



**DELIBERA N. 168/22/CSP**

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

(CONT. 4/22/DSM - N°PROC. 2815/ZD)

**L’AUTORITÀ**

NELLA riunione della Commissione per i servizi e i prodotti del 26 ottobre 2022;

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 22 aprile 2021, n. 53, recante “*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - legge di delegazione europea 2019-2020*”, in particolare l’articolo 3;

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*”;

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

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. 697/20/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*”;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 124/22/CONS;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## 1. Fatto e contestazione

Nell’ambito 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 stata rilevata la presunta violazione della disposizione normativa di cui all’art. 45, comma 1, d.lgs. 208/21 da parte della società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., con sede in Roma, viale Mazzini n. 14, fornitore del servizio media audiovisivo in ambito nazionale “RAI UNO”.

La Direzione Servizi Media di questa Autorità ha accertato e contestato, in data 14 giugno 2022 e notificato, in data 15 giugno 2022, - CONT. 4/22/DSM N°PROC. 2815/ZD - alla società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. fornitore del servizio media audiovisivo in ambito nazionale “RAI UNO” la presunta violazione della disposizione normativa contenuta nell’art. 45, comma 1, d.lgs. n. 208/21.

In particolare, è stata accertata e contestata la trasmissione sul predetto servizio di media audiovisivo, in data 26 marzo 2022, di comunicazioni commerciali audiovisive nella misura e per la durata, così come di seguito specificato:

GIORNO	FASCIA ORARIA	AFFOLLAMENTO PUBBLICITARIO ORARIO	DURATA LORDA / NETTA
26 MARZO 2022	15.00.00 – 16.00.00	15,64%	00.09.35 / 00.09.23

## 2. Deduzioni della società

La predetta società, nel presentare scritti difensivi acquisiti al prot. n. 0219648 del 15 luglio 2022 di questa Autorità, ha chiesto l’archiviazione del procedimento sanzionatorio, “considerata anche l’evidente buona fede”, eccependo quanto segue.

“L’impaginazione pubblicitaria di RaiUno prevedeva infatti:

- nella fascia 14:00-15:00 un affollamento del 9,58%;
- nella fascia 15:00-16:00 un affollamento del 11,25%;
- nella fascia 16:00-17:00 un affollamento del 2,92%.

Tuttavia a causa dello spostamento di un break pubblicitario originariamente previsto per la fascia 14-15, nella successiva fascia oraria 15-16, l’affollamento - come rilevato dall’Autorità - è risultato pari al 15,64%.



*Rileviamo anzitutto che la norma di riferimento consente il recupero degli eventuali sforamenti, entro la misura massima dell'1 %, nell'ora immediatamente antecedente o successiva.*

*Nel caso di specie la compensazione - che può essere calcolata indifferentemente su entrambe le fasce orarie contigue in cui si è registrato un affollamento nettamente inferiore al tetto del 12% - porta l'affollamento "legale" della fascia oraria contestata 15:00-16:00 al 14,64%, di poco sopra al limite normativamente previsto.*

*Si tratta pertanto di uno sfasamento minimale, pari al 2,64%, riconducibile all'ineliminabile rischio minimo d'impresa derivante dalla natura mobile e variabile del palinsesto e dalle fluttuanti esigenze della messa in onda non sempre totalmente prevedibili, nonostante la massima cura e diligenza nella pianificazione.*

*L'eccedenza rilevata dall'Autorità, peraltro, risulta impercettibile dagli utenti e irrilevante anche per i profili commerciali e concorrenziali posto che l'affollamento complessivo della giornata si è collocato ben al di sotto delle soglie normativamente previste, a conferma dell'assoluta buona fede della condotta della Concessionaria.*

*Difatti, nel pieno rispetto della ratio della nuova formulazione dell'articolo 45 del TUSMA, l'affollamento orario medio per le due macro-fasce 6:00-18.00 e 18:00-24:00 è risultato, rispettivamente, pari al 6.05 % e al 5.04% significativamente al di sotto del limite di affollamento medio consentito pari al 7%.*

Si fa presente, altresì, che la parte, una volta presentata istanza di accesso agli atti del procedimento sanzionatorio, in data 21 giugno 2022, ha esperito accesso agli atti stessi in data 24 giugno 2022.

### **3. Valutazioni dell'Autorità**

Ad esito dell'istruttoria svolta, si ritiene che la società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. sia incorsa nella violazione della disposizione normativa contenuta nell'art. 45, comma 1, d.lgs. 208/21 per i motivi di seguito esposti.

