



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BARACHINI e BERNINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 MAGGIO 2021

Modifiche al testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici,
di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in materia di servizio
pubblico radiofonico, televisivo e multimediale

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge ha ad oggetto la modifica di alcune disposizioni del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, relative al servizio pubblico radiotelevisivo.

Le modifiche di cui si tratta sono motivate, da un lato, dalla necessità di adeguare il servizio pubblico al mutato panorama dell'audiovisivo, che oggi è anche e soprattutto digitale e multimediale, intervenendo, in parte, anche sulla disciplina della *governance*, al fine precipuo di renderne l'azione più efficace, e dall'altro, dall'esigenza di correggere alcune storture dell'attuale sistema, in particolare per quanto riguarda il finanziamento, diviso tra il canone e la raccolta pubblicitaria, e l'esternalizzazione di molte produzioni anche di rilievo per il contratto di servizio.

L'articolo 1 modifica l'articolo 38 del testo unico, intervenendo sulla vigente disposizione del comma 1, che attribuisce i limiti di affollamento pubblicitario alla concessionaria nel suo complesso e non alle singole reti. Applicando alla lettera l'attuale previsione, la concessionaria effettua un calcolo cumulativo per le tre reti generaliste, cosicché l'affollamento pubblicitario risulta superare costantemente i limiti settimanali e orari su RaiUno, nelle fasce di maggior ascolto, mentre è inferiore sulle altre reti generaliste. Diversamente, per le emittenti private, i limiti stabiliti *ex lege* si applicano ad ogni singolo canale.

La presente iniziativa legislativa precisa che l'applicazione dei limiti di affollamento è da effettuare per ogni singola rete. Questa modifica produce l'effetto di far diventare più stringenti i limiti medesimi; tale misura

è giustificata e deve essere letta unitamente all'introduzione della disposizione, di cui si dirà in prosieguo, che prevede l'attribuzione dell'intero gettito del canone alla concessionaria, con conseguente aumento delle risorse derivanti dal contributo pubblico. Siffatta impostazione comporta un rafforzamento delle attività ascrivibili al servizio pubblico e una riduzione delle attività aventi una connotazione commerciale, secondo lo spirito originario che ha animato la creazione delle emittenti pubbliche.

Nello stesso senso si pone l'aggiunta, all'articolo 38, di un comma finale, con il quale viene precisato quanto è già insito nell'intera disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale: le risorse acquisite attraverso la raccolta pubblicitaria devono costituire una fonte di ricavo accessoria per la concessionaria, che, godendo del finanziamento pubblico, nel relativo mercato deve agire nel rispetto più rigoroso dei principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione.

La missione del servizio pubblico infatti sarebbe snaturata se la concessionaria seguisse prevalentemente le logiche commerciali e quindi fosse condizionata dalle esigenze della raccolta pubblicitaria. Si ricorda che invero il servizio pubblico deve avere per obiettivo non la quantità degli ascolti bensì di « ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese », come recitava il primo comma dell'articolo 1 della legge n. 103 del 1975. La stessa Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale del canone, ha chiarito che il servizio pubblico radiotelevisivo è tenuto ad operare non come un'emittente qualsiasi bensì svolgendo

una funzione specifica per il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione e per la diffusione della cultura (sentenza n. 284 del 2002).

L'articolo 2 introduce, nell'elenco di cui all'articolo 45, comma 2, del testo unico, due ulteriori obblighi in capo alla società concessionaria.

Il primo è un principio già previsto dall'articolo 25, comma 1, lettera s), punto iii), del contratto di servizio 2018-2022, a tenore del quale la società concessionaria « è tenuta a garantire [...] la conclusione dei contratti di diffusione pubblicitaria sulla base di principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione, al fine di garantire un corretto assetto di mercato ».

