



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

**DELIBERA N. 118/23/CSP**

**ORDINANZA-INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA  
SOCIETÀ RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. (FORNITORE DEL  
SERVIZIO DI MEDIA AUDIOVISIVO IN AMBITO NAZIONALE “RAI DUE”)  
PER LA VIOLAZIONE DELLA DISPOSIZIONE NORMATIVA CONTENUTA  
NELL’ART. 45, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 8 NOVEMBRE  
2021, N. 208**

**(PROC. N. 2638/FB)**

**L’AUTORITÀ**

NELLA riunione della Commissione per i servizi e i prodotti del 31 maggio 2023;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*”;

VISTA la legge 6 agosto 1990, n. 223, recante “*Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*”;

VISTO il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato*”;

VISTO il decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*”, convertito con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101;

VISTO il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante “*Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*”;

VISTA la delibera n. 353/11/CONS, del 23 giugno 2011, recante “*Nuovo regolamento relativo alla radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale*” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 565/14/CONS;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 434/22/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS del 29 luglio 2014, recante “*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e Consultazione pubblica sul documento recante Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 437/22/CONS;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

#### **1. Fatto e contestazione**

Nel corso dello svolgimento dell’attività di vigilanza svolta d’ufficio da questa Autorità mediante il monitoraggio della programmazione televisiva trasmessa sui servizi di media audiovisivi in ambito nazionale e, in particolare, delle comunicazioni commerciali audiovisive, è stato rilevato da parte del servizio media audiovisivo in ambito nazionale “*RAI DUE*” della società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., il superamento dei previsti limiti di affollamento orario nella trasmissione di messaggi pubblicitari nelle giornate del 18, 22 e 31 dicembre 2022.

Con provvedimento CONT. 5/23/DSM N°PROC. 2638/FB del 14 febbraio 2023, la Direzione servizi media dell’Autorità ha accertato la sussistenza di una condotta rilevante per l’avvio di un procedimento sanzionatorio ed ha contestato alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., con sede in Roma, viale Mazzini n. 14, la presunta violazione della disposizione normativa contenuta nell’art. 45, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n.208, per aver superato, nel corso della programmazione televisiva mandata in onda nei giorni 18, 22 e 31 dicembre 2022, i previsti limiti di affollamento pubblicitario, avendo trasmesso, nella fascia oraria compresa tra le ore 16:00 e le ore 17:00 del giorno 18 dicembre 2022 una percentuale di pubblicità pari al 13,61% della programmazione, nella fascia oraria compresa tra le ore 21:00 e le ore 22:00 del giorno 22 dicembre 2022 una percentuale di pubblicità pari al 13,19% della programmazione e nella fascia oraria compresa tra le ore 18:00 e le ore 24:00 del giorno 31 dicembre 2022 una percentuale di pubblicità pari al 7,47% della programmazione.

## 2. Deduzioni della società

La società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. – cui il citato atto di contestazione CONT. 5/23/DSM N°PROC. 2638/FB del 14 febbraio 2023 è stato notificato in pari data – con nota del 9 marzo 2023 (prot. AGCOM n. 0069276 del 10 marzo 2023) ha chiesto l’archiviazione del procedimento rappresentando quanto segue:

- nonostante la società Rai e la concessionaria pubblicitaria Rai Pubblicità si siano predisposte al rispetto dei nuovi limiti di affollamento pubblicitario imposti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 e di conseguenza, in base alla pianificazione originariamente schedulata, l’affollamento orario previsto nelle fasce orarie in contestazione fosse perfettamente coerente con le disposizioni normative, in data 18 dicembre 2022, la inaspettata e non programmabile maggiore durata della cerimonia di chiusura del Campionato del Mondo di calcio FIFA 2022 ha determinato lo slittamento di uno spazio pubblicitario con lieve (+0,61%) superamento del limite stabilito per la fascia 16:00-17:00 e per converso, abbattuto l’affollamento della precedente fascia ben al di sotto del limite di legge, pari a solo il 9,11%. Analogamente, il 22 dicembre 2022 il prolungarsi dell’edizione del TG2 delle ore 20:30 ha comportato lo spostamento dello spazio pubblicitario immediatamente successivo con un superamento marginale (appena lo 0,19%) del limite stabilito per la fascia 21:00-22:00 e, di nuovo, un abbattimento dell’affollamento della precedente fascia, ben al di sotto del limite di legge, pari a solo l’8,29%. Per quanto attiene alla fascia oraria 18:00-24:00 del 31 dicembre 2022 si osserva che in seguito alla scomparsa del Papa Emerito Benedetto XVI la programmazione della giornata è stata oggetto di inevitabili significative modifiche della programmazione con conseguenti ricadute anche nella pianificazione pubblicitaria. Rai Uno, Rai Due e Rai Tre hanno seguito infatti sin dalle ore 10:46, con numerosi speciali, le notizie relative alla scomparsa del Pontefice Emerito. Le modifiche, peraltro, hanno riguardato anche il resto della programmazione per assicurare la presenza in palinsesto di soli prodotti compatibili con l’evento luttuoso occorso. In tale contesto emergenziale, il break che doveva essere trasmesso alle ore 16:58 in testa al Tv Movie *“In gara per Natale”* è stato posizionato in coda al programma, alle ore 18:22. Pur non provocando conseguenze per l’affollamento pubblicitario orario, questo involontario spostamento ha avuto impatto sui valori di affollamento pubblicitario delle macro-fasce e pertanto la macro-fascia 6:00-18:00 è risultata sotto-affollata con un valore medio del 4,60% e la macro-fascia 18:00-24:00 ha invece evidenziato l’affollamento medio del 7,47%, di poco superiore (+0,47%) al limite previsto;

- in tutti e tre i casi si è trattato di sforamenti minimali riconducibili all’ineliminabile rischio d’impresa derivante dalla natura mobile e variabile del palinsesto e dalle fluttuanti esigenze della messa in onda non sempre prevedibili, nonostante la massima cura e diligenza nella pianificazione e nel controllo. Anzi, dalla serena rilettura dei fatti sopra descritti emerge con evidenza la buona fede e la correttezza della condotta della scrivente società. Il carattere nativamente flessibile dei palinsesti televisivi - specie quelli caratterizzati da eventi in diretta, come nei casi descritti - che può condurre a lievi superamenti dei limiti di affollamento, riceve infatti un significativo contro-bilanciamento nella programmazione delle fasce orarie adiacenti

confermando quindi una pianificazione pubblicitaria accorta, prudente, perfettamente in linea con le normative di settore;

- gli esigui superamenti dei tetti di affollamento risultano del tutto impercettibili per il telespettatore (si tratta in termini assoluti di una manciata di pochissimi secondi, per ogni episodio) e non hanno comportato alcun vantaggio economico a RAI e tantomeno alcun effetto diretto o indiretto di natura concorrenziale nel mercato pubblicitario.

### **3. Valutazioni dell'Autorità**

In ordine ai fatti oggetto di contestazione si considera quanto segue:

- se è vero, come rilevato dalla società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., che si è trattato di lievi sforamenti, si osserva che, pur in considerazione della massima percentuale di recupero prevista dall'articolo 45 del d.lgs n. 208/2021, la trasmissione di messaggi pubblicitari nelle giornate ed orari evidenziati nell'atto di contestazione CONT. 5/23/DSM N°PROC. 2638/FB risulta, comunque eccedente i prescritti limiti di affollamento pubblicitario;