Rilevato che la parte non ha contraddetto con dimostrazione contraria l'avvenuto superamento del limite di affollamento pubblicitario orario, riguardo all'eccezione sollevata dalla medesima in sede di esercizio del diritto di difesa in ordine a un presunto "spostamento di un break pubblicitario", causa dell'avvenuta infrazione e non imputabile alla predetta società, si premette che per le violazioni colpite da sanzione amministrativa è necessaria e al tempo stesso sufficiente la coscienza e la volontà della condotta attiva o omissiva, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, giacché la norma - art. 3, l. 689/81 - pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a questi l'onere di provare di aver agito senza colpa (Cfr. Cass. 8 maggio 2001 n. 6383, Cass. 9 settembre 2002 n. 13072, Cass. 4 luglio 2003 n. 10607, Cass. 15 giugno 2004 n. 11253, Cass. n. 13610 del 2007, Cass. 11 giugno 2007 n. 13610, Cass. 28 gennaio 2008, n. 1781, Cass. 16 gennaio 2008, n. 726 e Cass. 09 gennaio 2008 n. 228, Cass. 16 febbraio 2016, n. 2956, Cass. 15 gennaio 2018, n. 720, Cass. 31 luglio 2018, n. 20219, Cass. 4 novembre 2019, n. 28287 e Cass. 6 novembre 2019, n. 9289).



Nella vicenda in esame, quanto rappresentato dalla parte non rileva ai fini dell'archiviazione del procedimento sanzionatorio, in quanto, considerata la natura obiettiva dell'illecito commesso, ai fini dell'accertamento della concreta idoneità della condotta posta in essere dal fornitore del servizio di media audiovisivo a pregiudicare il bene tutelato, deve aversi riguardo esclusivamente all'effetto oggettivamente prodotto dalla trasmissione delle comunicazioni commerciali audiovisive oltre il limite di affollamento pubblicitario orario, dovendo escludersi, così, ogni valutazione in ordine all'assenza di intenzionalità.

Non si ravvisa, quindi, la fattispecie dell'errore incolpevole/inevitabile sulla liceità della condotta posta in essere, né potrebbe rilevare la buona fede, come causa di esclusione della responsabilità amministrativa, ai sensi della l. n. 689 del 1981, art. 3, comma 2.

La buona fede stessa, intesa come errore sulla liceità del fatto, è invocabile soltanto se la mancanza di coscienza dell'illiceità del fatto derivi da elementi positivi, ossia da ragionevoli circostanze che abbiano indotto il soggetto agente a convincersi della liceità della propria condotta e risulti, poi, che il trasgressore abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge (cfr., *ex plurimis*, Cassazione civile, sez. un., 6 ottobre 1995, n. 10508; nonché nella giurisprudenza amministrativa T.A.R. Lazio, sez. I, 9 gennaio 2013, n. 125).

Nel caso in esame, il carattere di novità della fattispecie limitatamente alle percentuali prescritte di affollamento pubblicitario orario e, al contempo, l'assenza di qualsivoglia discussione interpretativa in merito all'applicazione della disposizione normativa in esame risultano, di per sé, elementi non in grado di ingenerare una situazione di incertezza in capo alla società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A..

In altri termini, tali aspetti, valutati anche con riguardo al tempo intercorso tra l'entrata in vigore della norma in esame e l'avvio del presente procedimento sanzionatorio, non possono aver contribuito a determinare l'insorgenza di un affidamento in capo alla predetta società sulla correttezza del proprio operato, con la conseguente sussistenza della buona fede, che, pertanto, nella vicenda in esame, non può valere come causa di esclusione della responsabilità.

In concreto, premesso che sulla parte stessa grava, sempre, una responsabilità di controllo del contenuto dei programmi televisivi trasmessi, compresa la trasmissione delle comunicazioni commerciali audiovisive e di verifica della conformità delle stesse alla normativa vigente in materia di affollamento pubblicitario, dalla documentazione versata in atti è emerso che la società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. non abbia addotto alcuna prova che quell'evento - "*spostamento di un break pubblicitario*" - fosse stato causato da un elemento positivo estraneo alla parte stessa idoneo a determinare, così, in quella la convinzione della liceità della sua condotta o comunque che avesse adottato, diligentemente, tutte le misure possibili atte a impedire la violazione della disposizione normativa contenuta nell'art. 45, comma 1, d.lgs. 208/21.

Come già precisato, in capo alla parte grava una presunzione relativa di colpevolezza, che essa ha l'onere di superare apportando deduzioni e prove atte a dimostrare la propria estraneità ai fatti o l'impossibilità di evitarli tramite un diligente espletamento dei compiti connessi all'esercizio dell'attività radio televisiva.



Tale prova non risulta essere stata addotta, in quanto la parte non solo non ha dimostrato l'esistenza dell'invocato fattore estraneo alla sua sfera soggettiva, idoneo a escludere una sua colpevolezza, come sopra evidenziato, ma soprattutto non ha provato di aver adottato le misure tanto preventive, quanto correttive secondo la regola del "*principiis obsta*", confacenti, cioè, a quel tipo di programmazione televisiva e, quindi, efficaci a impedire la commissione dell'illecito.

Ne consegue che, in assenza di prove idonee a superare la presunzione di colpa, l'evento "*spostamento di un break pubblicitario*" è dipeso, in realtà, dall'adozione e dall'attuazione di un modello di organizzazione, di gestione e di controllo aziendale, riferito alla messa in onda delle comunicazioni commerciali audiovisive, dimostratosi non idoneo a prevenire l'eventuale commissione dell'illecito.

