

Publicato il 02/12/2020

N. 12884/2020 REG.PROV.COLL.
N. 02791/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2791 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Mediacom S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Italo Sciscione, elettivamente domiciliata in Roma al Largo Ponchielli n. 6 presso l'Avv. Domenico Reccia (Studio Pandiscia);

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCom, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è elettivamente domiciliata;

nei confronti

Ministero della Salute, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è elettivamente domiciliato;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Adriano Panzironi, Wte Edizioni S.r.l., Welcome Time Elevator S.r.l., Life 120 Italia S.r.l., ciascuna in persona del proprio legale rappresentante p.t., tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Gianmaria Covino, Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federico Tedeschini in Roma, largo Messico n. 7;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo

- dell'ordinanza ingiunzione emessa dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni con delibera n. 153/2020/CONS, riportante la data del 7 aprile 2020 ma sottoscritta digitalmente il 10 aprile 2020, notificata via PEC il 10 aprile 2020 alle ore 16.31, a conclusione del procedimento n. 2757/MRM – contestazione n. 11/2020/DCA;
- di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali, nonché del parere del Consiglio Superiore di Sanità del 9 ottobre 2018, di cui non è nota l'acquisizione;

Nonché per il risarcimento

- di tutti i danni patiti e patendi, sia patrimoniali che non patrimoniali, derivanti dall'esecuzione dell'impugnata delibera n. 153/2020/CONS emessa e notificata da parte dell'AGCom il 10 aprile 2020;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da MEDIACOM S.r.l. il 9 giugno 2020, per l'annullamento

- degli stessi provvedimenti, sotto diversi ed ulteriori profili.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – Roma AGCom e del Ministero della Salute;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum* di Adriano Panzironi, Life 120 Italia S.r.l., Wte Edizioni S.r.l., Welcome Time Elevator S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 9 novembre 2020, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 25 del DL 28 ottobre 2020, n. 137, la dott.ssa Emanuela Traina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente esercita il servizio di media audiovisivo sul canale 61 del digitale terrestre, sul quale viene trasmesso “*Il Cerca Salute*”, *format* televisivo del quale è ospite fisso Adriano Panzironi, giornalista ed autore di pubblicazioni inerenti la correlazione tra regime alimentare ed aspettative di vita.

1.1. Il citato programma è stato oggetto, nel 2019, di un procedimento sanzionatorio avviato dall’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (d’ora innanzi, per brevità, “Autorità” o “AGCom”), nei confronti di altra emittente televisiva esercente il servizio di media audiovisivo in ambito nazionale.

2. Con deliberazione 129/20/CONS del 18 marzo 2020 l’Autorità – visto il DPCM 31 gennaio 2020, con il quale è stato dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza nazionale in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, nonché il DL 17 marzo 2020, n. 18, recante “*Misure di potenziamento del sistema sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”, avendo altresì rilevato un significativo aumento degli ascolti televisivi in coincidenza con l’emanazione di tali provvedimenti – ha rivolto a tutti i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici un richiamo affinché, in ossequio ai principi

sanciti dall'ordinamento a tutela di una informazione corretta ed obiettiva, fosse garantita una *“adeguata copertura informativa sul tema del “Coronavirus Covid-19”, assicurando la testimonianza di autorevoli esperti del mondo della scienza e della medicina allo scopo di fornire ai cittadini utenti informazioni verificate e fondate”*.

2.1. In pari data la ricorrente è venuta a conoscenza a mezzo stampa (tramite pubblicazione sul quotidiano *“La Repubblica”*) dell'avvio di un procedimento sanzionatorio nei propri confronti, da parte della stessa AGCom, in relazione alla diffusione dello *“Speciale Covid-19. Quello che non ti hanno detto sul Coronavirus”*, edizione speciale della suindicata trasmissione televisiva.

2.2. Con nota PEC trasmessa il 19 marzo 2020 alle ore 13.20 la ricorrente ha comunicato all'Autorità di avere - indipendentemente dal merito delle contestazioni, considerato il particolare e delicatissimo momento storico, non intendendo neppure potenzialmente fornire informazioni che potessero essere male interpretate e fraintese - completamente eliminato dal proprio palinsesto televisivo detta trasmissione.

3. Sempre il 19 marzo 2020, alle ore 20.30, l'AGCom ha notificato alla ricorrente l'atto di contestazione n. 11/20/DCA N. Proc. 2757/MRM con il quale, avendo la Direzione Contenuti Audiovisivi, nell'ambito della propria attività di vigilanza preso visione, nell'intera giornata del 17 marzo e in parte del 18 marzo 2020, della citata trasmissione dello *“Speciale Covid-19”*, della durata di circa 30 minuti, riproposta ogni ora nel corso della programmazione *“h24”*, caratterizzata dalla sovraimpressione fissa sul lato superiore dello schermo del *claim “Quello che non ti hanno detto del coronavirus”*, e avendo riscontrato nella stessa la divulgazione di affermazioni ritenute pregiudizievoli per la salute del telespettatore, ha avviato nei confronti della stessa società il procedimento finalizzato all'accertamento della violazione delle disposizioni di cui agli articoli 3 e 36 *bis*, comma 1, lett. c), n. 3 del decreto legislativo 31

luglio 2005, n. 177, ai fini dell'irrogazione della sanzione prevista dall'articolo 51, comma 9, del medesimo decreto (consistente nella sospensione dell'attività per un periodo non superiore a sei mesi).

3.1. È stato, in particolare, contestato che nell'ambito della trasmissione citata:

- sono state rese affermazioni quali: *“lo stile di vita Life 120... alimentazione low carb... attività fisica adeguata... un'integrazione certamente consapevole... può fare molto contro questo virus”*;

- le indicazioni standard per la prevenzione diffuse dalle autorità sanitarie (lavaggio frequente delle mani, distanza di sicurezza da altri soggetti, lontananza da luoghi affollati) sono state presentate come misure connotate da arretratezza, tramite l'affermazione che le quarantene erano impiegate nel Medioevo;

- è stato ipotizzato – basando tale affermazione su statistiche e su ricostruzioni asseritamente scientifiche – che gli effetti negativi del virus Covid-19 siano legati a carenze del sistema immunitario riconducibili a interventi chirurgici superflui (asportazione di tonsille e adenoidi praticate massivamente per protocollo) ovvero a errata alimentazione, sostenendosi che *“un maggior consumo di carboidrati incentivi la diffusione del virus”*;

- è stata rappresentata una supposta correlazione fra diabete e iperglicemia e ridotta efficienza del sistema immunitario, da cui si fa discendere una maggiore diffusione del virus;

- sono state fatte affermazioni, basate su argomentazioni prive di chiara ed evidente attendibilità scientifica, intese ad accreditare una predisposizione agli effetti negativi del coronavirus Covid-19 legata allo stile alimentare e al consumo di carboidrati;

- l'atteggiamento di critica nei confronti della medicina “dogmatica”, come viene definita, si è spinta fino a sostenere che *“l'alimentazione somministrata*

ai ricoverati in terapia intensiva è criminale, poiché contenente glucosio” e che “non si giungerà mai alla scoperta di un vaccino”, con la conseguenza che “l’unico rimedio per affrontare il virus è il rafforzamento del sistema immunitario attraverso l’integrazione e la somministrazione di vitamine”;

