

COMMISSIONE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI

RADIOTELEVISIVI

(Presidente On. Roberto Fico)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE

DELL'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

ANGELO MARCELLO CARDANI

Palazzo San Macuto

16 marzo 2017

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati, esprimo il mio ringraziamento, anche a nome del Collegio che rappresento, per aver voluto audire l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nell'ambito del processo che conduce al rinnovo della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo e all'approvazione della nuova Convenzione annessa al decreto di concessione.

In ragione delle specifiche funzioni di regolamentazione e di vigilanza del settore che il legislatore ha assegnato ad Agcom, tale consultazione costituisce una preziosa occasione per esprimere la posizione dell'Autorità su un tema di significativa rilevanza quale il rinnovo della concessione alla luce e nella prospettiva di evoluzione del sistema digitale e dei media.

La Convenzione annessa al decreto di affidamento del servizio ha carattere generale e prospettico (dieci anni) e contiene principi, criteri e condizioni che costituiscono il quadro di riferimento della Concessione e su cui si incardina il contratto di servizio quinquennale.

Nel rispetto delle prerogative attribuite dalla legge al Governo e, segnatamente, al Ministero dello sviluppo economico (di seguito, MISE) e al Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito, MEF), l'Autorità è il soggetto investito di una specifica funzione di vigilanza nei confronti della concessionaria pubblica ai sensi dell'art. 48 del Testo unico, dovendo verificare che il servizio pubblico (di seguito, anche SP) venga prestato ai sensi della normativa nazionale ed europea in materia di servizio pubblico radiofonico e televisivo, del contratto di servizio e della relativa regolamentazione attuativa.

Inoltre, vale ricordare che la citata legge n. 249 del 1997, all'art. 1, comma 6, lett. b), n. 10 prevede che l'Autorità proponga al Ministero delle comunicazioni (ora

MISE) lo schema della convenzione annessa alla concessione – verificando poi l’attuazione degli obblighi ivi previsti – mentre la Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi esprime parere obbligatorio entro trenta giorni, sia sullo schema di convenzione che sul contratto di servizio. Tale potere di proposta sembra essere mantenuto inalterato anche a seguito dell’entrata in vigore dell’art. 9 della legge n. 198/2016 che ha novato l’art. 49 del Testo unico inserendo il comma 1-*quiquies*. Una lettura coordinata delle due norme porta a ritenere che la nuova disposizione abbia soltanto ridisegnato l’iter che conduce all’approvazione della convenzione annessa alla concessione per il servizio pubblico radiotelevisivo non andando, invero, ad intaccare il potere di proposta dell’Autorità.

Ed è proprio nell’esercizio di tale potere di proposta che l’Autorità ha inviato al Ministero dello sviluppo economico lo scorso 23 febbraio un documento con il quale ha formulato osservazioni e proposte in vista della predisposizione del testo definitivo della convenzione annessa al decreto di concessione. Riteniamo che le premesse del testo della Convenzione - in un’ottica di puntuale ricostruzione della cornice legislativa di riferimento e di corretta attribuzione degli ambiti di rispettiva competenza istituzionale - debbano recare espressa menzione sia dei poteri di proposta di questa Autorità ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lett. b), n. 10 della legge 249/97, sia del documento da essa prodotto nell’esercizio delle attribuzioni conferitele dal legislatore.

Esaminato lo schema di convenzione approvato lo scorso venerdì 10 marzo dal Consiglio dei Ministri, su proposta del competente Ministero, l’Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni, richiamando l’attenzione su alcuni aspetti principali.

A questo fine, appare prioritario che la Convenzione definisca il mandato della concessionaria pubblica individuandone la missione e, di conseguenza, il perimetro del servizio pubblico avente finalità di interesse generale e obiettivi pubblici chiaramente definiti (rappresentatività, coesione sociale, democrazia, pluralismo, qualità dei prodotti editoriali e culturali, innovazione tecnologica e dei servizi di comunicazione e informazione).

La RAI deve svolgere un ruolo fondamentale di traino per l'intero sistema audiovisivo, operando secondo cinque linee direttrici:

- 1) tutela dei diritti fondamentali e dei diritti civili;
- 2) qualità distintiva dell'offerta e marcato orientamento all'innovazione linguistico-espressiva e a funzioni educativo-formative come prerogativa di tutta la programmazione, lineare e non-lineare;
- 3) sostegno diretto e consistente allo sviluppo della produzione audiovisiva;
- 4) valorizzazione del patrimonio audiovisivo pubblico;
- 5) orientamento all'innovazione tecnica nel settore radiotelevisivo.

