Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 82/17/CSP

ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AVVIATO NEI CONFRONTI DELL'AZIENDA USL DI REGGIO EMILIA (C.F. 01598570354) PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELL'ARTICOLO 41 DEL TESTO UNICO DEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI E RADIOFONICI (DECRETO LEGISLATIVO 31 LUGLIO 2005, N. 177)

(CONTESTAZIONE N. 16/16/SIR)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i servizi e i prodotti del 4 maggio 2017;

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'articolo 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 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*);

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. 125/17/CONS;

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 CORECOM dell'Autorità le funzioni di regolamentazione, di vigilanza, anche attraverso i CORECOM 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, 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. 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*";

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

VISTO l'atto di contestazione n. 16/16/SIR datato 21 dicembre 2016 e notificato all'Azienda USL di Reggio Emilia in data 21 dicembre 2016 (prot. AGCOM n. 64741);

VISTI gli atti del procedimento complessivamente acquisiti, relativi anche all'audizione dei rappresentanti dell'Azienda USL di Reggio Emilia, tenutasi presso la sede di Napoli dell'Autorità il giorno 2 febbraio 2017;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Fatto e contestazione.

Con atto del Direttore del Servizio ispettivo, registro e CORECOM, n. 16/16/SIR del 21/12/2016, notificato a mezzo PEC il 21/12/2016, questa Autorità, nell'ambito dell'attività di monitoraggio e vigilanza sulle Amministrazioni pubbliche e sugli Enti pubblici anche economici, dopo aver effettuato un'accurata attività preistruttoria, al fine di verificare il rispetto della disciplina ex art. 41 *Tusmar* da parte della suddetta Amministrazione, ha contestato all'Azienda USL di Reggio Emilia (di seguito denominata AUSL), avente sede a Reggio Emilia, Via Amendola n. 2, la presunta violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 41, comma 1, del *Tusmar*.

Dall'esame della comunicazione effettuata dall'Azienda, relativamente alle spese per pubblicità istituzionale riferite all'esercizio finanziario 2015, invero, è emerso che la suindicata AUSL ha destinato alla stampa quotidiana e periodica quote inferiori alla percentuale normativamente prevista, e precisamente: nel 2015 risulta destinata alla stampa quotidiana e periodica la somma di euro 0,00, pari allo 0,00% del totale delle spese pubblicitarie (euro 5.3946,44).

La predetta AUSL, dunque, avrebbe violato l'articolo 41, comma 1, del *Tusmar* ove prevede che le somme che le amministrazioni pubbliche "*destinano, per fini di comunicazione istituzionale, all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa, devono risultare complessivamente impegnate, sulla competenza di ciascun esercizio finanziario, 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 e per almeno il 50 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici*".

2. Deduzioni dell'AUSL e approfondimenti istruttori.

Con nota del 4 gennaio 2017 (prot. AUSL n. 2017/0001013 del 4/01/2017, acquisita con prot. n. 0000554 del 4/01/2017), la suindicata Amministrazione ha fatto presente che: «*nel calcolo delle somme impegnate indicate nel modello EP riferite all'anno 2015, per mero errore materiale, è stata rubricata alla voce "su altri mezzi di comunicazione", anziché alla voce quotidiani e periodici, la spesa di Euro: 33.445,08, relativa alla pubblicazione sulle Pagine bianche e sul relativo sito web (i contenuti degli spazi sono trasposti nel portale www.paginebianche.it e ricercabili anche sui dispositivi mobili, come smartphone e tablet), dei recapiti telefonici dell'Azienda Unità sanitaria locale di Reggio Emilia e dei Distretti di Reggio Emilia, Correggo, Castelnuovo ne' Monti, Guastalla, Montrecchio Emilia e Scandiano, nonché alla pubblicazione nella sezione Guida ai servizi, presente sul supporto cartaceo, delle informazioni relative alla Comunità assistenziale, alla libera scelta del medico e pediatra, alle vaccinazioni dei viaggiatori ed alla prevenzione tumori*».

Richiamando la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2009, la AUSL evidenziava che "*rientrano nell'ambito di applicazione di cui all'articolo 41, le spese relative all'acquisto di spazi sulla stampa quotidiana e periodica anche in forma elettronica*".

A tal riguardo, l'Ente richiamava sia l'art. 1 della legge n. 47 del 08/02/1948, legge sulla stampa (che definisce stampa o stampato "*tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico chimici, in qualsiasi modo destinati alla pubblicazione*"), sia l'art. 1 della Legge n. 62/2001 (che definisce prodotto editoriale "*il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici*").

La parte osservava, altresì, che sono da considerare "[…] *stampe tutte le riproduzioni caratterizzate dalla periodicità, realizzate su supporto cartaceo o informatico, destinate alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora e televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici*".

Sulla base di queste premesse, la AUSL rilevava che "*il prodotto editoriale Pagine bianche e il relativo sito internet rientrano dunque a pieno titolo tra la stampa periodica di cui all'art. 41 Tusmar e le inserzioni ivi pubblicate dall'Azienda sono da considerarsi a tutti gli effetti come pubblicità istituzionale in quanto tese ad illustrare le attività istituzionali dell'Azienda e il loro funzionamento ed a favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza*".

Alla luce di quanto sopra esposto, l'AUSL evidenziava di avere rispettato la quota percentuale delle somme da destinare sulla stampa periodica, per l'acquisto di spazi di comunicazione istituzionale. Sulla base della rimodulazione dei dati contabili precedentemente indicati nella dichiarazione trasmessa dalla AUSL all'Autorità, la complessiva somma di euro 53.946,44, impiegata ai fini dell'acquisto di pubblicità istituzionale, sarebbe dovuta essere così ripartita:

su quotidiani e periodici euro 33.445,08, pari al 61,99% del totale delle spese pubblicitarie (euro 53.946,44);

su emittenti radiofoniche e televisive euro 17.019,00 pari al 31,54% del totale delle spese pubblicitarie (euro 53.946,44).

Una volta esposte le sue ragioni difensive, la AUSL chiedeva l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato nei suoi confronti, riservandosi di procedere all'invio di un nuovo modello EP, in sostituzione del precedente contenente l'errore di compilazione sopra citato.

Con la stessa nota del 4 gennaio 2017 (prot. AUSL n. 2017/0001013 del 4/01/2017), la suindicata Amministrazione chiedeva di essere audita. Pertanto, l'Autorità (con nota del 24/01/2017) fissava l'audizione, presso la sede di Napoli, per il 2 febbraio 2017.

Nella data indicata per l'audizione, la predetta AUSL rappresentava la posizione dell'Ente, ribadendo quanto già, in parte, anticipato nella memoria.

L'Ente evidenziava "*che in sede di compilazione della dichiarazione annuale trasmessa all'Autorità in data 15 settembre 2016, prot. n. 48997, erroneamente è stata inserita alla voce "altri mezzi di comunicazione", l'importo di euro 33.445,08 relativa alla spesa riguardante la pubblicazione di informazioni istituzionali sul periodico "pagine bianche" dell'anno 2016*".

Veniva, quindi, esibita «*al riguardo la determina direttoriale del settore "Staff comunicazione" n. 9 del 9/10/2015, (avente ad oggetto "Inserzioni informative sugli elenchi telefonici Telecom di Reggio Emilia e Provincia anno 2015/2016")*» e copia delle pagine interessate del periodico "*Pagine bianche*", riportanti lo spazio pubblicitario acquistato dall'Ente.

Tali documenti venivano acquisiti agli atti. Inoltre, la parte faceva "*rilevare che il suddetto importo*" sarebbe stato, invece, «*da imputare alla voce riportata sulla scheda (su "Quotidiani e periodici")*». Altro profilo, rappresentato dall'Ente, riguardava «*il rimanente importo di euro 3482,36 della voce "su altri mezzi di comunicazione", concernente la spesa per l'acquisto di segnaletica direzionale* […]», al cui riguardo si chiariva che la suindicata Amministrazione aveva erroneamente considerato la predetta spesa tra quelle sottoposte agli obblighi di cui all'art. 41 del *Tusmar*, poiché non si trattava di acquisto di spazi di pubblicità e, quindi, andava esclusa.