- è stata suggerita come terapia atta a rinforzare il sistema immunitario, oltre all’integrazione “mirata”, anche la somministrazione massiccia di vitamina C e D, che non sarebbe consigliata dalla medicina ufficiale;

- nel corso dello speciale ed al termine dello stesso sono state, poi, trasmesse comunicazioni commerciali dei medesimi integratori, con specifico riguardo alle vitamine C e D della linea Life 120; inoltre, durante la trasmissione compare un banner contenente, tra l’altro, la seguente frase: *“L’integrazione può essere una grande opportunità. Gli attacchi che il Signor Panzironi sta ricevendo da parte del Ministero della Salute e da parte di molti giornalisti sono del tutto strumentali ed hanno l’obiettivo di fermare una grande rivoluzione che sta riportando in salute milioni di persone”;*

- è stata infine trasmessa la rubrica *“Storie di guarigione”*, dedicata al diabete, in cui diversi “testimoni” asseriscono di essere guariti dopo aver abbracciato lo stile di vita “LIFE 120” e di aver abbandonato, di conseguenza, le cure “tradizionali” che prevedono la somministrazione di insulina; peraltro alle ore 19,45 della programmazione del 17 marzo 2020 è andata in onda la rubrica *“A cena con Panzironi-Milano”*, con la diffusione di immagini di numerosi “seguaci” del metodo Life 120, ripresi convivialmente a cena, in assenza di qualsivoglia opportuna e doverosa precisazione a schermo circa la riconducibilità della registrazione del programma in epoca precedente alla entrata in vigore dei divieti connessi all’emergenza sanitaria.

3.2. In data 21 marzo 2020 Mediacom ha trasmesso all’Autorità delle memorie difensive con le quali, oltre a contestare il merito dell’accertamento, ha fatto di nuovo presente l’avvenuta spontanea interruzione delle

trasmissioni in questione precisando altresì che tutta la programmazione che vedeva la partecipazione del sig. Adriano Panzironi era stata sostituita integralmente dal proprio palinsesto, era stato anche modificato il nome del canale da “*Life 120 Channel*” a “*Canale 61*” ed addirittura era stato risolto il contratto in essere con la società produttrice dei programmi in questione.

3.3. In data 30 marzo 2020 l’AGCom ha poi proceduto ad effettuare l’audizione della ricorrente, tenutasi in via telematica.

4. Acquisite le citate controdeduzioni, e ritenute le stesse non positivamente apprezzabili, l’AGCom ha concluso il procedimento con l’adozione della Delibera n. 153/20/CONS del 7 -10 aprile 2020 con la quale, ravvisati nelle condotte contestate gli estremi di una violazione, di particolare gravità, dei principi generali delle comunicazioni televisive e delle comunicazioni commerciali ivi diffuse, ha applicato alla ricorrente, ai sensi delle norme indicate, la sanzione della sospensione per un periodo di sei mesi dell’attività di diffusione dei contenuti da parte del servizio di media audiovisivo operante sul canale 61 DTT, ingiungendo l’esecuzione dell’ordine entro il giorno successivo alla data di notificazione del relativo provvedimento, pena le sanzioni di cui all’art. 1 comma 31 della Legge n. 249/1997.

5. La ricorrente ha provveduto all’esecuzione del provvedimento, comunicando in data 11 aprile 2020 l’adempimento a quanto ivi disposto, e nel contempo ha proposto il presente mezzo di tutela, con il quale ha invocato l’annullamento dello stesso per i seguenti motivi:

1) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 36 bis comma 1 lett. c) n. 3, 51 comma 9 del d.lgs. n. 177/2005, 7 l. n. 175/1992, 27 comma 1 bis, 21 comma 3 e 23 comma 1 lett. s) d.lgs. n. 206/2005. Incompetenza dell’AGCom ad irrogare la sanzione impugnata.*

La competenza a sanzionare la condotta contestata con l’impugnato provvedimento, stante il rilievo dato dall’Autorità alle modalità di attuazione

della pubblicità nell'ambito del programma televisivo in questione che, consisterebbe, in sostanza, in una forma di "pubblicità ingannevole" o "scorretta", spetterebbe all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la quale avrebbe infatti avviato analogo procedimento in relazione alla medesima trasmissione televisiva. L'AGCom si sarebbe, inoltre, sostituita anche al Ministero della Salute, al quale competeva la richiesta di rettifica dei contenuti ai sensi dell'art. 7 Legge n. 175/1992.

2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 4 comma 3 e 43 comma 6 d.lgs. n. 177/2005, 1 comma 2 d.lgs. 33/2013, 15 DPR 3/1957 e 2 comma 10 L. n. 481/1995. Violazione delle disposizioni a tutela della riservatezza degli interessati, del segreto d'ufficio e del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per sviamento e manifesta ingiustizia.

L'avvio del procedimento sarebbe stato pubblicizzato a mezzo stampa ancora prima della sottoscrizione del relativo atto di contestazione e della notifica dello stesso alla ricorrente, in violazione del complesso di norme che impongono la riservatezza di tali informazioni.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 comma 1 e 2 dell'allegato a) delibera AGCom n. 581/2015/CONS, della delibera AGCom n. 383/2017/CONS, e degli artt. 24 e III Cost. Violazione del diritto di difesa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, sviamento, manifesta ingiustizia ed illogicità, contraddittorietà.

La partecipazione procedimentale sarebbe gravemente viziata sia dalla esiguità del termine concesso per la presentazione di memorie e documenti difensivi, sia per il sostanziale impedimento all'accesso agli atti, per il quale l'Autorità avrebbe preteso la presenza fisica presso la propria sede nonostante la situazione emergenziale in atto; ciò avrebbe peraltro impedito alla ricorrente di acquisire conoscenza di taluni documenti posti a fondamento del

provvedimento gravato, tra cui il parere del Consiglio Superiore di Sanità del 9 ottobre 2018.

4) *Violazione e falsa applicazione della delibera AGCom n. 129/2020/CONS. Eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria, contraddittorietà, manifesta ingiustizia ed illogicità.*

L'Autorità avrebbe valutato la condotta della ricorrente anche alla luce della deliberazione n. 129/2020/CONS, la quale sarebbe stata tuttavia emanata in data (20 marzo 2020) successiva alla rimozione dei contenuti da parte della società, avvenuta il precedente 19 marzo.

5) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 36 bis comma 1 lett. c) n. 3 e 51 comma 9 del d.lgs. n. 177/2005. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti, illogicità ed ingiustizia manifesta, difetto ed erroneità della motivazione, difetto di istruttoria e palese contraddittorietà.*

L'art. 3 del TUSMAR non sarebbe richiamato dall'art. 51 comma 9 mentre l'art. 36 bis comma 1, lett. c), n. 3 si riferirebbe alle “*comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana*”, che “*non devono incoraggiare comportamenti pregiudizievoli per la salute o la sicurezza*” quando i contenuti sanzionati consisterebbero non già in una televendita, bensì in una trasmissione a carattere divulgativo della durata di 30 minuti, di cui solo 3 minuti dedicati alla pubblicità.

Le dichiarazioni contestate, peraltro non rese nel corso della televendita, non avrebbero comunque oggettivamente in nessun modo incoraggiato comportamenti pregiudizievoli per la salute.

6) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 51 comma 9 del d.lgs. n. 177/2005 e dell'art. 7 comma 2 l. n. 241/1990. Eccesso di potere per sviamento,*

illogicità ed ingiustizia manifesta, difetto ed erroneità della motivazione, difetto di proporzionalità ed irragionevolezza.

L'AGCom, nell'irrogare la sanzione della sospensione dell'attività per il periodo massimo previsto dalla legge, avrebbe sia confuso il piano sanzionatorio con quello cautelare, sia omesso di motivare la ragione per la quale il programma televisivo in esame, trasmesso in un giorno e mezzo, sarebbe caratterizzato da una "particolare gravità" tanto da meritare non solo la sanzione più grave prevista dal predetto art. 51 quanto il massimo edittale stabilito da detta norma, peraltro essendo stata la diffusione della trasmissione immediatamente interrotta.

7) Violazione e falsa applicazione dell'art. 51 comma 9 del d.lgs. n. 177/2005, dell'art. 11 l. n. 689/1981 241/1990. Violazione del principio di proporzionalità (art. 5, paragrafo n. 4 del T.U.E.) e di ragionevolezza. Eccesso di potere per sviamento, illogicità ed ingiustizia manifesta, difetto ed erroneità della motivazione.

Sarebbe manifestamente sproporzionata, eccessiva ed abnorme l'applicazione della più grave sanzione stabilita dall'ordinamento applicata addirittura nel suo massimo edittale, non esistendo tra l'altro alcuna previsione scientifica sull'andamento della malattia (circostanza alla quale l'Autorità ha collegato la gravità della condotta).

5.1. La ricorrente ha, infine, invocato la condanna dell'autorità al risarcimento di tutti i danni, sia patrimoniali che non patrimoniali, di immagine, alla reputazione commerciale e da mancato guadagno subiti in conseguenza del provvedimento impugnato.

5.2. Ha, dunque, concluso come in epigrafe riportato invocando, in via subordinata, la rideterminazione della sanzione.

6. La domanda cautelare spiegata unitamente al ricorso è stata accolta dapprima con decreto presidenziale n. 2916 del 20 aprile 2020 e,

successivamente, con ordinanza n. 3678 dell'8 maggio 2020.

7. Si sono costituiti in giudizio l'AGCom ed il Ministero della Salute che, illustrando diffusamente la sussistenza dei presupposti dell'irrogata sanzione, si sono opposti all'accoglimento del ricorso, eccependone l'infondatezza.

8. Con motivi aggiunti notificati il 9 giugno 2020 e depositati in pari data, parte ricorrente ha dedotto i seguenti ulteriori motivi di impugnazione:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 97 e 111 della costituzione, dell'art. 51 comma 9 del d.lgs. n. 177/2005 nonché delle linee guida e di indirizzo contenute nel verbale AGCom-Corecom del 21 aprile 2020. Eccesso di potere per sviamento, illogicità ed ingiustizia manifesta, difetto ed erroneità della motivazione, difetto di proporzionalità ed irragionevolezza.

Nell'ambito di un differente procedimento sanzionatorio riguardante il *format "Il Cerca Salute"* trasmesso da una emittente della Lombardia sarebbero state emanate, all'esito di una riunione tra l'Autorità e i Corecom, delle Linee d'Azione inerenti la verifica della diffusione dello *"Speciale Covid 19"*, le quali prevedrebbero che solo la effettiva trasmissione di quest'ultimo potrebbe dare luogo alla sanzione della sospensione dell'attività per sei mesi, da applicarsi con procedimento d'urgenza, mentre qualora lo speciale Covid non sia stato trasmesso o ne sia cessata la diffusione, non ricorrendo motivi d'urgenza tali da giustificare una deroga ai termini fissati dalla legge 689/81, ove ne ricorrano i presupposti il procedimento sanzionatorio dovrebbe essere avviato secondo le ordinarie tempistiche.

Tale documento evidenzerebbe l'illegittimità del provvedimento gravato che ha applicato il procedimento derogatorio della legge 689/1981 pur in assenza della diffusione dello speciale Covid, in quanto già spontaneamente interrotto dalla ricorrente.

2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 84 e 103 DL n. 18/2020 conv. in L. n. 27/2020, degli art. 36 e 37 DL n. 23/2020, degli artt. 24 e 111 Cost.

nonché delle linee guida e di indirizzo contenute nel verbale AGCom - Corecom del 21 aprile 2020. Violazione del diritto di difesa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, sviamento, manifesta ingiustizia ed illogicità, contraddittorietà.

Nonostante tutti i termini, sia processuali che quelli afferenti il procedimento amministrativo, fossero stati sospesi dagli artt. 84 e 103 DL n. 18/2020 e dagli artt. 36 e 37 del DL n. 23/2020, a far data dall'8 marzo 2020 sino al 15 marzo 2020, l'AGCom ha comunque proceduto alla contestazione n. 11/2020/DCA in data 19 marzo 2020, facendo da tale data decorrere il termine di 7 giorni per l'accesso agli atti, la produzione di memorie e scritti difensivi e la formulazione dell'istanza di audizione, del tutto insufficiente per l'esercizio del diritto di difesa.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 51 comma 9 del d.lgs. n. 177/2005. Violazione del principio di proporzionalità (art. 5, paragrafo n. 4 del t.u.e.) e di ragionevolezza. Eccesso di potere per sviamento, illogicità ed ingiustizia manifesta, difetto ed erroneità della motivazione.

Nessuna reiterazione della condotta sarebbe nella specie ravvisabile, nell'ipotesi in cui l'Autorità avesse inteso contestarla, essendo la Mediacom S.r.l. soggetto del tutto distinto da GM Comunicazione S.r.l., destinataria del precedente provvedimento sanzionatorio inerente la trasmissione del programma "Il Cerca Salute".

8.1. La ricorrente ha, inoltre, in tale sede illustrato gli elementi posti a supporto della già spiegata domanda risarcitoria, producendo documentazione in merito alla risoluzione di contratti pubblicitari ed alle conseguenti perdite subite a seguito dell'impugnato provvedimento sanzionatorio.

9. Con atti ritualmente notificati alle altre parti e depositati in data 11 settembre 2020 sono, inoltre, intervenuti in giudizio, *ad adiuvandum*, il Sig. Adriano Panzironi nonché le società Wte Edizioni S.r.l., Welcome Time

Elevetor S.r.l. e Life 120 Italia S.r.l., che hanno a loro volta invocato l'accoglimento del ricorso.

10. In vista della discussione del merito le parti hanno depositato ulteriori memorie, con le quali hanno approfondito le proprie difese; l'Avvocatura dello Stato ha, inoltre, in tal sede eccepito l'inammissibilità degli interventi per difetto di legittimazione.

11. All'udienza del 9 novembre 2020, tenutasi con le modalità indicate in epigrafe, il ricorso è stato infine trattenuto in decisione.

12. Deve essere preliminarmente essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità degli interventi ad *adiuvandum*.

12.1. Gli intervenienti hanno così qualificato la propria legittimazione a prendere parte al giudizio:

- WTE Edizioni S.r.l. è la casa editrice dei libri che pubblica i libri scritti da Adriano Panzironi; la stessa ha inoltre acquistato il ramo d'azienda editoriale della Welcome Time Elevator avente ad oggetto l'attività di sala proiezioni e lo svolgimento delle attività connesse ed accessorie;

- Welcome Time Elevetor S.r.l. ha realizzato un canale nazionale denominato "*LIFE TV channel*" sul canale 61 del digitale terrestre, il quale viene messo a disposizione della Life 120 Italia s.r.l. in virtù di separati accordi contrattuali intercorsi con la ricorrente Mediacom S.r.l.;

- Life 120 Italia S.r.l. effettua attività di commercializzazione, all'ingrosso e al dettaglio, di prodotti di integrazione alimentari, fitoterapici, alimenti dietetici e alimentari in genere ed è proprietaria del *format* "*Il Cerca Salute*", composto di 80 puntate riferibili allo stile di vita "Life 120"; la stessa ha, inoltre, stipulato una scrittura privata con la società ricorrente per la vendita di spazi pubblicitari in virtù del *presupposto* che quest'ultima avrebbe realizzato un canale interconnesso denominato "*LIFE TV NETWORK*" che trasmettesse su 35 emittenti regionali del digitale terrestre nel *bouquet* della fascia 11-19 del

telecomando, ed ha inoltre affittato il canale televisivo Sky al numero 880, dal quale le emittenti regionali convenzionate avrebbero preso il segnale in diretta e lo avrebbero messo in onda nel proprio canale;

- Adriano Panzironi, protagonista delle interviste oggetto di contestazione, ha ideato il progetto “Life 120” e scritto diversi libri sull’argomento;

- gli atti e i provvedimenti dell’AGCom impugnati nel presente giudizio, avendo intimato l’interruzione e poi disposto la sospensione delle trasmissioni del canale 61, avrebbero pertanto impedito agli intervenienti di promuovere i prodotti della citata linea “Life 120”, ostacolando lo svolgimento della propria attività d’impresa, con conseguenti perdite economiche e d’immagine, che essi intenderebbero far valere in distinti giudizi.

12.2. L’Avvocatura erariale ha eccepito che il carattere derivato delle conseguenze dannose che gli intervenienti assumono di aver subito a causa degli atti impugnati, fatte valere in separati giudizi, non sarebbe sufficiente a consentire l’intervento, dovendosi anzi escludere, secondo la più autorevole interpretazione giurisprudenziale, che l’essere parte di un giudizio in cui venga in rilievo una *quaestio iuris* analoga a quella oggetto del giudizio nel quale si intende intervenire possa di per sé supportare l’intervento in giudizio.

12.3. Rileva sul punto il Collegio che, secondo consolidata affermazione della giurisprudenza, ai fini dell’ammissibilità dell’intervento adesivo dipendente *ad adiuvandum* nel giudizio amministrativo l’iniziativa processuale debba essere espressione di un interesse - a seconda delle formulazioni - connesso, derivato, dipendente o almeno accessorio o riflesso rispetto a quello proprio della parte principale (tra le tante, da ultimo, Cons. di Stato sez. III, 2 marzo 2020, n. 1484, che sul punto richiama sez. V, 26 luglio 2016, n. 3378; 28 settembre 2015, n. 4509; 31 marzo 2015, n. 1687 e 2 agosto 2011, n. 4557; VI, 18 febbraio 2015, n. 832; IV, 8 giugno 2010, n. 3589).

12.4. Nel caso all'esame gli interessi fatti valere dagli interventori, come sopra riassunti, sono differenti ma al contempo collegati a quello della ricorrente principale; sebbene solo l'emittente televisiva sia, infatti, direttamente incisa dai provvedimenti impugnati, questi ultimi spiegano tuttavia una evidente efficacia riflessa e mediata nella sfera giuridica sia delle società interessate alla promozione commerciale dei propri prodotti nell'ambito delle trasmissioni sospese, sia dell'autore delle pubblicazioni e delle stesse interviste ritenute causa del pericolo per la salute pubblica dall'AGCom.

12.5. Si deve, pertanto, concludere che tali soggetti, oltre a essere parti di un diverso giudizio, vantino un interesse mediato ed indiretto alla caducazione dei provvedimenti gravati e, in quanto tali, siano legittimati all'odierno intervento.

13. Deve, a questo punto, procedersi allo scrutinio del ricorso introduttivo, principiando dal motivo inerente l'affermata incompetenza dell'AGCom all'irrogazione della sanzione oggetto di giudizio, stante la portata potenzialmente radicale ed assorbente di tale vizio (Cons. di Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015 n. 5).

13.1. In proposito è necessario premettere un breve cenno alla normativa sottesa all'emanazione dei provvedimenti impugnati.

Il d.lgs. 177/2005 (Testo Unico della radiotelevisione, c.d. "TUSMAR") reca i principi generali e le disposizioni per la prestazione di servizi di media audiovisivi e radiofonici.

L'art. 3 del TU dispone che:

“Sono principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare

informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, la tutela dei diritti d'autore e di proprietà intellettuale, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali.”

L'art. 36 bis – (“Principi generali in materia di comunicazioni commerciali audiovisive e radiofoniche”) del TUSMAR, al comma 1 lett c) dispone che *“le comunicazioni commerciali audiovisive”* (...) *“3) non incoraggiano comportamenti pregiudizievoli per la salute o la sicurezza”*.

L'art. 10 attribuisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la funzione di assicurare *“il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni”* (comma 1) prevedendo, altresì, che la stessa *“esercita le competenze richiamate dalle norme del presente testo unico, nonché quelle rientranti nelle funzioni e nei compiti attribuiti dalle norme vigenti, anche se non trasposte nel testo unico, e, in particolare le competenze di cui alle leggi 6 agosto 1990, n. 223, 14 novembre 1995, n. 481 e 31 luglio 1997, n. 249”* (comma 2).

Con riferimento all'apparato sanzionatorio posto a garanzia del complessivo sistema delineato dal testo Unico, l'art. 51, *“Sanzioni di competenza dell'Autorità”*, dispone che:

“1. L'Autorità applica, secondo le procedure stabilite con proprio regolamento, le sanzioni per la violazione degli obblighi in materia di programmazione, pubblicità e contenuti radiotelevisivi, ed in particolare

quelli previsti: (.....) c) dalle disposizioni sulle comunicazioni commerciali audiovisive, pubblicità televisiva e radiofonica, sponsorizzazioni, televendite ed inserimento di prodotti di cui agli articoli 36-bis, 37, 38, 39, 40 e 40-bis, al decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni 9 dicembre 1993, n. 581, ed ai regolamenti dell'Autorità.”;

“2. L'Autorità, applicando le norme contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, delibera l'irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma: (.....)”.

“9. Se la violazione è di particolare gravità o reiterata, l'Autorità può disporre nei confronti dell'emittente o del fornitore di contenuti, anche analogica, o dell'emittente radiofonica la sospensione dell'attività per un periodo non superiore a sei mesi, ovvero nei casi più gravi di mancata ottemperanza agli ordini e alle diffide della stessa Autorità, la revoca della concessione o dell'autorizzazione”.

13.2. Nel caso di specie l'AGCom, ritenendo violate le disposizioni di cui agli art. 3 e 36 *bis* comma 1 lett c) del TUSMAR e ravvisando nei fatti accertati, per quanto sopra esposto, una violazione di particolare gravità, ha applicato nei confronti della ricorrente la sanzione di cui alla norma appena citata, nella misura massima (sei mesi).

