a mezzo di asta pubblica. Il versamento, attestato dalla ricevuta allegata alla suddetta nota integrativa, è inerente al Canone Unico Giornaliero applicato dal Comune di Bassano del Grappa per le affissioni di cartelli sul territorio comunale ai sensi della legge n. 160/2019 e viene incassato dal concessionario per la riscossione ABACO. Anche tale forma di pubblicità legale, in quanto necessariamente prevista nella procedura di vendita a mezzo di asta pubblica, è sottratta agli obblighi di riserva a favore di giornali quotidiani e periodici e dell'emittenza privata televisiva e radiofonica locale di cui all'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208

3. Valutazioni dell'Autorità

Nel merito si ritengono accoglibili le argomentazioni difensive addotte da A.T.E.R. nella citata nota del 23 dicembre 2022 e nella successiva nota integrativa del 24 febbraio 2023, limitatamente alla parte in cui si afferma che tutte le somme riportate nel modello trasmesso all'AGCOM ed impegnate da A.T.E.R. nell'esercizio finanziario 2021 per l'acquisto di spazi pubblicitari su mezzi di comunicazione di massa per fini di comunicazione istituzionale sono sottratte agli obblighi di riserva di cui all'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208. Dall'analisi della documentazione trasmessa e versata in atti si rileva, infatti che l'importo complessivo delle spese effettuate dal suddetto Ente a fini di pubblicità risulta corrispondente a quello indicato nella dichiarazione trasmessa all'AGCOM;

RILEVATO che nel corso dell'istruttoria è emerso che la contestazione in ordine al mancato rispetto delle percentuali relative alle somme per l'acquisto di spazi pubblicitari su mezzi di comunicazione di massa da destinare a giornali quotidiani e periodici era basata su una errata valutazione da parte degli Uffici amministrativi dell'A.T.E.R. della Provincia di Vicenza, che non risulta aver violato le disposizioni dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 relativamente all'esercizio finanziario 2021;

RILEVATO, infatti, che tutte le somme impegnate nel corso dell'anno 2021 dall'A.T.E.R. di Vicenza per l'acquisto di spazi per comunicazione istituzionale riguardano forme di pubblicità sottratte agli obblighi di riserva a favore di giornali quotidiani e periodici e dell'emittenza privata televisiva e radiofonica locale di cui all'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, come specificamente indicato nella citata direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2009;



RITENUTO che l'accoglimento delle giustificazioni inerenti alle somme destinate all'acquisto di spazi pubblicitari su mezzi di comunicazione di massa per comunicazione istituzionale e al rispetto delle relative quote di riserva in favore di giornali quotidiani e periodici e dell'emittenza privata televisiva e radiofonica locale comporta l'assorbimento dell'ulteriore motivo di difesa addotto da A.T.E.R., in quanto l'assenza dell'elemento oggettivo dell'illecito, rende privo di utilità concreta l'esame delle deduzioni concernenti l'applicabilità alla fattispecie in parola delle disposizioni di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 piuttosto che delle disposizioni di cui all'art. 5, co. 1 della L. n. 67/1987;

RILEVATA, pertanto, la mancanza dei presupposti per la prosecuzione del procedimento sanzionatorio nei confronti dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Provincia di Vicenza per la violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208;

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

DELIBERA

l'archiviazione degli atti del procedimento n. 2827/FB avviato nei confronti dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Provincia di Vicenza, con sede legale in Vicenza (VI), viale Battaglione Framarin n. 6, per le motivazioni di cui in premessa.

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

La presente delibera è notificata alla parte e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 30 marzo 2023

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Laura Aria

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba