



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MALLEGNI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 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, 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 citato 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 su RaiUno, settimanali e orari 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 effettuarsi 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 prevedeva l'articolo 1 della legge 14 aprile 1975, n. 103. 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 della Corte costituzionale n. 284 del 2002).

L'articolo 2 introduce, nell'elenco di cui all'articolo 45, comma 2, del testo unico, un ulteriore obbligo in capo alla società concessionaria.

Il primo è un principio già previsto dall'articolo 25, comma 1, lettera s), punto iii), del Contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI-Radiotelevisione Italiana Spa per il periodo dal 2018 al 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 55 del 7 marzo 2018, a tenore del quale la società concessionaria « è tenuta a garantire la conclusione di 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 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 alle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione – 2001/C 320/04; 2009/C 257/01 – e nella raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sull'ampliamento della missione del servizio pubblico radiotelevisivo 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 al citato articolo 25,

comma 1, lettera s), punto iii), del Contratto di servizio 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.

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 *extra* gettito 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.

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.

Attraverso l'aggiunta di un comma 2-*bis* all'articolo 47 del citato testo unico, infatti, si prevede che la società concessionaria riferisca trimestralmente alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di cui all'articolo 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103, 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 del medesimo articolo 47, dopo la statuizione del divieto, per la società concessionaria della fornitura del servizio pubblico, di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal ca-

none 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 del presente disegno di legge 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, verifica 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 anticoncorrenziali, 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” costituisce 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 sei 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 al doppio di quella vigente, è eliminata la possibilità di un secondo mandato, prevedendo la non rieleggi-

bilità 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, accorpendo al comma 12-*bis* le previsioni contenute nei commi 1-*ter* e 1-*quater*, che sono conseguentemente abrogati.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 38 del testo unico
di cui al 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 3 per cento dell'orario settimanale di programmazione di ciascuna rete e il 10 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 società 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.

*(Modifica all'articolo 45 del testo unico
di cui al decreto legislativo
31 luglio 2005, n. 177)*

1. All'articolo 45 del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, al

comma 2, 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; ».

Art. 3.

(Modifiche all'articolo 47 del testo unico di cui al 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 trimestralmente alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, di cui all'articolo 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103, 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, come determinato ai sensi del comma 3, è attribuito interamente alla società concessionaria »;

c) al comma 4, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « ivi compresa 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 generale radiotelevisivo ».

Art. 4.

*(Modifica all'articolo 48 del testo unico
di cui al 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 anticoncorrenziali, ivi compresa l'applicazione sistematica e discriminatoria di sconti non trasparenti sui prezzi di listino, con facoltà di adottare delle misure di riequilibrio ».

Art. 5.

*(Modifiche all'articolo 49 del testo unico
di cui al 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) il comma *1-ter* e il comma *1-quater* sono abrogati;

b) al comma 3, le parole: « è composto da sette membri » sono sostituite dalle seguenti: « è composto da nove membri »;

c) al comma 4, le parole: « Il mandato dei membri del consiglio di amministrazione dura tre anni e i membri sono rieleggibili una sola volta » sono sostituite dalle seguenti: « Il mandato dei membri del consiglio di amministrazione dura cinque anni e i membri non sono rieleggibili »;

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

e) al comma 6, lettera a), le parole: « due eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal Senato della Repubblica » sono sostituite dalla seguenti: « tre eletti dalla Camera dei deputati e tre eletti dal Senato della Repubblica »;

f) 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 »;

g) al comma 10, 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, di cui all'articolo 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103 »;

h) 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 sei anni »;

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

« 12-*bis*. Ai componenti degli organi di amministrazione e controllo della società 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 ».

€ 1,00