Il provvedimento impugnato, sulla base delle premesse riassunte al punto 3.1. che precede, ha ritenuto la diffusione del *format* esaminato, considerato nel suo complesso, potenzialmente suscettibile di porre in pericolo la salute degli utenti, considerando i contenuti ivi presenti *“induttivi di una sottovalutazione dei rischi potenziali connessi al virus Covid-19 e dell'erroneo convincimento che lo stesso virus possa essere trattato o prevenuto con misure non terapeutiche, ma alimentari o di mera integrazione”*, nonché *“idonei a indurre nei destinatari una riduzione della consapevolezza, e dei conseguenti*

comportamenti di vigilanza e responsabilità, rispetto ai rischi sanitari e quindi tali da risultare pregiudizievoli per la salute dei consumatori/utenti”.

13.3. Parte ricorrente sostiene che le condotte ritenute rilevanti ai fini della disposta sanzione integrerebbero, tuttavia, delle pratiche commerciali scorrette e/o ingannevoli, sulle quali è esclusivamente competente l'AGCM; al fine di supportare ulteriormente la doglianza all'esame evidenzia, peraltro, che quest'ultima sarebbe effettivamente intervenuta, avviando un procedimento in relazione alla stessa trasmissione, così come in altri casi inerenti comunicazioni commerciali diretta a promuovere farmaci di asserita, ma indimostrata, efficacia contro il Coronavirus Covid-19.

13.4. La censura non può essere condivisa.

13.5. Il riparto di competenze tra AGCom e AGCM in materia, che ha costituito oggetto di diverse interpretazioni giurisprudenziali succedutesi nel tempo, deve essere determinato alla luce della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. II, 13 settembre 2018, nelle cause riunite C-54/17 e C-55/17, nonché della decisione della sez. VI del Consiglio di Stato n. 7699 dell'11 novembre 2019 che, benché riferite allo specifico ambito delle comunicazioni elettroniche, hanno espresso principi generali idonei a risolvere ogni conflitto tra gli ambiti di azione delle due Autorità, qualora vengano in esame condotte disciplinate dal Codice del Consumo.

Tali principi sono così sintetizzabili:

- la norma fondamentale di riferimento è l'art. 19, comma 3, del Codice del Consumo, secondo cui: *«in caso di contrasto, le disposizioni contenute in direttive o in altre disposizioni comunitarie e nelle relative norme nazionali di recepimento che disciplinano aspetti specifici delle pratiche commerciali scorrette prevalgono sulle disposizioni del presente titolo (rubricato “pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali”) e si applicano a tali aspetti specifici»;*

- l'art. 27 comma 1 *bis* dello stesso Codice, introdotto dal dall'articolo 1, comma 6, lettera a), del d.lgs. 21 febbraio 2014 n. 21 per porre rimedio alla procedura di infrazione n. 2013-2169, ha disposto che: *“Anche nei settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell’Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta (.....)”*;

- abbandonati i criteri risolutivi del conflitto precedentemente adottati (quello di specialità, in una prima fase, e quello di consunzione/assorbimento, successivamente), *“la regola generale è che, in presenza di una pratica commerciale scorretta, la competenza è dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato. La competenza delle altre Autorità di settore è residuale e ricorre soltanto quando la disciplina di settore regoli «aspetti specifici» delle pratiche che rendono le due discipline incompatibili”* (cfr. sentenza del Cons. di Stato citata, par. 11, ultimo periodo);

- tale criterio consente anche di superare le problematiche poste dal divieto di applicare una doppia sanzione alla stessa condotta, posto che *“Se sussiste incompatibilità significa, per definizione, che non possa venire in rilievo il «medesimo fatto» e, quindi, si è fuori dal perimetro delle questioni problematiche poste dal concorso di norme e conseguentemente anche dal ne bis in idem”* (id. par. 13)”.

13.6. Ciò premesso in linea di principio, reputa il Collegio che, nel caso di specie, per quanto emerge dal complessivo tenore del provvedimento, ciò che

l'AGCom ha inteso sanzionare non è la promozione commerciale svolta tramite la diffusione del *format* bensì la trasmissione del programma televisivo citato, in quanto costituente un mezzo di comunicazione particolarmente diffuso e a contenuto complesso, e, dunque, anche un rilevante veicolo di messaggi potenzialmente pregiudizievoli per la salute, tanto da divenire oggetto di una rafforzata attività di monitoraggio in considerazione dell'emergenza sanitaria in atto, nei termini disposti dalla citata delibera 129/20/CONS del 19 marzo 2020.

13.7. In altre parole, la condotta contestata e sanzionata, in quanto ritenuta contrastante con i principi generali delle comunicazioni audiovisive (art. 3 TUSMAR) e con quelli delle comunicazioni commerciali nell'ambito delle trasmissioni televisive (36 *bis* comma 1 lett. c) dello stesso testo unico), ancorché comprensiva di attività di promozione commerciale che, singolarmente considerate, potrebbero astrattamente costituire oggetto di valutazione da parte dell'AGCM ai sensi del d.lgs. 206/2005, consiste nella diffusione, in un momento storico caratterizzato da una grave emergenza sanitaria, di un peculiare *format*, costituente dunque una vera e propria trasmissione televisiva con ambizioni divulgative e informative, ambizioni che possono prescindere dalla validità scientifica di quanto affermato; tale programmazione, che risulta distinguibile dalla seppur connessa attività promozionale di prodotti Life 120, secondo le valutazioni svolte dall'Autorità nell'esercizio della sua discrezionalità tecnica, appare potenzialmente pregiudizievole per la salute in ragion delle scelte comunicative e dei messaggi informativi complessivamente veicolati, tali da indurre negli ascoltatori convincimenti erronei e contrastanti con i dati scientifici nonché il rischio di opzioni comportamentali incompatibili con le esigenze di contenimento del fenomeno epidemico.

13.8. Si tratta, pertanto, di un ambito diverso e più ampio rispetto a quello della repressione delle pratiche commerciali scorrette previsto nel Codice del Consumo, sebbene queste possano costituire oggetto di intervento sanzionatorio anche quando si risolvano in lesioni di beni fondamentali del cittadino consumatore, come il diritto alla salute e all'integrità fisica.

Ciò in quanto il fatto generatore del *periculum* per la salute pubblica non è rintracciato tanto, o soltanto, nella promozione commerciale di determinati prodotti, quanto nel messaggio informativo veicolato attraverso un prodotto televisivo complesso, le cui diverse articolazioni comunicative concorrono tutte a un risultato mediatico ritenuto pericoloso in relazione ad interessi pubblici primari. La fattispecie, dunque, rimanda proprio alla missione istituzionale dell'AGCom, il cui intervento repressivo non si risolve certo nella mera tutela dei diritti del consumatore, sebbene in senso ampio intesi, mirando piuttosto alla regolazione del settore dei media televisivi anche attraverso un sistema di controlli e sanzioni su scelte di programmazione contrastanti con gli obblighi vigenti in materia di programmazione, pubblicità e contenuti radiotelevisivi.

