

## XVIII LEGISLATURA

### PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato

GIORGIO MULE', MICHELE ANZALDI

#### **Disposizioni in materia di finanziamento della società Rai-radiotelevisione italiana Spa**

ONOREVOLI COLLEGHI – La RAI, società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, è caratterizzata da un modello di finanziamento che vede la compresenza di risorse di natura pubblica (canone) e commerciali (pubblicità). In tale contesto, la certezza di introiti garantiti dal canone di abbonamento, in misura assai rilevante (oltre 1,2 miliardi di euro), fornisce sicurezza e condizioni di operatività impensabili per altri operatori del mercato.

La concessionaria pubblica, in merito alla vendita degli spot pubblicitari, sia nel *daytime* sia nella fascia più importante, il *prime time*, sta ponendo in essere, con segnali sempre più evidenti, una politica orientata su una linea diametralmente opposta ai principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione. Un vero e proprio *dumping* pubblicitario che l'Azienda pubblica opera da anni con politiche di prezzo non sostenibili dai concorrenti, o comunque tali da ridurre eccessivamente, o addirittura azzerare, i loro margini, grazie alla risorsa pubblica costituita dal canone.

La politica ribassista di Rai è, infatti, in corso da anni (almeno dal 2012-2014) come si evince dai dati relativi all'andamento medio dei prezzi, rilevato da Nielsen. In tutti questi anni, l'Azienda pubblica ha costretto tutti i concorrenti ad adeguarsi, ovviamente in differente misura e maniera, in relazione alle dimensioni economiche ed alle strategie di ognuno. Nello specifico, l'analisi dell'andamento degli sconti sia nel periodo 2010-2018, sia nel triennio 2017-2019 (su dati Nielsen), mostra una costante tendenza all'incremento degli sconti medesimi, e quindi alla riduzione dei prezzi, da parte di tutti gli operatori, con Rai che, su ambedue gli archi temporali, riduce i prezzi in misura maggiore rispetto ai suoi concorrenti, nonostante i più ridotti quantitativi che può offrire, per via degli indici di affollamento e la almeno teorica maggiore attrattiva della programmazione di servizio pubblico.

L'analisi di lungo periodo 2010-2018, su dati Nielsen, mostra che nel biennio 2012-2014 è stato generato da Rai uno shock di mercato non più recuperato negli anni successivi. In questo modo la strategia ribassista ha assunto caratteri di sistematicità a prescindere dalle audience, tanto che, dall'andamento sugli sconti nel periodo dal 2017 al 2019 si evince che nel 2019 è stata superata la soglia media del 90% di sconto con sconti mensili pubblicati da Nielsen che sfiorano il 94%.

A tal proposito, l'AGCOM in esito all'iter procedimentale concernente il mercato pubblicitario ha evidenziato l'assenza di parametri certi e obiettivi per l'analisi delle negoziazioni della Concessionaria e degli effetti sulla gestione complessiva del servizio pubblico radiotelevisivo. In

particolare, rileva l'AGCOM, che è stato impossibile risalire ai criteri di formazione dei prezzi ed individuare la "connessione" tra il listino e il prezzo effettivo, non risultando evidenti, chiari ed univoci i parametri la cui applicazione conduce alla rilevazione della necessità di risorse pubblicitarie ulteriori e in misura non prevalente rispetto alle entrate del canone al fine di svolgere la missione di servizio pubblico. E tanto anche, ed ancor di più, in ragione del mancato riscontro da parte di RAI alle numerose richieste di fornire dati, formulate proprio allo scopo di analizzare l'iter di formazione dei prezzi effettivi di vendita degli spazi pubblicitari. A tale riguardo, a seguito del mancato riscontro alle numerose richieste di fornire dati, l'AGCOM ha avviato nei confronti di RAI un procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 1, comma 30, della legge 31 luglio 1997, n. 249, per non avere - la stessa - provveduto, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dall'Autorità. Tale procedimento si è concluso con la delibera n. 60/20/CONS di archiviazione per intervenuta oblazione: è noto che, secondo giurisprudenza consolidata, accedere a detto beneficio implica il riconoscimento, pur se implicito, della illegittimità della condotta posta in essere e oggetto di contestazione, e conseguentemente della legittimità del provvedimento.

Accertato che la concessionaria del servizio pubblico aveva posto in essere un sistema non oggettivo e non trasparente per la formazione dei prezzi di vendita degli spazi pubblicitari, per fascia e per programma, e che una rilevante differenza tra prezzi effettivi e condizioni di listino avrebbe potuto provocare discriminazioni tra inserzioni e inserzionisti, oltre che non dare evidenza della corretta destinazione del canone, l'Autorità ha adottato la delibera n. 61/20/CONS.