La Convenzione annessa all'atto di concessione deve garantire l'indipendenza del servizio pubblico nello svolgimento dei suoi compiti e nell'adempimento della sua missione di servizio pubblico.

In questo passaggio storico, di revisione di un atto di concessione ultraventennale, in un contesto competitivo e di mercato radicalmente mutato, la definizione della missione di servizio pubblico deve considerare la valorizzazione dell'offerta della concessionaria

pubblica, affermandone, tuttavia e prioritariamente il carattere distintivo e di servizio universale rispetto al panorama esistente.

In quest'ottica, si esprime apprezzamento per i ripetuti riferimenti ai principi di completezza, obiettività, imparzialità e indipendenza dell'informazione e, più in generale, di tutta l'offerta del servizio pubblico, nonché per il richiamo al rispetto dei principi di pari opportunità e di tutela della persona contenuti nell'art. 1 dello schema di convenzione. Al riguardo, sarebbe tuttavia auspicabile inserire già nella definizione della missione il vincolo a riservare specifica attenzione verso particolari categorie di utenti (minori, minoranze etnico/linguistiche/religiose, disabili sensoriali) in luogo del generico riferimento al rispetto della dignità della persona già contenuto nel Testo unico. Al tempo stesso andrebbe richiamato il concetto di universalità non solo in senso "passivo" (raggiungere tutta la popolazione italiana), ma anche "attivo" (contenuti che rappresentino i diversi interessi e punti di vista della popolazione e dell'immagine dell'Italia all'estero e servizi che consentano la partecipazione e il dialogo con gli utenti).

Per quel che concerne la parte dello schema di Convenzione dedicata al tema dell'infrastruttura e degli impianti, merita sicuro apprezzamento il puntuale dettato dell'art. 4, come anche la previsione - recata nell'articolo 3, comma 1, lett. a) - della ricezione gratuita del segnale da parte del 100% della popolazione (universalità della diffusione). A questo ultimo riguardo, si osserva tuttavia che, al netto della necessità di garantire la ricezione gratuita di tutta la programmazione radiofonica e televisiva attraverso la rete digitale terrestre (e l'efficiente uso dello spettro radioelettrico), e in un'ottica di neutralità tecnologica, va garantita altresì la ricezione universale e gratuita

attraverso altre piattaforme (IP e satellite) anche prevedendo un generico obbligo di ri-trasmissione del servizio pubblico su tutte le piattaforme. La Concessionaria dovrebbe, infine, avere quale obiettivo quello della valorizzazione dei propri contenuti attraverso la distribuzione e commercializzazione indifferenziata e/o differita dei propri prodotti e contenuti, anche sul mercato internazionale.

In relazione alla gestione e sviluppo delle reti, appare auspicabile che la Convenzione contenga delle previsioni riferite all'uso efficace ed efficiente dello spettro radioelettrico, prevedendo in particolare, al fine di assicurare la diffusione del servizio pubblico televisivo sul territorio nazionale e regionale, l'assegnazione alla concessionaria e l'obbligo di un uso efficiente di risorse spettrali adeguate nell'ambito della revisione del Piano nazionale delle frequenze in seguito alla liberazione della banda 700 MHz, fatta salva la possibilità – laddove più efficiente – di acquisire capacità trasmissiva da soggetti terzi e senza ledere gli interessi della società di servizio pubblico.

Quanto agli obblighi, si accoglie con favore l'attenzione riservata dallo schema di convenzione al sostegno all'industria nazionale dell'audiovisivo consentendo così alla concessionaria pubblica di assumere un ruolo centrale ed essere punto di riferimento per l'industria creativa audiovisiva e digitale, dando impulso alla produzione e alla distribuzione di prodotti nazionali ed europei. Sarebbe invece opportuna, rappresentando a questo fine la Convenzione la sede più adeguata, una più chiara individuazione degli obblighi in tema di pluralismo politico-istituzionale e pluralismo sociale allo scopo di differenziare anche sotto tale specifico profilo la missione di servizio pubblico della concessionaria. Sarebbe altresì auspicabile una più forte

indicazione in direzione della valorizzazione del mezzo radiofonico, dell'accessibilità delle teche e dello sviluppo e uso degli archivi, dell'impegno a favore dell'informazione di servizio, di pubblica utilità e di emergenza.