13.9. Ed infatti il caso, citato da parte ricorrente, in relazione al quale l'Antitrust ha avviato un procedimento sanzionatorio, come emerge dal doc. 13 dalla stessa depositato, risulta riferito ad una condotta esclusivamente finalizzata alla vendita (tra l'altro tramite un sito web) di prodotti con asserite, quanto indimostrate, proprietà terapeutiche, e si manifesta, pertanto, del tutto diverso dalla peculiare fattispecie all'esame in quanto l'intervento dell'autorità indipendente si è orientato esclusivamente alla tutela del cittadino consumatore rispetto alla pratica commerciale ritenuta scorretta, in quanto potenzialmente lesiva anche del bene salute.

Con riferimento, poi, alla trasmissione televisiva oggetto del presente giudizio, l'AGCM risulta avere esclusivamente richiesto informazioni, ma

non anche avere avviato alcun procedimento finalizzato alla irrogazione di sanzioni (cfr. doc. 12 di parte ricorrente).

13.10. La censura non è meritevole di accoglimento neppure con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 7 Legge n. 175/1992; la facoltà del Ministero della Salute di disporre la *“rettifica di informazioni e notizie su argomenti di carattere medico controversi, forniti al pubblico in modo unilaterale attraverso la stampa o i mezzi di comunicazione radiotelevisivi”* ivi prevista non è, infatti, in alcun modo sovrapponibile alle descritte competenze che il TUSMAR attribuisce all'Autorità nella materia all'esame.

14. Nemmeno il secondo motivo di ricorso è suscettibile di condivisione, dovendosi ritenere l'affermata violazione del segreto d'ufficio da parte dell'Autorità non rilevante ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento sanzionatorio impugnato.

15. Il terzo motivo è parimenti infondato; la lamentata lesione del diritto di difesa derivante dalla concessione di termini abbreviati per prendere parte all'istruttoria non solo è solo genericamente dedotta, ma si pone altresì in contrasto con l'ampio apporto partecipativo, corredato da copiose produzioni documentali, che la stessa risulta avere effettuato nel corso del procedimento, così da risultare di fatto smentita; peraltro la riduzione dei termini procedurali risulta adeguatamente motivata con riferimento all'urgenza derivante dalla emergenza sanitaria in atto, così da non essere validamente sindacabile.

Analoghe considerazioni valgono a proposito della lamentata frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di accesso; rileva peraltro in proposito il Collegio che la parte rilevante del parere dell'Istituto Superiore di Sanità del 9 ottobre 2018 – che la ricorrente lamenta di non conoscere –risulta testualmente riportata nel provvedimento impugnato; la stessa, tuttavia, non è stata fatta

oggetto di specifiche censure, così che la doglianza non si manifesta meritevole di apprezzamento.

16. Neppure il quarto motivo può essere condiviso posto che, la deliberazione 129/2020/CONS, sebbene risulti pubblicata successivamente alla contestazione, è stata adottata, il 18 marzo 2020, in data precedente. Rileva in ogni caso il Collegio che la stessa costituisce un semplice richiamo all'osservanza dei principi generali cui deve ispirarsi l'informazione veicolata con il mezzo televisivo, così che il riferimento ad essa fatto dal provvedimento impugnato non può costituire indice di illegittimità dello stesso.

17. Nell'ambito del quinto motivo la ricorrente lamenta, come sopra riportato, da un lato che la condotta contestata non integri la violazione delle norme descritte, in quanto le dichiarazioni rese dal Sig. Adriano Panzironi in merito agli effetti dell'adozione del metodo "Life 120" sul sistema immunitario e, dunque, sulla prevenzione del rischio di contrarre il Covid-19, non si porrebbero in alcun contrasto con la dottrina medica ed anzi, soprattutto nella parte inerente la raccomandata assunzione di vitamina C e D, sarebbero del tutto in linea con quanto dalla stessa sostenuto, dall'altro che l'art. 51 comma 9 del TUSMAR non sanzionerebbe la violazione dell'art. 3 dello stesso, in quanto costituente norma di principio, e che sarebbe infine del tutto errato il riferimento all'art. 36 *bis* comma 1 lett. c) in quanto lo stesso riguarderebbe le comunicazioni commerciali, mentre il *format* sanzionato avrebbe carattere scientifico divulgativo.

17.2. L'art. 51 del TUSMAR, come sopra illustrato, prevede che l'AGCom applichi, per la violazione degli obblighi in materia di programmazione, pubblicità e contenuti radiotelevisivi, in linea generale la sanzione amministrativa del pagamento di una somma, diversamente stabilita in relazione alle diverse disposizioni violate, e, qualora la violazione sia di

particolare gravità o reiterata, possa disporre la sospensione dell'attività per un periodo non superiore a sei mesi, ovvero nei casi più gravi di mancata ottemperanza agli ordini e alle diffide della stessa Autorità, la revoca della concessione o dell'autorizzazione.

17.2.1. L'attività che il delineato sistema normativo demanda all'AGCom nell'applicazione della sanzione in oggetto consta, dunque, dei seguenti passaggi:

- accertamento dei fatti rilevanti e contestualizzazione delle norme di cui viene ipotizzata la violazione, in termini tali da ritenere integrata la fattispecie astratta prevista alla norma sanzionatoria;
- valutazione della condotta in termini di “gravità” (ovvero di “reiterazione”), potendosi solo in tal caso dare luogo all'irrogazione della sanzione sospensiva, dovendosi diversamente, se mai, procedere all'applicazione della sanzione pecuniaria (nella misura di cui al comma 2 lett. a) del citato art. 51 TUSMAR);
- infine, valutazione dell'entità della sanzione da irrogare tra il minimo ed il massimo edittale, in relazione alle caratteristiche del caso concreto.

17.2.2. Ciò premesso, rileva il Collegio che l'attività appena descritta costituisce esercizio di discrezionalità, in quanto l'Autorità, nell'ambito delle valutazioni di propria competenza, è tenuta a fare applicazione sia di nozioni tecniche che giuridiche, quali il contrasto del fatto rilevato con i principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi, la relativa qualificabilità in termini di “comunicazione commerciale audiovisiva” e se la stessa incoraggi o meno “comportamenti pregiudizievoli per la salute o la sicurezza” nonché, infine, la rilevanza della violazione in termini di gravità e la successiva graduazione della sanzione.

17.2.3. Ne consegue l'applicazione dei principi costantemente espressi dalla giurisprudenza in merito al controllo giurisdizionale che di tali valutazioni

può essere svolto, che, per quanto non meramente estrinseco, vertendo anche sulla attendibilità, coerenza e correttezza degli esiti, in specie rispetto ai fatti accertati ed alle norme di riferimento attributive del potere, non può tuttavia spingersi fino alla sostituzione al potere già esercitato, dovendosi in tale sede piuttosto *“stabilire se la valutazione complessa operata nell'esercizio del potere debba essere ritenuta corretta, sia sotto il profilo delle regole tecniche applicate, sia nella fase di contestualizzazione della norma posta a tutela della concorrenza che nella fase di raffronto tra i fatti accertati ed il parametro contestualizzato; anche l'apporto conoscitivo tecnico, conseguito tramite apporti scientifici, non è ex se dirimente allorché soccorrono dati ulteriori, di natura più strettamente giuridica, che limitano il sindacato in sede di legittimità ai soli casi di risultati abnormi, ovvero manifestamente illogici. Sul versante tecnico, in relazione alle modalità del sindacato giurisdizionale, quest'ultimo è volto a verificare se l'Autorità abbia violato il principio di ragionevolezza tecnica, senza che sia consentito, in coerenza con il principio costituzionale di separazione, sostituire le valutazioni, anche opinabili, dell'amministrazione con quelle giudiziali”* (Cons. di Stato, sez. VI, 26 ottobre 2020 n. 6488, che richiama la propria precedente 5 agosto 2019, n. 5559).