- la circostanza per la quale lo slittamento di alcuni spazi pubblicitari sia stato causato da imprevedibili esigenze della messa in onda determinate dall'andamento narrativo degli eventi di natura straordinaria, rappresentati talvolta in diretta televisiva e sia pertanto riconducibile all'ineliminabile rischio d'impresa derivante dalla natura mobile e variabile del palinsesto televisivo, non costituisce causa idonea ad esimere la società RAI dal rispetto delle normative di settore con la conseguente non perseguibilità dell'illecito che ne deriva, incombendo comunque sull'esercente l'attività la responsabilità relativa all'inefficace controllo del contenuto dei programmi trasmessi ed al mancato rispetto della normativa vigente in materia di affollamento pubblicitario; al riguardo si osserva che, considerata la natura obiettiva dell'illecito (superamento dei limiti di affollamento pubblicitario), la norma pone una presunzione di colpa a carico di colui che lo ha commesso, riservando, poi, a quest'ultimo l'onere di provare di aver agito senza colpa. Nel caso di specie, pur assumendo la buona fede della società RAI, che non avrebbe conseguito alcun vantaggio economico dallo slittamento degli spazi pubblicitari né ottenuto favorevoli effetti di natura concorrenziale nel mercato pubblicitario, non si può tuttavia trascurare la circostanza evidenziata dalla stessa società, secondo cui il rinvio delle pause pubblicitarie che ha determinato il superamento dei limiti di affollamento è avvenuto per contingenti esigenze editoriali determinate dall'andamento narrativo degli eventi rappresentati, talvolta trasmessi in diretta televisiva; al riguardo si osserva che se da un lato, la buona fede rileva come causa di esclusione della responsabilità quando sussistono elementi positivi idonei a ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e quando l'autore medesimo abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge (Cass. civ. Sez. II, 19 giugno 2020, n. 11977), per costante giurisprudenza è tuttavia legittima l'irrogazione della sanzione in assenza di deduzioni, da parte dell'agente, atte a superare la presunzione di colpa mediante la dimostrazione della propria estraneità al fatto o dell'impossibilità di evitarlo tramite un diligente espletamento dei compiti connessi alla posizione ricoperta (cfr. Cass. Sez. V, 25 maggio 2001, n. 7143, Sez. V, 19 giugno 2001, n. 8343, Sez. I 23 settembre 2003, n. 14107;



Sez. I, 16 marzo 2004, n. 5304; Sez. I, 18 luglio 2005, n. 15155). Nel caso in esame, la società RAI si è limitata ad osservare che il superamento dei limiti di affollamento è stato determinato dallo slittamento di alcuni spazi pubblicitari preventivamente pianificati dovuto ad imprevedibili esigenze della messa in onda legate agli eventi narrati, senza peraltro fare alcun cenno riguardo alle cautele eventualmente adottate per prevenire le condotte violative ed anzi confermando che l'infrazione è accaduta a seguito dell'adozione da parte dell'emittente di una puntuale scelta editoriale intesa a non penalizzare le trasmissioni in corso. In altre parole, nel caso di specie l'emittente risulta aver trascurato la prioritaria esigenza di salvaguardia del bene tutelato (limitazione alla trasmissione di messaggi pubblicitari) in ragione di scelte organizzative dell'impresa televisiva che si sono rivelate inadeguate a prevenire la lesione del bene tutelato;

- non risultando provata in atti un'ipotesi di impossibilità oggettiva derivante da un accadimento estraneo alla condotta del fornitore del servizio di media audiovisivo, tale da costituire un impedimento per il fornitore stesso ad adempiere all'obbligo in esame e ad esimerlo dalla responsabilità per il mancato rispetto dello stesso, si rileva dimostrata da parte della società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., la violazione della disposizione normativa contenuta nell'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, per aver superato i previsti limiti di affollamento pubblicitario nel corso della programmazione televisiva mandata in onda in data 18 dicembre 2022 dalle ore 16:00 alle ore 17:00, in data 22 dicembre 2022 dalle ore 21:00 alle ore 22:00 ed in data 31 dicembre 2022 dalle ore 18:00 alle ore 24:00;

- con delibera n. 154/21/CSP del 22 luglio 2021 e con delibera n. 48/22/CSP del 13 aprile 2022 sono state irrogate alla società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle disposizioni normative vigenti a seguito di ulteriori analoghi episodi di superamento dei limiti di affollamento pubblicitario;

RITENUTO di confermare quanto rilevato nell'atto di contestazione n. CONT. 5/23/DSM N°PROC. 2638/FB del 14 febbraio 2023 in merito alla violazione della disposizione normativa contenuta nell'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 da parte del servizio di media audiovisivo in ambito nazionale "RAI DUE";

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.329,00 (diecimilatrecentoventinove/00) a euro 258.228,00 (duecentocinquantottomiladuecentoventotto/00), ai sensi dell'articolo 67, comma 2, lett. a) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208;