La violazione rilevata e sanzionata ex art. 48 del TUSMAR con la delibera n. 61/20/CONS, consiste nell'adozione di pratiche non improntate al principio della trasparenza e della non discriminazione nella vendita degli spazi pubblicitari, e dunque in una condotta incompatibile con le disposizioni riconducibili al contratto di servizio, che obbligano la concessionaria del servizio pubblico all'applicazione di parametri e condizioni certi e trasparenti nella costruzione dei prezzi di vendita degli spazi pubblicitari, in grado di fornire all'Autorità le informazioni e i dati necessari alla misura dell'efficienza di gestione e corretto utilizzo del canone. Nelle premesse del provvedimento si rileva come la mancanza di trasparenza nelle pratiche di formazione dei prezzi praticati per la vendita degli spazi pubblicitari sia 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. In particolare, rileva anche la considerazione che RAI, in quanto operatore pubblico finanziato dal canone, potrebbe utilizzare le entrate da canone per finanziare attività diverse e in virtù di tale sovra-compensazione ridurre le entrate da pubblicità, attraverso scelte strategiche volte a praticare sconti elevati sui prezzi di listino a parità di affollamento orario, anziché ridurre l'affollamento, generando possibili effetti distorsivi anche sulla dinamica dei prezzi di mercato".

L'Agcom dopo aver rilevato nei fatti una palese distanza tra i prezzi di listino e gli sconti effettivamente praticata, ai sensi del comma 7 dell'articolo 48 del TUSMAR, ha pertanto diffidato "la concessionaria del servizio pubblico affinché cessi la condotta contestata e assuma iniziative idonee a garantire il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione nella vendita degli spazi pubblicitari, anche tenuto conto degli sconti tenuto conto degli sconti adottati sul mercato pubblicitario da un operatore efficiente". Conseguentemente ne ha accertato il mancato rispetto e ha imposto alla Rai di cessare "immediatamente comportamenti analoghi a quelli oggetti dell'infrazione accertata, assicurando il rispetto dei principi di non discriminazione e di trasparenza nella conclusione dei contratti di diffusione pubblicitaria, anche al fine di consentire all'Autorità di verificare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche destinate al finanziamento delle attività e della programmazione di servizio pubblico."

Successivamente, il Tar del Lazio ha sospeso in sede cautelare gli adempimenti di produzione documentale in un momento di difficoltà legata all'emergenza sanitaria, lasciando dunque pienamente valida la parte relativa all'inibitoria sul comportamento non trasparente e discriminatorio.

Nonostante l'intervento dell'Agcom, la politica di dumping pubblicitario è stata perpetrata dalla Rai anche durante i mesi di c.d. *lockdown* a causa dell'emergenza sanitaria. Il dato trimestrale di Nielsen gennaio-marzo 2020, in piena esplosione dell'emergenza sanitaria, evidenzia come la Rai sia passata da uno sconto medio 89,4 del periodo gennaio-marzo 2019 al 91,0 del periodo gennaio-marzo 2020. In termini di impatto diretto sul prezzo, un aumento di 1,6 punti di sconto si traduce in una flessione del -15,1% del prezzo medio degli spazi.

La smisurata e aggressiva politica degli sconti adottata da Rai ha come unico effetto quello di svilire la pubblicità stessa e il valore dei suoi contenuti oltre che ovviamente l'effetto di sottrarre risorse necessarie alla sopravvivenza delle altre emittenti televisive e degli altri mezzi, a partire dalla carta stampata. A tal proposito è, dunque, necessario e non più procrastinabile un intervento legislativo.

La proposta di legge, stabilisce per la Rai il divieto di percepire, direttamente o indirettamente, per il funzionamento del servizio pubblico generale radiotelevisivo, i proventi derivanti dalle operazioni di vendita degli spot pubblicitari. Con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico e sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri e le modalità volti ad assegnare la somma corrispondente all'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita degli spot pubblicitari nella misura massima del 70 per cento al Fondo per il pluralismo e l'innovazione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 16 ottobre 2016, n. 198. Tale misura si rende necessaria al fine di assicurare l'indipendenza e il pluralismo dell'informazione, nonché di incentivare l'innovazione dell'offerta informativa (articolo 1). Conseguentemente, è prevista l'opportuna abrogazione del comma 1 dell'articolo 38 del Testo unico della radiotelevisione di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 con cui si prevede il limite di affollamento pubblicitario per la concessionaria pubblica (articolo 2).

#

#

#

## PROPOSTA DI LEGGE

### Articolo 1

*(Disposizioni in materia di vendita degli spot pubblicitari)*

1. Dall'entrata in vigore della presente legge, è fatto divieto alla società Rai-radiotelevisione italiana Spa di percepire, direttamente o indirettamente, per il funzionamento del servizio pubblico generale radiotelevisivo, i proventi derivanti dalle operazioni di vendita degli spot pubblicitari.
2. Al fine di assicurare l'indipendenza e il pluralismo dell'informazione, nonché di incentivare l'innovazione dell'offerta informativa, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri e le modalità volti ad assegnare la somma corrispondente all'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita degli spot pubblicitari di cui al comma 1 nella misura massima del 70 per cento al Fondo per il pluralismo e l'innovazione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 16 ottobre 2016, n. 198.

### Articolo 2

*(Abrogazione)*

1. Il comma 1 dell'articolo 38 del Testo unico della radiotelevisione di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 è abrogato.

#