

Informazione commerciali pericolose per la salute

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. IV *bis* 15 giugno 2022, n. 7978 - Andolfi, pres. f.f.; Satullo, est. - Gm Comunicazione S.r.l. (avv. Sciscione) c. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - Roma ed a. (Avv. gen. Stato).

Produzione, commercio e consumo - Divulgazione e pubblicizzazione di un corretto stile di vita - Approfondimenti divulgativi rispetto ad un'amplessima gamma di malattie - Indicazione, come origine delle suddette malattie, della dieta mediterranea, ricca di carboidrati - Divulgazione delle caratteristiche e degli effetti benefici dovuti all'adozione di un regime alimentare privo di carboidrati e all'assunzione di integratori specifici - Televendite che interrompono sistematicamente i programmi e sono dirette alla vendita degli integratori - Informazioni pubblicitarie contrastanti con gli artt. 3, 36-bis, comma 1, lett. c), n. 3, nonché con l'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in quanto potenzialmente lesive della salute degli utenti, tali da diminuire il senso di vigilanza e di responsabilità.

Le informazioni pubblicitarie, inerenti l'adozione di uno specifico stile di vita, possono essere potenzialmente lesive della salute degli utenti, se idonee a diminuire il loro senso di vigilanza e responsabilità nei confronti dei pericoli scaturenti dall'uso scorretto dei farmaci, dalla loro mancata assunzione o dal tipo di alimentazione da seguire. Inoltre, il ricorso ad una forma d'informazione neutrale e spontanea come la testimonianza può avere l'effetto di impedire ai consumatori più vulnerabili, quali ad esempio quelli affetti da gravi patologie, di cogliere consapevolmente la reale natura commerciale delle informazioni trasmesse, condizionando inevitabilmente il loro processo valutativo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con provvedimento del 27 marzo 2019 l'AGCom ha inflitto alla Gm Comunicazione S.r.l., società fornitrice del servizio di media audiovisivo in ambito nazionale "Life120" trasmesso sul canale 61 del digitale terrestre, la sanzione di euro 77.467,50 per la violazione di cui agli artt. 3, 36-bis, comma 1, lett. c), n. 3, nonché dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, e di euro 187.500,00 per la violazione di cui al par. 1, punto 1.2., lett. b), del Codice di autoregolamentazione media e minori e di cui all'art. 34, commi 6 e 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n.177, quindi per un importo complessivamente pari ad euro 264.967,50.

In particolare l'autorità, a seguito di un procedimento a cui ha partecipato la società interessata sia mediante audizione sia mediante trasmissione di deduzioni all'atto di contestazione, ha accertato che il canale "Life 120 Chanel" è finalizzato alla divulgazione e pubblicizzazione dello stile di vita "Life 120", ideato dai fratelli Adriano e Roberto Panzironi e la relativa programmazione si articola in: 1) approfondimenti divulgativi ("Cerca Salute") rispetto ad un'amplessima gamma di malattie, commentati da Adriano Panzironi che, intervistato da un moderatore in studio, indica come origine delle suddette malattie la dieta mediterranea, ricca di carboidrati, e divulga le caratteristiche e gli effetti benefici del metodo "LIFE 120", consistenti nell'adozione di un regime alimentare privo di carboidrati e nell'assunzione di integratori specifici; 2) televendite che interrompono sistematicamente i programmi e sono dirette alla vendita degli integratori e del best seller di Adriano Panzironi "Vivere 120 anni, le verità che nessuno vuole raccontarti"; 3) acquisizione e messa in onda di "testimonianze" da parte di soggetti che avrebbero ottenuto la regressione o, in alcuni casi la guarigione, da malattie, anche gravi. A giudizio dell'autorità, la programmazione presa in considerazione unitariamente (comprensiva quindi del "cerca salute", delle testimonianze e delle televendite) è quindi sostanzialmente finalizzata alla pubblicizzazione dei prodotti "Life 120", che costituiscono il fulcro della dieta proposta.

Le informazioni pubblicitarie così veicolate sono state ritenute contrastanti con gli artt. 3, 36-bis, comma 1, lett. c), n. 3, nonché dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in quanto potenzialmente lesive della salute degli utenti, tali da diminuire il senso di vigilanza e di responsabilità verso i pericoli connessi al corretto uso dei farmaci, in particolare sotto il profilo della mancata assunzione degli stessi, o del tipo di alimentazione da seguire e quindi tali da risultare pregiudizievoli per la salute dei consumatori/utenti. Ed infatti, per un verso, le testimonianze appaiono idonee a diffondere un messaggio di sfavore verso la medicina tradizionale e di favore nei confronti degli integratori "commercializzati" da Adriano Panzironi, che prospetta la possibile guarigione anche da patologie gravi con evidenti possibili conseguenze dannose per la salute dei telespettatori; per altro verso, le modalità della trasmissione e in particolare il ricorso ad un'informazione neutrale e spontanea (testimonianze), impediscono, soprattutto al telespettatore che versa in uno stato di particolare vulnerabilità in quanto affetto da più o meno gravi patologie, di cogliere la natura commerciale dell'informazione, eludendo, in tal modo, le normali regole di avvedutezza che l'utente sarebbe indotto ad attivare se fosse a conoscenza del fatto che le trasmissioni di informazione che gli vengono "offerte" hanno, di fatto, natura promozionale.



L'autorità ha inoltre accertato che: in una "testimonianza" andata in onda il 29 marzo 2018, alle ore 17,25, e andata in replica in altri giorni in fascia oraria protetta, appare in video una minore, evidentemente disabile, affetta dalla "sindrome di Rett", una rara e grave patologia neurologica dello sviluppo; in particolare, un moderatore alla presenza dello stesso Adriano Panzironi intervista i genitori della minore che descrivono i gravi sintomi della patologia della figlia e riferiscono che tali sintomi e le condizioni generali della bambina sono migliorate grazie all'uso degli integratori "Life 120"; subito dopo, esaurita la "testimonianza", ha inizio la televendita degli stessi.

Tale "testimonianza" è stata ritenuta in contrasto con quanto disposto dal Par.1, punto 1.2., lett. b), del Codice di autoregolamentazione media e minori, che stabilisce che "le imprese televisive si impegnano, sia nelle trasmissioni di intrattenimento che di informazione a non utilizzare minori con gravi patologie o disabili per scopi propagandistici", considerato peraltro che, nel caso in esame, la diffusione delle immagini e delle informazioni riguardanti la minore disabile non è in alcun modo giustificata dal perseguimento di un interesse oggettivo della minore medesima.

Con ricorso tempestivamente notificato la Gm Comunicazione S.r.l., ha impugnato il predetto provvedimento deducendo i seguenti motivi di ricorso:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 36 bis, comma 1, lett. c) n. 3, 51 comma 2 lett. a) e comma 1 lett. c) del D.lgs. n. 177/2005. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Sotto tale profilo la società ricorrente rappresenta che: a) la sanzione di cui all'art. 51 comma 2 lett. A) D.lgs. n. 177/2005 non è applicabile alla violazione dei principi sanciti dall'art. 3, ma si applica, per espresso richiamo, alla sola violazione degli artt. 36 bis, 37, 38, 39, 40 e 40 bis; b) contrariamente a quanto ritenuto dall'autorità, le testimonianze contenute nella trasmissione "Il cerca salute" non possono essere qualificate come "comunicazioni commerciali" ma costituiscono una semplice divulgazione di esperienze di vita, durante la quale non si fa riferimento all'integrazione ma solo al cambiamento dello stile di vita; c) Adriano Panzironi e coloro che hanno reso le testimonianze non hanno mai incoraggiato, neanche velatamente, la mancata assunzione di farmaci né la loro sostituzione con lo stile di vita Life 120, come confermato dalla circostanza che l'autorità non ha mai riportato frasi di invito ad abbandonare le cure tradizionali o a sospendere le terapie in corso per assumere gli integratori, mentre le affermazioni relative ai benefici degli integratori, comunque non specificamente sanzionate dall'autorità, sono basate su numerosi studi scientifici; d) infine, il ragionamento dell'autorità, secondo cui, dato che i testimoni hanno ottenuto dei benefici indipendentemente dall'assunzione di farmaci, le testimonianze potrebbero indurre a non curarsi con la medicina tradizionale, presta il fianco a diverse obiezioni: è illegittimo impedire alle persone di riferire spontaneamente le loro esperienze, senza verificarne la veridicità e, anzi, ammettendo che possano essere veritiere; una semplice testimonianza non può avere natura pubblicitaria se non viene reclamizzato in prodotto; le testimonianze non incoraggiano ad interrompere le terapie né a sostituirle con integratori; affinché venga integrata la fattispecie di cui all'art. 36 bis, è necessario che la comunicazione incoraggi in modo concreto e diretto un comportamento pregiudizievole per la salute, non essendo invece sufficiente l'idoneità a costituire un potenziale pericolo per la salute delle persone; è noto che una corretta alimentazione ed un serio esercizio fisico rappresentano il modo migliore per prevenire e combattere molte patologie.