RITENUTO di dover determinare la sanzione per la singola violazione contestata nella misura del doppio del minimo edittale pari ad euro 20.658,00 (ventimilaseicentocinquantotto/00), al netto di ogni altro onere accessorio e che, in tale commisurazione, rilevano altresì i seguenti criteri, di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981:

#### **A. Gravità della violazione**

Il comportamento posto in essere dalla società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. deve ritenersi di lieve gravità, in considerazione della rilevazione di isolati episodi di violazione delle disposizioni normative sopra specificate e degli esigui superamenti dei previsti limiti di affollamento pubblicitario.

#### **B. Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione**

La società non ha documentato di aver posto in essere un adeguato comportamento volto all'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione.

#### **C. Personalità dell'agente**

La società, in quanto titolare di autorizzazione alla fornitura di servizi di media audiovisivi lineari in ambito nazionale, deve essere dotata di un'organizzazione interna, anche di controllo, idonea a garantire il pieno rispetto del quadro legislativo e regolamentare vigente. RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. è stata già sanzionata per la medesima violazione (delibera n. 154/21/CSP del 22 luglio 2021 e delibera n. 48/22/CSP del 13 aprile 2022).

#### **D. Condizioni economiche dell'agente**

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, si ritiene che esse siano tali da giustificare la misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto. In particolare, dalla consultazione della banca dati "Telemaco" del Registro delle Imprese, i dati di cui si dispone sono quelli relativi al 2021, da cui, pur risultando il bilancio in perdita di esercizio, si evidenziano ricavi pari a euro 2.486.359.107,00 (voce "Ricavi da vendite e prestazioni" del conto economico);

RITENUTO, per l'effetto, di dover determinare la sanzione per la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 45, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n.208, nella misura del doppio del minimo edittale previsto per la singola violazione pari ad euro 20.658,00 (ventimilaseicentocinquantotto/00) moltiplicato per tre secondo il principio del cumulo materiale delle sanzioni, e quindi pari ad euro 61.974,00 (sessantunomilanovecentosettantaquattro/00);

CONSIDERATO, infatti, che la programmazione dei contenuti pubblicitari trasmessi nelle tre giornate sottoposte a monitoraggio (18, 22 e 31 dicembre 2022) risulta diversificata e, dunque, certamente integrativa di distinte violazioni, si ritiene di applicare il criterio del cumulo materiale che, rispondendo alla logica penalistica *tot crimina tot poenae*, si sostanzia, appunto, nell'applicazione di tante sanzioni quanti sono gli illeciti accertati;

UDITA la relazione del Presidente;



## ORDINA

alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., fornitore del servizio di media audiovisivo “RAI DUE”, con sede legale in Roma, viale Mazzini n. 14, di pagare la sanzione amministrativa di euro 61.974,00 (sessantunomilanovecentosettantaquattro/00), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto, per la violazione delle disposizioni di cui all’art. 45, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208;

## INGIUNGE

alla citata società di versare, entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell’art. 27 della citata legge n. 689/81 - fatta salva la facoltà di chiedere il pagamento rateale della sanzione ai sensi dell’art. 26 della legge 24 novembre 1981 n. 689 in caso di condizioni economiche disagiate - la somma di euro 61.974,00 (sessantunomilanovecentosettantaquattro/00), alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato, avente sede a Roma, utilizzando il bollettino c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2380 capo X bilancio di previsione dello Stato, evidenziando nella causale “*Sanzione amministrativa irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 118/23/CSP*” ovvero, in alternativa, indicando la medesima causale, utilizzando il codice IBAN: IT 42H 01000 03245 348 0 10 2380 00 per l’imputazione della medesima somma al capitolo 2380, capo X, mediante conto corrente bancario dei servizi di Tesoreria provinciale dello Stato.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest’Autorità quietanza dell’avvenuto versamento, indicando come riferimento “*Delibera n. 118/23/CSP*”.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro sessanta giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla parte e pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 31 maggio 2023

IL PRESIDENTE  
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Giulietta Gamba