L'obbligo in parola assume un particolare rilievo e discende dalla preoccupazione che il comportamento della concessionaria – che, a differenza del privato, è sostenuta anche da risorse pubbliche – possa provocare una distorsione nel relativo settore concorrenziale.

Questo timore si rinviene anche nel diritto europeo e, in particolare, nelle comunicazioni della Commissione europea relative all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione – 2001/C 320/04 – e all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva – 2009/C 257/01 – e nella raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla missione dei media del servizio pubblico nella società dell'informazione, CM/Rec(2007)3.

In relazione all'obbligo di cui si tratta, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha avviato un procedimento, conclusosi con delibera n. 61/20/CONS del 13 febbraio 2020, con la quale è stato riscontrato il mancato rispetto, da parte della concessionaria, dei principi di trasparenza e non discriminazione di cui all'articolo 25, comma 1, lettera s), punto iii), del contratto di ser-

vizio 2018-2022. In particolare, l'Autorità ha contestato alla concessionaria una « mancanza di trasparenza nelle pratiche di formazione dei prezzi praticati per la vendita degli spazi pubblicitari » la quale è « suscettibile di favorire una politica commerciale ambigua e potenzialmente lesiva di un corretto assetto di mercato, anche consentendo la messa in opera di pratiche di discriminazione di prezzo ». Le specifiche condotte, incompatibili con il contratto di servizio, sono state individuate dall'Autorità nella fissazione di prezzi teorici troppo elevati, nell'utilizzo di un *software* proprietario (Kubik) scarsamente trasparente all'esterno, nell'applicazione sistematica di sconti ingenti, nella mancanza di parametri tariffari univoci e chiari.

Con sentenza n. 945 del 25 gennaio 2021, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso della concessionaria avverso la succitata delibera, dichiarando legittimo l'intervento dell'Autorità e chiarendo, tra l'altro, che non si tratta di un'indebita compressione della libertà di iniziativa imprenditoriale della concessionaria medesima, bensì di una misura dovuta in considerazione del ruolo che essa esercita nel mercato della raccolta pubblicitaria per le risorse pubbliche di cui dispone.

A questa data, il giudizio è pendente in grado di appello dinanzi al Consiglio di Stato.

Il secondo obbligo introdotto consiste nell'offerta di contenuti e *format*, ideati per una fruizione attraverso diverse piattaforme di comunicazione, dedicati all'innovazione digitale, allo sviluppo tecnologico, alla divulgazione della cultura informatica, alla disciplina giuridica del *web* e alla sostenibilità digitale.

L'integrazione di cui si tratta è motivata dall'importanza acquisita dal digitale nell'attuale ecosistema mediatico e nel mercato dell'audiovisivo in particolare, nonché dal ritardo accusato dal servizio pubblico nello

sviluppo di un'offerta digitale e crossmediale.

L'articolo 3 del presente disegno di legge interviene modificando l'articolo 47 del testo unico che disciplina il finanziamento del servizio pubblico generale radiotelevisivo, prevedendo, anzitutto, come già anticipato, l'attribuzione dell'intero gettito del canone alla concessionaria.

A tal proposito si ricorda che, nel sistema attuale, la concessionaria non incassa l'intero gettito dell'imposta. Infatti, nonostante l'inserimento del canone in bolletta abbia prodotto una sostanziale eliminazione dell'evasione, il cosiddetto extragettito viene in gran parte trattenuto dallo Stato, il quale lo utilizza per finalità diverse dal finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo. Questa circostanza, unitamente alla riduzione dell'ammontare dell'imposta, ha prodotto una sostanziale diminuzione di risorse in capo alla concessionaria. Parallelamente tuttavia il contratto di servizio 2018-2022 ha imposto nuovi onerosi obblighi alla concessionaria, in particolare per quanto riguarda l'innovazione digitale, settore nel quale registra un grave ritardo rispetto alla concorrenza.