Per quel che concerne il tema della pubblicità, si fa osservare che i principi di leale concorrenza, trasparenza e non discriminazione cui fa riferimento l'articolo 9 comma 2 hanno carattere generico e non consentono di rispondere all'obiettivo – tra l'altro previsto

dalle norme europee in materia di aiuti di Stato al servizio pubblico radiotelevisivo (2009/C 257/01) – di vigilare sull'assenza di sussidi incrociati tra attività finanziate dal canone e attività commerciali e, in generale, di verificare possibili azioni restrittive della concorrenza sui mercati in concorrenza. A tal fine si ravvisa l'esigenza di dettagliare opportunamente le previsioni contenute negli articoli 11 e 14 siano opportunamente dettagliati stabilendo che all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (in qualità di soggetto investito delle funzioni di controllo) vengano fornite tutte le informazioni e gli elementi necessari ad accertare la corretta imputazione di costi e ricavi alle attività di servizio pubblico rispetto a quelle commerciali. Pertanto, non rileva il richiamo generico ai principi generali di lealtà e non discriminazione quanto piuttosto la determinazione di obblighi di trasparenza quali: a) i conti interni corrispondenti alle diverse attività, ovvero le attività di servizio pubblico e le attività non di servizio pubblico, devono essere separati; b) i costi e le entrate devono essere correttamente imputati o attribuiti in base a principi contabili applicati con coerenza e obiettivamente giustificati; c) i principi contabili secondo i quali vengono tenuti conti separati devono essere chiaramente definiti.

Sempre in tema di pubblicità, il mero rinvio operato dalla medesima disposizione agli artt. 37 e 38 del Testo unico risulta di non agevole lettura ove letto in relazione alla previsione recata dal comma 2 dell'art. 13 che, seppur con riferimento al tema del finanziamento, si sofferma sul rispetto delle norme in materia di affollamenti pubblicitari con un inciso sulla *“distribuzione tra i canali trasmissivi dei messaggi pubblicitari”*.

Più in generale, si condivide la previsione esplicita del divieto di inserimento di pubblicità nei canali tematici per bambini, ma si osserva altresì che la presenza di inserzioni pubblicitarie in tutti i canali e servizi, generalisti e specializzati, televisivi e Internet, e in tutte le fasce orarie, ha determinato un progressivo e marcato orientamento dell'offerta dell'operatore di servizio pubblico italiano alle dinamiche commerciali. Le eventuali nuove entrate derivanti dalla raccolta del canone dovrebbero perciò indurre una riduzione della dipendenza del servizio pubblico dal mercato pubblicitario, con ciò diminuendo i rischi di assecondare istanze del pubblico non rispondenti al “valore” e alla missione pubblica del servizio in concessione. Più in generale, pur condividendo la previsione esplicita del divieto di inserimento di pubblicità nei canali tematici per bambini, sembrerebbe coerente prevedere che gli spazi pubblicitari siano rigorosamente contingentati e trasparenti rispetto alla natura del servizio offerto, eventualmente anche prevedendo limiti più vincolanti. In particolare, si potrebbe ipotizzare di eliminare la pubblicità tabellare sui canali tematici prioritariamente o esclusivamente finanziati dal canone, o comunque prevedere specifiche regole/divieti di inserimento e raccolta della pubblicità maggiormente stringenti limitatamente a tipologie di programmi e contenuti di servizio pubblico (es. news, programmi educativi). La previsione di tali vincoli è

condizionata innanzitutto dalla trasparenza e certezza del valore del canone e del gettito prodotto rispetto al perimetro del servizio pubblico e universale.

La trattazione di questo specifico aspetto conduce a quello che si configura come uno dei temi prioritari toccati dallo schema di Convenzione, ovvero il finanziamento del Servizio pubblico. Un tema centrale e nevralgico non solo per la vita e l'esistenza del Servizio pubblico stesso, ma anche per gli equilibri e gli assetti del mercato nel quale il Servizio pubblico opera, e sui quali la questione del finanziamento della Concessionaria riveste un ruolo centrale.