17.2.4. In altre parole, il controllo giudiziale sulle valutazioni di competenza dell'autorità deve limitarsi a verificare se *“la risposta fornita dall'Autorità nella “contestualizzazione” dei parametri giuridici indeterminati e nel loro raffronto con i fatti accertati rientri o meno nella ristretta gamma di risposte plausibili, ragionevoli e proporzionate, che possono essere date a quel problema alla luce della tecnica, delle scienze rilevanti e di tutti gli elementi di fatto”* (Cons. di Stato, sez. VI, 19 marzo 2020, n. 1943), senza tuttavia spingersi fino a sindacare l'opinabilità, e pertanto il merito, delle stesse.

17.2.5. Rapportando tali consolidati principi al caso in esame, reputa la Sezione che le valutazioni svolte dall’Autorità non possano ritenersi affette dai vizi lamentati.

17.2.6. Il provvedimento impugnato, infatti, dopo avere analiticamente ricostruito il fatto (che non è contestato nella sua dimensione storica, ma solo nella valutazione che di esso l’Autorità ha effettuato), nonché riportato le controdeduzioni svolte dalla società, fornisce una ampia e coerente motivazione in merito alla ritenuta integrazione delle violazioni alle citate disposizioni del TUSMAR nonché alla gravità della condotta posta in essere, ravvisata nella diffusione, nel descritto particolare – ed, anzi, straordinario - contesto caratterizzato dalla dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria nazionale, tramite il mezzo televisivo, oggetto come detto di uno speciale e rafforzato monitoraggio, di una comunicazione audiovisiva avente ad oggetto le possibili proprietà terapeutiche di uno stile di vita “*low carb*”, accompagnato dall’assunzione di integratori e vitamine, con conseguente potenziale pericolo di “allentamento” delle cautele raccomandate dalle autorità sanitarie per la prevenzione dell’epidemia e, dunque, rischio per la salute pubblica.

Più in dettaglio, l’Autorità:

- considerata la “*modalità comunicativa adottata*” (consistente in una programmazione integralmente finalizzata alla promozione di uno stile di vita in cui l’integrazione svolge un ruolo fondamentale, accompagnata dalla reclamizzazione di appositi integratori, caratterizzata dalla enfaticizzazione delle proprietà terapeutiche di tale metodo e dalla critica agli insegnamenti della medicina ufficiale);
- rilevata la “*funzionalizzazione esclusivamente commerciale del format*”, cui consegue non solo l’invito all’acquisto dei prodotti (in particolare degli integratori di affermata efficacia terapeutica contro il Covid-19) ma anche e

soprattutto l'”inevitabile aumento della eventualità che lo spettatore medio possa sottovalutare o non prendere in seria considerazione le indicazioni della medicina ufficiale, mettendo quindi a rischio la propria salute, senza la necessaria percezione della natura promozionale del messaggio, confezionato sulla base di una asserita scientificità delle proposte commerciali”;

- ha ritenuto la fattispecie all'esame “peculiare e particolarmente subdola con riguardo alla influenza esercitata sul comportamento – non meramente economico – dei telespettatori (e, quindi, degli stessi quali potenziali consumatori). Infatti, a differenza dell'ipotesi ricorrente dei messaggi promozionali fuorvianti o ingannevoli, in questo caso l'intera programmazione risulta confezionata in modo da fungere da contenitore per la promozione di prodotti commerciali (id est: gli integratori)”, in relazione al “momento di forte emergenza sociale, quale quello derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19: infatti, gli autori e il protagonista dei programmi in questione hanno utilizzato lo stesso modulo comunicativo basato, come sopra dettagliato, sulla suggestionabilità dello spettatore medio per proporre, associandola alle tematiche relative alla epidemia da Covid-19, la promozione dello stile di vita Life 120, prospettando lo stesso, se non come alternativa, quantomeno come imprescindibile complemento alle indicazioni terapeutiche provenienti dalle autorità sanitarie”, con l'ulteriore conseguenza per cui “il convincimento dell'efficacia dell'integrazione e il conseguente, possibile allentamento delle precauzioni raccomandate dalle autorità sanitarie rischia di compromettere le stesse finalità delle misure di distanziamento sociale, con possibile propagazione del contagio in maniera indiscriminata. Da qui la particolare gravità dei programmi in esame.”

17.2.7. La descritta articolata valutazione dell'Autorità, in quanto motivata in maniera esaustiva nonché esente da evidenti profili di illogicità, irrazionalità o errore di fatto, va ritenuta, ad avviso del Collegio, immune dalle censure

mosse dalla ricorrente posto che il contenuto del programma - alludendo al grave contesto epidemico e, al contempo, alternando in maniera suggestiva tesi mediche, metodi terapeutici e vendite promozionali, appare pregiudizievole per la corretta informazione medico-scientifica e dunque per il bene della salute pubblica; né in questa sede può rilevare la effettiva fondatezza delle teorie medico-scientifiche discusse nell'ambito della trasmissione sia perché un eventuale giudizio sulla stessa è destinato a sfociare in un inammissibile sindacato sul merito dell'attività amministrativa all'esame sia perché lo stesso contenuto e il particolare metodo comunicativo ivi applicato appaiono di per sé, soprattutto in un periodo di emergenza sanitaria, lesivi dei principi di obiettività, completezza, lealtà e imparzialità dell'informazione.

17.2.8. Reputa peraltro il Collegio che l'AGCom abbia fornito esaustiva e logica motivazione anche in merito alla ravvisata violazione dell'art. 36 *bis*, comma 1, lett. c), n. 3 del TUSMAR (il quale, per quanto sopra evidenziato, ha ad oggetto i principi generali in materia di comunicazioni commerciali audiovisive) avendo ritenuto l'intero *format* esclusivamente finalizzato alla promozione commerciale degli integratori, così che la valutazione circa la ricorrenza di una "*comunicazione commerciale audiovisiva*" non risulta inficiata dal rilievo di parte ricorrente, laddove l'art. 3 del Testo Unico risulta richiamato solo in quanto norma generale e di principio alla quale l'attività televisiva deve comunque conformarsi.

17.3. La censura all'esame deve, pertanto, essere complessivamente rigettata.

18. Vanno, poi, congiuntamente esaminati, in quanto strettamente connessi, i motivi 6 e 7, con i quali parte ricorrente censura l'entità del trattamento sanzionatorio irrogato lamentando, in particolare, che l'AGCom, avendo affermato di "*provvedere a fini cautelari*" al fine di evitare la presumibile costante ripetizione dei contenuti contestati, avrebbe in primo luogo confuso

la sanzione sospensiva irrogata con il provvedimento cautelare di sospensione e che, in ogni caso, l'entità della sanzione concretamente irrogata sarebbe manifestamente sproporzionata rispetto al fatto contestato, non potendosi peraltro considerare coerente la motivazione in proposito adottata dall'Autorità posto che, a fronte di uno stato di emergenza sanitaria in tale momento deliberato fino al 31 luglio 2020, la sanzione sospensiva sarebbe stata prevista con una durata addirittura maggiore e ciò fino ad ottobre dello stesso anno.