Di conseguenza, l'attribuzione alla concessionaria dell'intero gettito del canone ha lo scopo di mettere quest'ultima in condizione di adempiere efficacemente e celermente agli obblighi del contratto di servizio e, in particolare, di effettuare maggiori investimenti in un settore cruciale per la sopravvivenza nell'attuale mercato dell'audiovisivo, qual è quello digitale.

A tal fine, lo stesso articolo prevede che la società concessionaria debba garantire la destinazione di una quota adeguata dei propri investimenti all'offerta di contenuti e *format* di cui all'articolo 45, comma 2, lettera *s-bis*), nonché l'obbligo di redigere un piano di investimento digitale, nel quale siano indicati in modo dettagliato le somme stanziare e i relativi obiettivi.

L'allocazione dell'intero gettito del canone per il finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo rende necessaria una modifica altresì della disciplina della contabilità separata che ne sottoponga la verifica dell'effettiva attuazione all'organismo parlamentare di vigilanza.

Con l'aggiunta di un comma *2-bis* all'articolo 47 infatti si prevede che la società concessionaria riferisca semestralmente alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in merito all'impiego effettivo delle risorse provenienti dal gettito del canone e di quelle provenienti dalla pubblicità, in base ai principi della contabilità separata.

Inoltre, al comma 4, dopo la statuizione del divieto, per la società concessionaria della fornitura del servizio pubblico, di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo, è introdotta la precisazione che si intendono compresi in dette attività altresì la produzione, l'acquisizione o la cessione, la distribuzione o la comunicazione al pubblico, sotto qualsiasi forma, di programmi che non costituiscono adempimento degli obblighi di servizio pubblico. Tale precisazione, riconducibile alla logica che informa il sistema di contabilità separata, appare necessaria ad evitare che la norma di cui al primo periodo possa essere agevolmente aggirata.

L'articolo 4 modifica l'articolo 48 del testo unico prevedendo in maniera specifica l'attività di verifica dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni attualmente disciplinata dal già richiamato articolo 25, comma 1, lettera *s*), punto iii), del contratto di servizio 2018-2022, secondo il quale « le competenti autorità di settore, anche sulla base dei dati forniti dalla Rai relativi ai prezzi di vendita degli spazi pubblicitari effettivamente praticati al netto degli sconti applicati rispetto ai listini di vendita, verifi-

cano annualmente il rispetto dei suddetti principi » di concorrenza, trasparenza e non discriminazione nella conclusione di contratti di diffusione pubblicitaria.

Si è ritenuto di trasporre anche questa previsione nel testo unico, all'articolo relativo all'esercizio dei poteri di vigilanza da parte dell'Autorità, precisando l'oggetto della verifica – assenza di pratiche contrarie ai principi della concorrenza, ivi compresa l'applicazione sistematica e discriminatoria di sconti non trasparenti sui prezzi di listino – e abbreviando il termine a sei mesi rispetto a quello annuale previsto dal contratto di servizio. Si è inoltre prevista espressamente la facoltà dell'Autorità di ordinare misure di riequilibrio qualora accerti una violazione dei principi *de quibus*.

Sul punto si fa osservare che, con riferimento al potere di vigilanza di cui si tratta, nella sopra citata sentenza n. 945 del 25 gennaio 2021, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha affermato che « un controllo pubblico “forte” costituisc[e] un presidio del servizio pubblico radiotelevisivo in quanto “volto a garantire a monte e in chiave di prevenzione generale, il mantenimento dei parametri di qualità, nonché di correttezza e continenza del servizio, e dotato pertanto di sufficiente portata dissuasiva da realizzarsi, a valle, mediante l'effettiva inflizione delle sanzioni” ».

L'articolo 5 interviene sulla disciplina della RAI-Radiotelevisione italiana Spa di cui all'articolo 49 del testo unico.

La durata del mandato dei membri del consiglio di amministrazione è elevata da tre a cinque anni. Infatti, anche alla luce di quanto avvenuto nell'esperienza concreta di questi anni, appare utopistico pensare che un triennio sia sufficiente a redigere e attuare interamente il piano industriale, specie se questo si pone, così come dovrebbe, obiettivi ambiziosi per il futuro dell'azienda.