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 40 comma 1 del D.lgs. n. 177/2005 e dell'art. 1 comma 1 lett. e) ed f) dell'allegato a) della delibera AGCom n. 538/01/csp del 27 luglio 2001 e succ. mod. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Al riguardo la ricorrente ha rappresentato che l'autorità ha erroneamente richiamato l'art. 40 D.lgs. n. 177/2005 dal momento che le contestate testimonianze non possono in alcun modo essere qualificate come televendita, in quanto manca l'offerta al pubblico essendo assente anche un qualsiasi numero in sovraimpressione.

3) violazione e falsa applicazione degli artt. 24, 97 e 111 costituzione e degli artt. 22 e 23 legge n. 241/1990. eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Sotto tale profilo la ricorrente ha dedotto che il provvedimento è stato adottato sulla base di atti (in particolare il parere del Consiglio superiore della sanità), che non è stato trasmesso alla società interessata e sul quale quest'ultima non ha potuto contraddire. Inoltre si deduce il difetto di istruttoria atteso che il provvedimento si fonda solo sul predetto parere, prescindendo dalle argomentazioni, anche di natura scientifica addotte dalla ricorrente a sostegno della correttezza del proprio operato.

4) violazione e falsa applicazione dell'art. 21 Cost. e violazione del diritto alla libertà di stampa, di cronaca e di manifestazione del pensiero. Violazione e falsa applicazione dell'art. 41 Cost. e del diritto di libera impresa. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Sotto tale profilo la ricorrente deduce che, una volta accertato che durante le trasmissioni non vi è stato alcun invito ad abbandonare le cure tradizionali, la sanzione irrogata lede il diritto di stampa di cronaca e di libera manifestazione del pensiero sia della società ricorrente, di Adriano Panzironi e di tutti i soggetti che hanno spontaneamente reso le testimonianze.

5) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 36 *bis* comma 1 lett. c) n. 3, 40 comma 1, del D.lgs. n. 177/2005 in merito al parere del Consiglio superiore della sanità. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Al riguardo parte ricorrente rappresenta che il parere del Consiglio superiore della sanità, richiamato dal provvedimento impugnato, non specifica quali argomentazioni dello stile di vita Life 120 non sarebbero supportate da evidenza scientifica né quali sarebbero le evidenze scientifiche consolidate che lo stesso negherebbe. Con riferimento all'unico aspetto toccato dal parere, relativo al rischio nel consumo di carboidrati, si evidenzia, da un lato, che l'indicazione delle ragioni per cui il consumo di carboidrati e zuccheri è dannoso non comporta automaticamente l'invito ad abbandonare le terapie mediche, e, dall'altro, Roberto Panzironi ha informato le persone dei danni provocati dalla dieta mediterranea e dal consumo di carboidrati e zuccheri, senza prescrivere alcuna dieta e riportando studi scientifici di particolare rilievo.

6) violazione e falsa applicazione delle disposizioni contenute nel par. 1, punto 1.2, lett. b), del codice di autoregolamentazione media e minori e dell'art. 34, commi 6 e 7, D.lgs. n. 177/2005. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

A tal proposito la società ricorrente rappresenta che la testimonianza dei genitori della disabile, oltre ad essere vera, non aveva natura pubblicitaria, atteso che durante la stessa non è stata effettuata alcuna promozione di prodotti e che la successiva telepromozione è stata trasmessa dopo la sigla del programma; inoltre, non può ritenersi che la presenza della minore avesse un fine propagandistico atteso che la stessa era semplicemente presente in video ma non ha detto alcunché.