3. Valutazioni dell'Autorità.

In via preliminare, va rilevato che, nel corso dell'istruttoria, l'Azienda AUSL, nel termine concesso dall'Autorità per la produzione di scritti difensivi, ha prodotto una memoria nella quale si rappresentava che l'Ente, per mero errore materiale, aveva considerato tra le spese rientranti nella voce "*su altri mezzi di comunicazione*" una spesa che andava, invece, classificata tra le spese sostenute a favore dell'acquisto di spazi "*su quotidiani e periodici*".

Tale spesa, sostenuta per l'acquisto di spazi pubblicitari sul periodico "*Pagine bianche*", (e che ammonta ad euro 33.445,08), è stata rubricata alla voce "*su altri mezzi di comunicazione*", anziché, correttamente, alla voce "*quotidiani e periodici*", relativa alla pubblicazione sulle "*Pagine bianche*" (oltre che sul relativo sito *web*).

Al riguardo, si osserva che, effettivamente, l'errore di classificazione in cui è incorso l'Ente emerge anche dall'esame documentale istruttorio (effettuato, anche in contraddittorio, nel corso dell'audizione del giorno 2 febbraio 2017), delle pagine specifiche, del periodico "*Pagine bianche*" (contenenti messaggi ed informazioni pubblicitarie acquistate dall'Azienda AUSL), oltre che dalla determina n. 2015/R.SC/0009 del 09/10/2015, avente ad oggetto "*Inserzioni informative sugli elenchi telefonici Telecom di Reggio Emilia e provincia anno 2015/2016*" e dalla relativa fattura; determina mediante la quale l'Azienda AUSL ha disposto la stipula del contratto con la società SEAT S.p.A. per l'acquisto di pubblicità istituzionale sul periodico "*Pagine bianche*".

Si rileva, dunque, trattarsi, a tutti gli effetti, di spazi pubblicitari acquistati dalla predetta Azienda su stampa periodica. Pertanto, si configura l'effettiva sussistenza dell'errore materiale compiuto dall'Azienda AUSL all'atto della compilazione della dichiarazione annuale; errore di catalogazione che aveva impedito il rispetto delle quote percentuali di cui all'art. 41 del *Tusmar*.

Alla luce del ricalcolo effettuato dall' AUSL, e verificato documentalmente nel corso dell'istruttoria, i dati concernenti le spese sostenute dall'Ente per l'acquisto degli spazi pubblicitari a fini istituzionali su periodici e quotidiani, risultano complessivamente rimodulati rispetto a quelli indicati nel modello c.d. EP trasmesso telematicamente all'Autorità.

In particolare, sulla base del nuovo computo si rileva che nel 2015 risulta destinata alla stampa quotidiana e periodica la somma di euro 33.445,08, pari al 66,27% del totale (euro 50.464,08).

Deve, quindi, osservarsi che i nuovi valori ricavati dall'AUSL sostituiscono, formalmente e sostanzialmente, quelli contenuti nella dichiarazione trasmessa in data 15/09/2016 (prot. n. 48997) ed oggetto di contestazione da parte di questa Autorità, risultando rispettate, per l'esercizio finanziario 2015, le quote previste dall'articolo 41, comma 1 del *Tusmar*.

CONSIDERATO che, sulla base dei nuovi dati, la dichiarazione relativa all'esercizio finanziario 2015, risulta essere modificata e dal nuovo computo risultano, quindi, rispettate le percentuali di somme impegnate per fini di pubblicità istituzionale da destinare alla stampa periodica e quotidiana previste dall'articolo 41, comma 1, del *Tusmar*;

RITENUTO, pertanto, di non poter procedere all'irrogazione della relativa sanzione pecuniaria amministrativa;

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

DELIBERA

Articolo 1

E' archiviato il procedimento sanzionatorio n. 16/16/SIR del 21 dicembre 2016 avviato nei confronti dell'Azienda USL di Reggio Emilia.

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

Roma, 4 maggio 2017

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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