18.1. Rileva il Collegio che la decisione dell'Autorità, con riferimento a tale specifico aspetto, è così motivata:

- la misura massima della sanzione sarebbe idonea ad *“evitare la persistenza e il consolidamento dei risultati della condotta dannosa, tenuto conto del protrarsi dello stato di emergenza sanitaria determinato dalla epidemia di Covid-19”*;

- la stessa dovrebbe inoltre ritenersi necessaria *“al fine di evitare che la presumibile costante ripetizione della diffusione dei contenuti contestati – già oggetto di altro procedimento sanzionatorio – possa produrre un effetto moltiplicatore del pregiudizio alla salute e al comportamento economico dei destinatari, e alla sua adeguatezza per un periodo congruo in correlazione con le previsioni scientifiche elaborate con riguardo all'andamento dell'epidemia e alla persistenza delle misure sociali e sanitarie da adottarsi per la limitazione degli effetti del virus”*.

L'Autorità ha poi considerato *“le straordinarie necessità e urgenza di provvedere a fini cautelari onde ottemperare alla ratio di tutela della salute pubblica”*.

18.2. Sul punto va premesso che non risulta, nell'ambito del Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative adottato dall'AGCom con delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014 (prodotto in giudizio da parte

ricorrente sub 6), una specifica disposizione recante la disciplina della graduazione della sanzione all'esame; tuttavia va altresì rilevato che il citato Regolamento, che trova applicazione all'irrogazione di tutte le sanzioni amministrative di competenza dell'Autorità (art. 2 comma 1), all'art. 2 comma 2 contiene un rinvio esterno alle norme della legge 24 novembre 1981 n. 689, ove applicabili, per tutto quanto dallo stesso non previsto, ivi compreso pertanto il principio di graduazione - che reca con sé quello di proporzionalità - previsto dall'art. 11 della stessa.

In ogni caso, il principio di proporzionalità deve ritenersi immanente all'esercizio dell'attività amministrativa, in particolare di quella sanzionatoria, a maggior ragione ove non siano stabiliti precisi parametri per la definizione della concreta misura da applicare tra il minimo ed il massimo e nel caso in cui la sanzione impatti su un'attività, quella di esercizio dei servizi di media audio-visivi, costituente non solo espressione di valori costituzionalmente tutelati ma anche oggetto di un precedente provvedimento autorizzatorio, così che in tale ambito l'Amministrazione è tenuta ad effettuare un attento bilanciamento degli interessi in gioco, dandone adeguata motivazione.

Ed infatti la manifesta mancanza di proporzionalità nell'irrogazione della sanzione, tale da comportare violazione dell'art. 11 della L. 689/1981, costituisce, secondo la consolidata giurisprudenza in materia di sanzioni irrogate dalle Autorità Indipendenti, specifico vizio di legittimità del provvedimento (*ex multis*, TAR Lazio, Sez. I, 24 settembre 2020 n. 9764; 21 gennaio 2019 n. 781).

18.3. Ciò premesso, va in primo luogo respinta la doglianza inerente l'eccepta "confusione" tra sanzione e misura cautelare in cui sarebbe incorsa l'Autorità, posto che l'utilizzata espressione "*a fini cautelari*" non appare riferita al potere concretamente esercitato, che dal complesso del provvedimento risulta essere con chiarezza quello sanzionatorio, bensì al solo

rilievo della necessità di provvedere con urgenza, considerata la più volte citata emergenza sanitaria in atto ed il pregiudizio derivante dalla diffusione di contenuti televisivi ritenuti pregiudizievoli per la salute pubblica.

18.4. I motivi all'esame sono invece fondati, e meritevoli di accoglimento, nell'articolazione inerente l'applicazione della sanzione nella misura massima; reputa, infatti, la Sezione che l'onere motivazionale sopra descritto non risulti essere stato, nel caso di specie, sufficientemente assolto dall'AGCom, posto che nel provvedimento non è presente una esaustiva e coerente illustrazione delle ragioni dell'applicazione della sanzione nel massimo edittale, non essendo a tal fine idonei né i richiami ad un periodo genericamente individuato come "congruo" in relazione a (parimenti non indicate) "*previsioni scientifiche circa l'andamento dell'epidemia*", né il presupposto della dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria di cui al DPCM del 31 gennaio 2020, considerato che la sanzione concretamente irrogata risulta avere una durata notevolmente maggiore (di oltre due mesi) rispetto a quest'ultimo.

18.5. Rileva, inoltre e per altro verso, il Collegio, convenendo sul punto con la prospettazione della parte ricorrente, che pur non potendosi – per quanto sopra esposto – mettere in discussione la ritenuta "gravità" della condotta, costituente come detto presupposto per l'irrogazione della sanzione sospensiva, l'applicazione della stessa nella misura massima di sei mesi, con totale inibizione dell'attività di diffusione di contenuti televisivi, in relazione al fatto contestato, consistente nella trasmissione del *format* televisivo ritenuto pregiudizievole per la salute, per due soli giorni di programmazione, integri la sopra richiamata manifesta mancanza di proporzione, e ciò anche in ragione della avvenuta interruzione delle trasmissioni ancora prima della notificazione dell'atto di contestazione.

18.6. L'impugnata ordinanza ingiunzione è pertanto, sotto tale profilo, meritevole di annullamento, non potendosi peraltro procedere alla rideterminazione giudiziale della sanzione, pure invocata da parte ricorrente, in quanto l'ipotesi di giurisdizione di merito di cui all'art. 134 comma 1 lett. c) c.p.a deve ritenersi riservata alle controversie aventi ad oggetto le “*sanzioni pecuniarie*”.

19. La rilevata fondatezza del motivo all'esame, nei termini indicati, determina l'accoglimento del ricorso introduttivo *in parte qua* e l'assorbimento di tutte le ulteriori censure, ivi comprese quelle svolte con i motivi aggiunti depositati in data 4 settembre 2020, conseguendone la riapertura del procedimento dalla fase in cui si è verificata la rilevata illegittimità. Fatti salvi dunque gli ulteriori atti dell'amministrazione.

20. Va, invece, respinta la domanda risarcitoria, non essendo allo stato configurabili i presupposti per il relativo accoglimento sia in quanto la natura del vizio rilevato comporta l'anzidetta regressione del procedimento ed una nuova valutazione da parte dell'Autorità, sia perché non risultano compiutamente dimostrati i danni che la ricorrente assume avere subito in ragione del provvedimento illegittimo, nonostante gliene incombesse l'onere, trovando, come noto, applicazione alla fattispecie il principio di cui all'art. 2697 cod. civ.

21. La complessità e novità delle questioni trattate e l'andamento complessivo della controversia configurano la ricorrenza di eccezionali motivi in presenza dei quali può essere disposta l'integrale compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, accoglie in parte il ricorso introduttivo, nei termini di cui in

motivazione, e per l'effetto annulla la Delibera n. 153/20/CONS, adottata dall'AGCom il 7 - 10 aprile 2020.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Luca De Gennaro, Presidente FF

Paola Patatini, Primo Referendario

Emanuela Traina, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Emanuela Traina

IL PRESIDENTE
Luca De Gennaro

IL SEGRETARIO