7) violazione e falsa applicazione dell'art. 8, comma 1, l. n. 689/1981. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Al riguardo la ricorrente deduce che l'amministrazione ha errato nell'applicare due differenti sanzioni, dovendo invece applicare il regime più favorevole del cumulo giuridico, come peraltro dichiarato nell'atto di contestazione; inoltre l'amministrazione non ha specificamente indicato i motivi che giustificano, in applicazione del regime del cumulo giuridico, l'aumento della sanzione fino al triplo; la circostanza che la violazione del codice di autoregolamentazione media e minori è stata commessa in due sole occasioni non giustifica l'applicazione del regime del cumulo giuridico.

8) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 36 *bis*, comma 1, lett. c), n. 3, 40 comma 1, del D.lgs. n. 177/2005, delle disposizioni contenute nel par. 1, punto 1.2, lett. b), del codice di autoregolamentazione media e minori, dell'art. 34, commi 6 e 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e dell'art. 11 legge n. 689/1981. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Sotto tale profilo si rileva che l'amministrazione, nel commisurare la sanzione, ha errato nel ritenere le violazioni gravi o, addirittura, eccezionalmente gravi, atteso che i vantaggi economici della società sono meramente ipotetici, la pluralità delle violazioni è stata già valutata ai fini dell'applicazione del cumulo giuridico, la gravità della condotta non può desumersi esclusivamente dall'interesse leso (salute o tutela del minore), ma solo dalle concrete modalità con cui è avvenuta la lesione, non viene specificato il danno specifico subito dalla minore.

9) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 36 *bis* comma 1 lett. c) n. 3, 40 comma 1, del D.lgs. n. 177/2005, delle disposizioni contenute nel par. 1, punto 1.2, lett. b), del codice di autoregolamentazione media e minori, dell'art. 34, commi 6 e 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e dell'art. 11 legge n. 689/1981. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Sotto tale ultimo profilo si rileva che l'amministrazione, nel commisurare la sanzione, non ha considerato l'attività, risultante agli atti del procedimento sanzionatori, svolta dalla società ricorrente per eliminare o attenuare le conseguenze dell'infrazione.

Parte ricorrente ha pertanto chiesto l'annullamento del provvedimento sanzionatorio o, in subordine, la determinazione della sanzione irrogata, con vittoria di spese e compensi di giudizio.

Si sono costituiti in giudizio sia l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni sia il Ministero della Salute, che hanno specificamente contestato i motivi di ricorso, chiedendone il rigetto.

All'udienza del 27 aprile 2022, la causa è stata assunta in decisione.

2. Il primo motivo è infondato e va rigettato.

2.1. In primo luogo parte ricorrente ha dedotto che l'amministrazione ha errato nell'applicare la sanzione prevista dall'art. 51 D.lgs. n. 177/2005 alla violazione dei principi di cui all'art. 3 D.lgs. n. 177/2005, non richiamato dalla disposizione sanzionatoria.

Tale censura è infondata.

Come evincibile dalla lettura del provvedimento, la sanzione viene applicata per la violazione degli artt. 36-*bis*, comma 1, lett. c), n. 3, e 40, comma 1, del D.lgs. 177/2005, attuativi dei principi di cui all'art. 3 del medesimo D.lgs., circostanza quest'ultima che giustifica il richiamo da parte dell'amministrazione anche a tale disposizione di legge (v. sul punto v. anche il precedente del Tar Lazio, sez. III ter, 2 dicembre 2020, n. 12884).

2.2. Prima di esaminare gli ulteriori profili di censura sollevati con il primo motivo di ricorso, diretti a contestare la sussistenza degli elementi dell'illecito, è utile ricordare il principio, anche da ultimo affermato dalla giurisprudenza amministrativa e civile, secondo cui: *“Il sindacato giurisdizionale sugli atti di regolamentazione delle Autorità amministrative si può estendere anche all'accertamento dei fatti operato dall'Autorità sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili (al fine di evitare che la discrezionalità tecnica trasmodi in arbitrio specialistico); ciò implica, nel rispetto dei limiti dell'opinabile tecnico-scientifico, la verifica del grado di attendibilità dell'analisi economica e delle valutazioni tecniche compiute, alla stregua dei criteri della ragionevolezza e della proporzionalità, attraverso gli strumenti processuali a tal fine ritenuti idonei (ad. es., consulenza tecnica d'ufficio, verifica, ecc.). Tale sindacato, tuttavia, non può spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali dell'Amministrazione: il giudice (sia pure all'esito di un controllo « intrinseco », che si avvale cioè delle medesime conoscenze tecniche appartenenti alla scienza specialistica applicata dall'Amministrazione) non è chiamato, sempre e comunque, a sostituire la sua decisione a quella dell'Autorità, dovendosi piuttosto limitare a verificare se siffatta risposta 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”* (v. Cons. Stato, sez. VI, 7 ottobre 2021, n. 6696; Cons. Stato, sez. VI, 22 dicembre 2020, n. 8225; Cass. Civ., SS.UU., 3 novembre 2021, n. 31311).