Parallelamente, essendo la nuova durata del mandato pari a quasi il doppio di quella

vigente, è eliminata la possibilità di un secondo mandato, prevedendo la non rieleggibilità dei membri del consiglio di amministrazione.

Si è inoltre ritenuto di uniformare la disciplina prevista per la nomina del presidente e dell'amministratore delegato della RAI, introducendo anche per quest'ultimo la condizione di efficacia del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Quanto ai requisiti dei membri del consiglio di amministrazione, è aggiunto, al comma 4-*bis*, il possesso di una comprovata esperienza nell'ambito dell'innovazione digitale. Ancora una volta, vale quanto già evidenziato in merito all'attuale scenario del mercato dell'audiovisivo, nel quale l'offerta digitale e multiplatforma si presenta come fondamentale condizione di sopravvivenza.

Infine è riformulata la disposizione sul limite massimo retributivo di 240.000 euro, che prevede la sola eccezione dell'amministratore delegato, accorpando al comma 12-*bis* le previsioni contenute nei commi 1-*ter* e 1-*quater*, che sono conseguentemente abrogati.

L'articolo 6 interviene modificando l'articolo 49-*ter* del testo unico relativo ai contratti conclusi dalla RAI e dalle società partecipate.

In particolare, la disposizione dell'articolo 49-*ter* è integrata con la previsione della garanzia di equilibrio tra la produzione interna dei programmi da parte della RAI e l'affidamento della stessa a società esterne, che si concretizza nell'impegno a realizzare direttamente almeno il 60 per cento della propria offerta e a non concedere in appalto la produzione di trasmissioni in diretta, di rilievo nazionale, che hanno un impatto fondamentale per l'adempimento del contratto di servizio.

La novella è frutto delle riflessioni avvenute all'interno della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, che, anche attraverso una risoluzione sul rapporto tra servizio pubblico, agenti e società di produzione approvata nella XVII legislatura, ha chiesto in più occasioni alla RAI di impegnarsi in maniera concreta e tangibile per la valorizzazione della produzione interna, nonché delle più recenti vicende che hanno riguardato alcuni programmi in diretta trasmessi dalla RAI e organizzati e prodotti da terzi, che hanno leso gravemente l'immagine dell'azienda.

Come confermato da tali episodi, la RAI, dovendo garantire un'offerta radiotelevisiva

rispondente agli obblighi del contratto di servizio, non può sottrarsi dall'esercitare sulle trasmissioni che manda in onda una supervisione editoriale, la quale deve essere molto accurata quando si tratta di eventi che hanno particolare rilevanza per la società e grande risonanza mediatica. In questi casi, l'azienda non può limitarsi ad acquistare e mandare in onda, ma deve essere coinvolta nelle scelte decisionali su ospiti e contenuti, nel rispetto della missione del contratto di servizio. La responsabilità finale infatti ricade sempre sul servizio pubblico. Alla base della novella in parola vi sono altresì, come già osservato, ragioni di ottimizzazione delle spese e di valorizzazione delle rilevanti risorse interne.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 38 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177)

1. All'articolo 38 del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« *1.* La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione di ciascuna rete e il 12 per cento di ogni ora di programmazione di ciascuna rete »;

b) dopo il comma 13 è aggiunto il seguente:

« *13-bis.* L'acquisizione di risorse attraverso la raccolta pubblicitaria da parte della concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo deve rappresentare una fonte di ricavo accessoria e deve essere effettuata rispettando i principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione ».