Il nuovo regime di riscossione del canone di cui alla legge 208/2015 (co. 153 e ss., il cd. "canone in bolletta") introduce un sistema di finanziamento potenzialmente in grado di accrescere le risorse a disposizione della Concessionaria, ancorché la contestuale riduzione del suo importo unitario (da 113,50 a 90 euro), e la previsione di utilizzarne una quota per altre finalità, potrebbero avere un effetto in controtendenza rispetto all'obiettivo perseguito dalla novella legislativa. Ferma restando, pertanto, la necessità di una attenta valutazione e ponderazione degli esiti del processo di riforma in atto, le risorse economiche di cui la Concessionaria beneficia devono essere utilizzate per avvicinare i cittadini al Servizio Pubblico, rafforzare il carattere distintivo della sua programmazione, garantire una maggiore qualità del prodotto e un più elevato tasso di innovazione del servizio offerto.

Le possibili entrate addizionali derivanti dalla raccolta del canone potrebbero disincentivare la raccolta di risorse dal mercato pubblicitario, con ciò avvicinando le esigenze del "pubblico-contribuente" con il "valore" e la missione pubblica del servizio in concessione.

Le risorse pubbliche dovranno ovviamente essere proporzionate agli obiettivi di servizio assegnati e, al tempo stesso, stabili e prevedibili su un arco temporale ragionevolmente lungo. A tale proposito, la previsione di un finanziamento su base quinquennale (sul modello della recente proposta di nuova concessione per la BBC), sembra assecondare in maniera efficace la duplice esigenza, da un lato, di assicurare la flessibilità della finanza e fiscalità pubblica e, dall'altro, di assicurare la possibilità per l'azienda di programmare al meglio le proprie attività. Una previsione dell'ammontare del canone su base quinquennale sarebbe peraltro allineata con la durata dei prossimi contratti di servizio.

Rispetto a questa impostazione, si richiamano due elementi critici contenuti nell'articolo 13 dello schema di convenzione. Da un lato l'incertezza derivante dal riferimento ad una "quota" dell'ammontare complessivo derivante dal canone di legge a copertura del servizio pubblico affidato. Dall'altro la previsione di una determinazione annuale dell'ammontare del canone.

La previsione di un finanziamento attraverso risorse "pubbliche" (canone) rende necessario che le attività di Servizio pubblico siano nettamente distinguibili e identificabili come tali, onde assicurare il massimo grado di trasparenza circa l'uso e la destinazione delle risorse pubbliche. In tal senso, il perimetro del servizio pubblico va riconsiderato e dettagliato, anche allo scopo di rendere efficace il modello di separazione e corretta e trasparente la gestione delle risorse derivanti dal canone. Il concorso del finanziamento da mercato può, in certa misura, essere giustificato e coerente con la natura pubblica dell'attività svolta: in particolare, ciò si giustifica in un'ottica di contenimento del costo del servizio per la collettività. Tuttavia, in coerenza

con i principi delineati, occorre che tali risorse – per la loro entità e per il modo in cui vengono generate – non assumano consistenza tale da alterare la funzione stessa dell'emittente e, in definitiva, la sua natura.

L'articolo 14 dello schema di Convenzione è dedicato alla contabilità separata, tema strettamente intrecciato a quelli del perimetro del servizio pubblico e delle fonti di ricavo della concessionaria. L'articolo 14 si limita, invero, ad un mero richiamo alle norme esistenti (art. 47, commi 1 e 2, TUSMAR), cui Agcom ha dato piena applicazione fin dal 2005, dapprima con la delibera n. 102/05/CONS che ha dettato le linee guida per la separazione contabile e poi con la delibera n.186/05/CONS che ha approvato lo schema di contabilità separata allo scopo predisposto dalla concessionaria.

L'articolo 2 della delibera 102/05/CONS, ha previsto, in particolare, che l'attività aziendale sia articolata in tre distinti aggregati contabili:

- A) aggregato di servizio pubblico, relativo alle voci di costo e di ricavo delle attività di produzione e di programmazione riconducibili al servizio pubblico;
- B) aggregato commerciale, relativo alle voci di costo e di ricavo delle attività di produzione, programmazione e vendita riconducibili all'attività commerciale;
- C) aggregato di servizi tecnici, relativo alle voci di costo e di ricavo delle attività strumentali di trasmissione e di supporto per le funzioni di produzione, programmazione, conservazione e messa in onda dei programmi.

La verifica della contabilità separata della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo è stata una attività che Agcom ha inteso svolgere con puntualità e rigore. Ad esempio siamo stati noi a stabilire il rispetto di obblighi di trasparenza e di interesse generale richiedessero che le relazioni della società di revisione fossero rese pubbliche

mediante pubblicazione sul sito della Rai, e che le stesse fossero altresì trasmesse alla Corte dei Conti.