Ciò premesso, parte ricorrente ha in primo luogo dedotto che l'autorità ha erroneamente qualificato le “testimonianze” contenute nella trasmissione “Il Cerca Salute” come comunicazioni commerciali, atteso che le stesse costituiscono una spontanea divulgazione di esperienze di vita rese da coloro che hanno deciso di seguire lo stile di vita “Life 120”.

Tale censura è infondata.

Come chiaramente evincibile dalla lettura del provvedimento, l'amministrazione ha valutato unitariamente l'intera programmazione trasmessa sul canale “Life 120”, prendendo in considerazione gli approfondimenti sulle malattie, commentati da Adriano Panzironi, le testimonianze di coloro che seguono lo stile di vita “Life 120” e le televendite dei prodotti relativi al predetto stile di vita (in particolare, gli integratori “Life 120” ed il best seller “Come vivere 120 anni”). L'autorità ha quindi ritenuto che la predetta programmazione, unitariamente considerata, sia strumentale a pubblicizzare i prodotti “Life 120”, che costituiscono un elemento particolarmente importante dello stile di vita proposto, e possa pertanto definirsi come informazione commerciale.

Tale qualificazione a parere del collegio non è in alcun modo illogica o scorretta.

Ed infatti, nel caso in esame, si è in presenza di un canale monotematico (“Life 120”), finalizzato in via esclusiva alla diffusione dello stile di vita ideato da Adriano Panzironi (“Life 120”), specificamente descritto nel best seller “Come vivere 120 anni” e nel quale è prevista anche l'assunzione di integratori “Life 120”.

Non è pertanto irragionevole ritenere che la programmazione del canale (comprensiva di tutte le sue articolazioni) sia diretta anche a promuovere l'acquisto dei predetti prodotti, mentre la circostanza che la divulgazione dello stile di vita “Life 120” abbia eventualmente finalità ulteriori, anche di natura non economica, non può comunque impedire l'applicazione della specifica disciplina sulle informazioni commerciali a tutela degli utenti.

Parte ricorrente ha poi evidenziato che né Adriano Panzironi né coloro che hanno testimoniato i benefici dello stile di vita “Life 120” hanno mai lasciato intendere che tale stile di vita potesse curare patologie anche gravi (v. in particolare pag. 16 del ricorso) o hanno incoraggiato ad abbandonare le cure tradizionali o a sospendere le terapie in corso per assumere gli integratori (v. pag. 18 del ricorso); parimenti, secondo la ricorrente, appare viziato il ragionamento dell'amministrazione secondo cui “visto che i testimoni hanno dichiarato di avere avuto dei benefici dal loro cambiamento di vita e visto che tali benefici sono stati ottenuti indipendentemente dall'assunzione di farmaci, allora testimonianze stesse potrebbero indurre le persone a non curarsi con la medicina tradizionale anche se le stesse siano vere e reali” (v. pag. 23 e 24 del ricorso).

Sotto tale profilo, va evidenziato preliminarmente che la valutazione demandata all'amministrazione è sul punto ampiamente discrezionale e che, comunque, l'idoneità della condotta a ledere il bene salute va apprezzata tenendo conto della particolare pervasività del mezzo di comunicazione impiegato e della potenziale ampia platea di telespettatori, una parte dei quali versa in situazione di particolare vulnerabilità in quanto affetta da patologie, anche difficilmente curabili. In questo contesto, la circostanza che in modo continuo ed insistente, nell'arco dell'intera giornata, vengano trasmessi approfondimenti e testimonianze in cui si dà atto dei benefici (miglioramento o addirittura guarigione) ottenuti in diretta conseguenza dell'adozione dello stile di vita “Life 120” (comprensivo anche dell'assunzione degli integratori), è certamente idonea ad ingenerare nei telespettatori una sfiducia, o quanto meno un forte dubbio, sulla efficacia della medicina tradizionale.