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 45 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177)

1. All'articolo 45, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio

2005, n. 177, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo la lettera o) è inserita la seguente:

« o-bis) la conclusione dei contratti di diffusione pubblicitaria sulla base di principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione, prevedendo la necessità di assicurare un corretto assetto di mercato »;

b) dopo la lettera s) è aggiunta la seguente:

« s-bis) un'ampia offerta di contenuti e format, ideati per una fruizione attraverso diverse piattaforme di comunicazione, dedicati all'innovazione digitale, allo sviluppo tecnologico, alla divulgazione della cultura informatica, alla disciplina giuridica del web e alla sostenibilità digitale ».

Art. 3.

(Modifiche all'articolo 47 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177)

1. All'articolo 47 del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-bis. La società concessionaria riferisce semestralmente alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in merito all'impiego effettivo delle risorse provenienti dal gettito del canone e di quelle provenienti dalla pubblicità, in base ai principi della contabilità separata »;

b) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« 3-bis. L'intero gettito del canone determinato ai sensi del comma 3 è attribuito interamente alla società concessionaria »;

c) al comma 4, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , ivi comprese la pro-

duzione, l'acquisizione o la cessione, la distribuzione o la comunicazione al pubblico, sotto qualsiasi forma, di programmi che non costituiscono adempimento degli obblighi di servizio pubblico »;

d) dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

« *4-bis.* La società concessionaria garantisce la destinazione di una quota adeguata dei propri investimenti all'offerta di contenuti e *format* di cui all'articolo 45, comma 2, lettera *s-bis*). A tale scopo, la società concessionaria redige un piano di investimento digitale, nel quale devono essere indicati in modo dettagliato le somme stanziare e i relativi obiettivi ».

Art. 4.

(Modifiche all'articolo 48 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177)

1. All'articolo 48 del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis.* L'Autorità verifica semestralmente il rispetto dell'obbligo di cui all'articolo 45, comma 2, lettera *o-bis*), anche sulla base dei dati e delle informazioni trasmesse dalla società concessionaria, accertando l'assenza di pratiche contrarie ai principi della concorrenza, ivi compresa l'applicazione sistematica e discriminatoria di sconti non trasparenti sui prezzi di listino, con facoltà di adottare misure di riequilibrio ».

Art. 5.

(Modifiche all'articolo 49 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177)

1. All'articolo 49 del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi *1-ter* e *1-quater* sono abrogati;

b) al comma 4, il terzo periodo è sostituito dal seguente: « Il mandato dei membri del consiglio di amministrazione dura cinque anni e i membri non sono rieleggibili »;

c) al comma 4-*bis*, le parole: « e culturale » sono sostituite dalle seguenti: « , culturale e dell'innovazione digitale »;

d) al comma 9, le parole: « approva il piano industriale e il piano editoriale » sono sostituite dalle seguenti: « approva il piano industriale, il piano editoriale e il piano di investimento digitale »;

e) al comma 10, alinea, dopo il primo periodo è inserito il seguente: « La nomina diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi »;

f) al comma 11, le parole: « L'amministratore delegato rimane in carica per tre anni » sono sostituite dalle seguenti: « L'amministratore delegato rimane in carica per cinque anni »;

g) il comma 12-*bis* è sostituito dal seguente:

« 12-*bis*. Ai componenti degli organi di amministrazione e controllo della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, ad eccezione dell'amministratore delegato, si applica il limite massimo retributivo di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Tale limite si applica altresì al personale dipendente, ai collaboratori e ai consulenti del soggetto affidatario della concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale; non si applicano le esclusioni di cui all'articolo 23-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ».

Art. 6.

(Modifiche all'articolo 49-ter del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177)

1. All'articolo 49-ter del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

« *3-bis.* La RAI-Radiotelevisione italiana Spa garantisce l'equilibrio tra la produzione interna dei programmi e l'affidamento della stessa a società esterne, impegnandosi a realizzare direttamente almeno il 60 per cento della propria offerta e a non concedere in appalto la produzione di trasmissioni in diretta, di rilievo nazionale, che hanno un impatto fondamentale per l'adempimento del contratto di servizio ».

€ 1,00