Tuttavia, nonostante gli sforzi profusi, si può senz'altro affermare, sulla base dell'esperienza maturata in questi anni, che il modello di separazione contabile all'epoca concepito non ha pienamente corrisposto a principi di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, per di più in presenza di scarsi poteri reali di indirizzo, correzione e sanzione in capo a questa Autorità. Ciò anche in ragione di due precise circostanze: in primo luogo, la attuale formulazione delle norme ha lasciato di fatto ampia discrezionalità alla concessionaria nella determinazione del perimetro degli aggregati e, in particolare, dell'aggregato A (servizio pubblico) e B (commerciale). In secondo luogo, il rapporto di presupposizione postulato dall'articolo art. 47 TUSMAR tra la contabilità separata e l'entità del canone stabilito annualmente dal Ministero, non ha mai trovato concreta applicazione. In altri termini, non risulta che il canone sia mai stato adeguato sulla base dei risultati della contabilità separata.

Alla luce della oggettiva inadeguatezza del modello vigente, appare tanto più utile ricordare che la stessa Commissione europea, nella Comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva (2009/C 257/01), per quanto abbia previsto come requisito minimo la separazione contabile, ha tuttavia chiesto agli Stati membri *“di considerare come forma di pratica migliore la separazione funzionale...”*. Dunque, anche in coerenza con tale ultimo mandato, le criticità evidenziate potrebbero essere superate laddove – previa una puntuale definizione della missione di servizio pubblico – la separazione contabile fosse accompagnata dalla introduzione di una separazione funzionale, unitamente alla previsione di più incisivi poteri di vigilanza e sanzione in capo all'Autorità. Ciò

consentirebbe di soddisfare più efficacemente le esigenze di trasparenza postulate dall'ordinamento comunitario.

Voglio, infine, soffermarmi su altri due aspetti dell'articolato (e in particolare al contratto di servizio e i poteri di vigilanza).

Per quel che concerne il contenuto del contratto di servizio, l'art. 6 dello schema di Convenzione si limita a richiamare il quadro normativo vigente, senza fornire particolari indicazioni di dettaglio sugli ambiti di intervento del contratto. Nella parte introduttiva della mia relazione sono rinvenibili spunti e indicazioni che ritengo possano essere utili ad una ricostruzione più di dettaglio dei contenuti cui dovrà essere ispirato il prossimo contratto di servizio.

La lettura dell'art. 12 dello schema suscita forti perplessità nella misura in cui, nel ripartire in maniera generica e confusa le funzioni di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi gravanti sulla concessionaria tra l'Autorità e il Ministero, sembra voler mettere in discussione prerogative che le norme di rango primario attribuiscono esclusivamente all'Autorità di settore. La locuzione utilizzata ripetutamente nel testo ("secondo le rispettive competenze") solleva dunque seri dubbi interpretativi ed andrebbe attenuata e corretta per essere pienamente rispondente alla sovrastante cornice normativa di riferimento.

Alla medesima obiezione si presta, in tema di finanziamento del servizio pubblico, la disposizione recata nell'articolo 13, comma 2 del testo della Convenzione. La norma infatti, oltre a non ancorare ad alcun criterio i compiti di vigilanza ivi elencati,, si presta

ancora una volta ad interpretazioni controverse ed a possibili sovrapposizioni tra le due Istituzioni cui l'ordinamento attribuisce funzioni e ruolo profondamente diversi.

Vale qui ricordare, in considerazione della attuale formulazione degli articoli 12 e 13 dello schema di Convenzione, che l'art. 48, comma 1, del TUSMAR incontrovertibilmente affida a questa Autorità il compito di “verificare che il servizio pubblico generale radiotelevisivo venga effettivamente prestato” ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e del contratto di servizio. *Ad abundantiam* valga anche richiamare il caso recentissimo del Regno Unito dove, nel processo che ha portato al rinnovo della concessione alla BBC, sono state confermate ed ampliate le competenze e le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo sul servizio pubblico radiotelevisivo all'Autorità indipendente di settore (OFCOM).

Questi gli aspetti principali che ho ritenuto di portare all'attenzione della Commissione, lasciando ad eventuali domande o al dibattito, nonché all'intervento dei miei colleghi, la discussione su elementi specifici e gli approfondimenti.