Ed infatti, se può essere vero che la riduzione degli zuccheri, l'attività motoria e la perdita di peso (ottenibili peraltro non solo con lo stile di vita “Life 120”), possono determinare il miglioramento di numerose patologie, tanto da essere consigliati anche dalla medicina tradizionale, è decisamente più pericoloso, in termini di salute pubblica, collegare all'adozione di uno stile di vita la cura o la regressione di patologie gravi, quali tumori o cardiopatie o patologie genetiche (v. esemplificativamente alcune delle testimonianze richiamate nel provvedimento impugnato relative a: cardiopatia dilatativa, basalioma, fibroadenoma al seno).

Per tali ragioni la valutazione svolta dall'amministrazione appare corretta ed incensurabile.



3. Anche il secondo motivo di ricorso è infondato, con cui la ricorrente ha dedotto che le testimonianze non possono essere considerate televendite ai fini dell'applicazione della sanzione di cui all'art. 40 D.lgs. n. 177/2005.

Valgono in questa sede le considerazioni già sopra svolte in ordine alla valutazione unitaria della programmazione e della sua complessiva strumentalità a pubblicizzare e vendere i prodotti "Life 120".

In ogni caso, giova evidenziare che la condotta contestata sarebbe comunque contrastante con l'art. 36 *bis* D.lgs. 177/2005 e pertanto sanzionabile ai sensi dell'art. 51 del medesimo D.lgs.

4. Il terzo ed il quinto motivo di ricorso possono essere esaminati congiuntamente in quanto inerenti al parere del Consiglio Superiore di Sanità, richiamato nel provvedimento impugnato.

Anche tali motivi sono infondati.

In primo luogo, non vi è stata alcuna violazione del diritto di difesa in relazione all'ostensione del predetto parere. Al riguardo si osserva infatti che: 1) come riconosciuto in ricorso, in data 10 dicembre 2018, quando la ricorrente ha chiesto l'accesso agli atti del procedimento (rinunciandovi peraltro subito dopo in ragione della sola presenza di documentazione già nota), il parere del Consiglio Superiore della Sanità non era ancora intervenuto; 2) nessuna specifica disposizione obbliga l'amministrazione a comunicare all'interessato gli atti endoprocedimentali sopravvenuti rispetto al momento in cui è stato esercitato il diritto di accesso né tale obbligo può desumersi dai principi generali di correttezza e buona fede oggi sanciti dall'art. 1 l. 241/1990, atteso che si tratterebbe di una condotta eccessivamente gravosa per l'amministrazione oltre che pregiudizievole per le esigenze di speditezza del procedimento; 3) la società interessata ben avrebbe potuto esercitare di nuovo il diritto di accesso, in un momento temporalmente più vicino alla decisione finale (ad esempio dopo l'atto di contestazione), avendo così una visione completa dei documenti acquisiti dall'amministrazione.

Parimenti erronea è la censura relativa al difetto di istruttoria. Ed infatti, come chiaramente evincibile dalla lettura del provvedimento, la decisione non si fonda esclusivamente sul parere, meramente richiamato tra i "visti", ma su un'ampia serie di elementi e valutazioni di cui l'Autorità dà ampiamente conto nella motivazione.

Infine è irrilevante e comunque infondata la censura relativa al difetto di motivazione/erroneità del parere reso dal Consiglio Superiore della Sanità. In primo luogo, la circostanza che lo stesso, pur essendo stato richiamato nel provvedimento impugnato a conforto della decisione assunta, non costituisca l'unica né prevalente ragione della decisione sanzionatoria, rende irrilevante l'eventuale illegittimità del parere ai fini della contestazione del provvedimento sanzionatorio. Inoltre, si rileva che il parere, seppur succintamente motivato, richiama e si fonda su numerosi atti endoprocedimentali di natura tecnica, che non sono stati in alcun modo contestati dalla ricorrente.