In altri termini, nella vicenda in esame, non si è dimostrata l'assoluta impossibilità della parte a non osservare la prescrizione di cui all'art. 45, comma 1, d.lgs. 208/21, in quanto collegata a eventi sfuggiti al dominio finalistico della medesima e non prevenibili nonostante l'adozione di opportune cautele.

Ciò che si è rilevato non è stato altro che la difficoltà comunque prevedibile, evitabile e, quindi, imputabile al fornitore del servizio di media audiovisivo Rai Uno a porre in essere la condotta richiesta dalla norma succitata, in quanto causata dall'attuazione di un modello di auto-organizzazione, di auto-gestione e di autocontrollo, che in relazione al tipo di attività svolta, alla natura e alla dimensione dell'organizzazione stessa, di fatto, evidentemente non ha previsto l'adozione di misure preventive e correttive, sufficienti a garantire la trasmissione di comunicazioni commerciali audiovisive nel rispetto della normativa di settore e, comunque, a fronteggiare e, poi, a eliminare tempestivamente situazioni di rischio.

Alla luce, quindi, dei fatti esposti dalla parte non risulta provato in atti che lo "*spostamento di un break pubblicitario*" non potesse, comunque, essere fronteggiato tramite il ricorso a qualunque ulteriore misura organizzativa/gestionale, da valutarsi in concreto, sufficiente ad assicurare la regolare trasmissione delle comunicazioni commerciali audiovisive.

CONSIDERATO che, ai sensi del citato art. 45, comma 1, d.lgs. 208/21, "*la trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, riferito ad ogni singolo canale, non può eccedere il 7 per cento, e dal 1° gennaio 2023 il 6 per cento, nella fascia oraria compresa fra le ore 06:00 e le ore 18:00 e nella fascia compresa fra le 18:00 e le 24:00, ed il 12 per cento di ogni ora. Una eventuale eccedenza, comunque non superiore all'1 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva*";

RITENUTA, pertanto, la menzionata condotta tenuta dalla società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. fornitore del servizio di media audiovisivo in ambito nazionale "*RAI UNO*", nel corso della trasmissione della programmazione televisiva, il giorno 26 marzo 2022, nella fascia oraria 15:00:00/16:00:00, in violazione della disposizione normativa contenuta nell'art. 45, comma 1, d.lgs. 208/21;

RITENUTA, pertanto, per la violazione del disposto di cui all'art. 45, comma 1, d.lgs. 208/21, 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'art. 67, comma 2, lett. a) del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 208;

RITENUTO, per le ragioni precisate, di dover determinare la sanzione per la singola violazione contestata nella misura corrispondente al doppio del minimo edittale della sanzione pari a 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'articolo 11 della legge n. 689/1981:

**A. Gravità della violazione**

Il comportamento posto in essere dalla società sopra menzionata deve ritenersi di lieve entità in considerazione del fatto che si è verificato un solo episodio di violazione della normativa di settore nella giornata di programmazione televisiva oggetto di monitoraggio.

Il superamento del limite di affollamento pubblicitario orario, infatti, si è verificato in una sola fascia oraria nell'arco della singola giornata di programmazione televisiva e in misura tale da non comportare effetti particolarmente pregiudizievoli a danno dei telespettatori e notevoli indebiti vantaggi economici per il fornitore del servizio di media audiovisivo in esame.

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

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

**C. Personalità dell'agente**

La predetta società negli anni precedenti è stata già sanzionata per la medesima violazione (es. delibere n. 154/21/CSP del 22 luglio 2021, n. 48/22/CSP del 13 aprile 2022 e n. 157/22/CSP del 12 ottobre 2022).

**D. Condizioni economiche dell'agente**

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, si ritiene che esse siano tali da giustificare la complessiva 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 all'anno 2020, da cui risultano un bilancio in perdita e ricavi pari a euro 2.338.364.338,00 (voce "Ricavi da vendite e prestazioni" del conto economico).

UDITA la relazione della Commissaria Elisa Giomi, relatrice ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Autorità*;



### **ORDINA**

alla società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., codice fiscale 06382641006, con sede legale in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 14, fornitore del servizio di media audiovisivo in ambito nazionale “RAI UNO”, di pagare la sanzione amministrativa di euro 20.658,00 (ventimilaseicentocinquantotto/00), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto per la violazione della disposizione normativa contenuta nell’art. 45, comma 1, d.lgs. 208/21 nei termini descritti in motivazione, ai sensi e per gli effetti dell’art. 67 del d.lgs. n. 208/21.

### **INGIUNGE**

alla citata società di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2380, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN n. IT 42H 01000 03245 348 0 10 2380 00, evidenziando nella causale “Sanzione amministrativa irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 168/22/CSP”, entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell’articolo 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.

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. 168/22/CSP”.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

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

Roma, 26 ottobre 2022

**IL PRESIDENTE**  
Giacomo Lasorella

**LA COMMISSARIA RELATRICE**  
Elisa Giomi

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
**IL SEGRETARIO GENERALE**  
Giulietta Gamba