5. Il quarto motivo è infondato e va rigettato.

Lo stesso ricorrente nell'articolare il motivo di ricorso riconosce la prevalenza del diritto alla salute sul diritto alla libera manifestazione del pensiero (a pag. 34 del ricorso si legge: "*È ovvio che nell'ipotesi in cui effettivamente fosse stata consigliata o semplicemente paventata la sostituzione delle terapie e delle cure mediche con il sistema di vita Life 120 oppure qualcuno avesse consigliato di interrompere e/o sospendere i trattamenti sanitari allora il diritto alla manifestazione del pensiero non avrebbe potuto prevalere su quello alla salute dei cittadini*").

Nel caso in esame, contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente e per le ragioni già ampiamente esposte al precedente punto 2. e da intendersi qua richiamate, la valutazione svolta dall'amministrazione in ordine al carattere lesivo della condotta contestata rispetto al bene salute è pienamente legittima.

Pertanto, a fronte della necessità di tutelare il diritto alla salute, il diritto alla libera manifestazione del pensiero deve ritenersi regressivo, come peraltro espressamente previsto dall'art. 3 del D.lgs. n. 177/2005 *pro tempore* vigente, secondo cui la tutela della libertà di espressione di ogni individuo deve avvenire "*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*".

6. Anche sesto motivo di ricorso è infondato.

Come già ampiamente evidenziato al punto 2. della motivazione, nella legittima ricostruzione dell'autorità le testimonianze sono strumentali, oltre che a divulgare lo stile di vita "Life 120", anche a pubblicizzare i relativi prodotti.

Pertanto è certamente possibile ritenere che la minore sia stata impiegata anche per scopi propagandistici.

La circostanza poi che la stessa sia stata solo presente ma non sia intervenuta nella testimonianza, non esclude che la sua persona sia stata utilizzata per i predetti fini propagandistici, rendendo certamente più efficace e suggestivo il racconto dei genitori, che avrebbe potuto svolgersi anche senza la presenza della minore.

7. Il settimo motivo di ricorso è infondato.

Con tale censura parte ricorrente censura la mancata applicazione da parte dell'Autorità del regime sanzionatorio più favorevole del cumulo giuridico.

Va preliminarmente evidenziato che ai sensi dell'art. 8 l. 689/1981, richiamato anche nel provvedimento impugnato, "*Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con una azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono, sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo*".

Ciò premesso, nel caso in esame, la ricorrente, da un lato, tramite la continua messa in onda del programma (comprensivo degli approfondimenti, delle testimonianze e delle televendite), ha violato gli artt. 3, 36-*bis*, comma 1, *lett. c*), n. 3, nonché

dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177; dall'altro, in almeno due occasioni, ha impiegato a scopi propagandistici una minore disabile, violando così il par. 1, punto 1.2., lett. b), del Codice di autoregolamentazione media e minori e l'art. 34, commi 6 e 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n.177.

Trattasi evidentemente di due condotte materiali diverse e non integralmente sovrapponibili, a cui l'amministrazione ha pertanto applicato due differenti sanzioni, tenuto peraltro conto che, in materia di sanzioni amministrative, l'applicazione del cumulo giuridico all'illecito continuato è ammessa solo in caso di violazione di norme in materia di previdenza ed assistenza (v. art. 8 comma 2 l. n. 689/1981; in giurisprudenza Cass. Civ., sez. VI, 9 marzo 2022, n. 7704; Cass. Civ., sez. lav., 13 maggio 2019, n. 12659).

Deve poi rilevarsi che nell'ambito di ciascuna delle due condotte materiali, l'amministrazione ha correttamente applicato il cumulo giuridico, atteso che con ciascuna delle condotte sopra indicate la ricorrente ha violato più volte la medesima disposizione di legge: la medesima programmazione lesiva del diritto alla salute è stata trasmessa per più giorni, nell'arco di tutto il periodo oggetto di contestazione; la testimonianza relativa alla patologia della minore è stata trasmessa più volte.

8. L'ottavo ed il nono motivo di ricorso possono essere esaminati congiuntamente in quanto diretti a contestare l'applicazione dei criteri legali per la commisurazione della sanzione.

Il collegio ritiene che l'autorità abbia correttamente applicato i criteri indicati dall'art. 11 l. 689/1981 per la commisurazione della sanzione (comprensiva della determinazione della pena base e dell'aumento per l'applicazione del regime del cumulo giuridico), fornendo una specifica motivazione per ciascuno dei criteri contemplati dalla norma.

Per quanto attiene alla sanzione prevista dall'art. 51 comma 2 lett. a) D.lgs. n. 177/2005, in relazione alla gravità della condotta l'amministrazione ha giustamente valorizzato, sotto il profilo oggettivo, le modalità della condotta (trasmissione 24h su 24h del programma) e il bene giuridico leso (bene salute) e, sotto il profilo soggettivo, il fine economico perseguito dalla società. In particolare, l'amministrazione ha giustamente valorizzato la particolare importanza del bene salute leso dalla condotta, dal momento che la sanzione prevista dal citato art. 51 e ivi delimitata nel minimo e massimo edittale, risulta applicabile alla violazione di diverse disposizioni, poste a presidio anche di beni di rango inferiore a quello della salute. Per quanto attiene invece al fine economico perseguito dalla ricorrente, è sufficiente richiamare quanto già sopra esposto al punto 2. della presente motivazione.

Con riguardo alla valutazione della gravità della condotta in relazione alla sanzione di cui all'art. 35 D.lgs. n. 177/2005 prevista a tutela dei minori, valgono analoghe considerazioni, con le ulteriori seguenti precisazioni: anche la sanzione in esame si applica a fattispecie tra loro differenti, non tutte contemplanti l'impiego diretto di minori a scopi economici, con la conseguenza che tali due elementi possono essere certamente valorizzati in sede di commisurazione della sanzione; ai fini dell'applicazione del regime del cumulo giuridico sono sufficienti anche solo due violazioni della medesima disposizione; in ogni caso, dalla lettura del provvedimento emerge che la messa in onda della testimonianza della minore è avvenuta in più giorni, oltre a quello esemplificativamente indicato del 9 maggio 2018.

In relazione agli altri criteri di commisurazione e con riferimento ad entrambe le violazioni, l'amministrazione ha poi specificato che: ai fini della valutazione della personalità dell'agente, la società ricorrente non si è dotata di un sistema di controllo interno diretto a garantire il rispetto delle norme legislative e regolamentari; ai fini della valutazione delle condizioni economiche dell'agente, la società ha un bilancio positivo; la responsabile non ha infine provato di avere eliminato o attenuato le conseguenze dell'infrazione.

Tale ultima affermazione non può ritenersi inficiata da quanto dedotto dalla ricorrente, secondo cui dalle registrazioni successive al periodo contestato e trasmesse all'autorità, risulterebbe che essa avrebbe modificato i contenuti del programma ed eliminato la messa in onda della puntata riguardante la minore. Ed infatti, per un verso, non si specifica quale sarebbe la modifica operata né la sua idoneità ad eliminare o attenuare le conseguenze dell'infrazione; per altro verso, la modifica della programmazione e la eliminazione della messa in onda nella puntata sono attività idonee ad evitare, per il futuro, la commissione delle medesime infrazioni, ma non certamente ad attenuare o eliminare le conseguenze dannose prodotte dall'illecito già commesso.

Peraltro va evidenziato che, se è vero che l'amministrazione ha applicato nella misura massima il regime del cumulo giuridico (entrambe le sanzioni base sono state aumentate del triplo) in ragione della pluralità delle violazioni e dell'ampia estensione temporale della condotta, è altrettanto vero che le sanzioni base sono state quantificate in misura prossima al minimo edittale, circostanza che conferma la non arbitrarietà dell'esercizio della potestà sanzionatoria (l'art. 51 D.lgs. n. 177/2005 contempla una sanzione compresa tra 10.329,00 euro e 258.228,00 euro e, nel caso in esame, la pena base è stata quantificata in euro 25.822,50; l'art. 35 prevede una sanzione compresa tra 25.000,00 ad euro 350.000,00 e, nel caso in esame, la pena base è stata quantificata in euro 62.500,00).

9. In applicazione del principio della soccombenza, parte ricorrente va condannata al pagamento delle spese processuali che si liquidano, in favore di ciascuna delle amministrazioni resistenti ed in considerazione della complessità della controversia, nella somma di euro 2.500,00 a titolo di compensi professionali, oltre accessori di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento in favore di ciascuna delle amministrazioni resistenti della somma di euro 2.500,00 a titolo di compensi professionali, oltre accessori di legge.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

