



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

**DELIBERA N. 120/24/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**

**(PROC. N. 2859/FB)**

**L’AUTORITÀ**

NELLA riunione della Commissione per i servizi e i prodotti del 13 novembre 2024;

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*”, come modificato dal decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 50, recante “*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante il testo unico dei servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato, in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 di modifica della direttiva 2010/13/UE*”;

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. 332/24/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014 e, in particolare, l’Allegato A, recante “Testo del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni” (di seguito, “Regolamento”), come modificato, da ultimo, dalla Delibera n. 286/23/CONS, dell’8 novembre 2023 e l’allegato 1 in calce al Regolamento stesso recante “Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli Operatori”;

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 stata rilevata la presunta violazione della disposizione normativa di cui all’art. 45, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, da parte della società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., fornitore del servizio media audiovisivo in ambito nazionale “RAI UNO” con sede in Roma, viale Mazzini n. 14, per il superamento dei previsti limiti di affollamento orario nella trasmissione di messaggi pubblicitari in data 29 maggio 2024 nella fascia oraria compresa tra le ore 01:00 e le ore 02:00.

Con provvedimento CONT. 10/24/DSM N°PROC. 2859/FB del 2 agosto 2024, 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., 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 il 29 maggio 2024, i previsti limiti di

affollamento pubblicitario avendo trasmesso, nella fascia oraria compresa tra le ore 01:00 e le ore 02:00, una percentuale pari al 14,42% di pubblicità.

## 2. Deduzioni della società

La società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., cui il citato atto di contestazione CONT. 10/24/DSM N°PROC. 2859/FB del 2 agosto 2024 è stato notificato in pari data, con nota dell'11 settembre 2024 (prot. AGCOM n. 0236604) ha chiesto l'archiviazione del procedimento rappresentando quanto segue:

- la disposizione normativa di cui all'art. 45, co. 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 ha introdotto un nuovo assetto normativo dei servizi di media audiovisivi che ha, tra l'altro, fortemente innovato in senso più restrittivo la disciplina degli affollamenti pubblicitari per la Concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale. Tale innovazione normativa, oltre alla riduzione quantitativa dell'indice di affollamento pubblicitario medio, ha di fatto ridotto il margine di manovra per i palinsesti televisivi lineari, nell'ambito dei quali ogni minima modifica di pianificazione costringe ad una immediata riprogrammazione dei break pubblicitari previsti, non sempre possibile considerati i tempi televisivi. La compressione dei limiti di affollamento e la riduzione, per non dire l'azzeramento, dei margini di compensazione tra macro-fasce annulla di fatto qualsiasi possibilità di recupero di eventuali sforamenti dovuti alla diversa durata di una trasmissione rispetto al tempo programmato in ragione di variabili editoriali fisiologicamente non preventivabili;

- nel caso di specie, l'affollamento orario previsto in base alla pianificazione originariamente schedata era pari al 9,72 per cento coerentemente, come sempre, con le disposizioni normative di settore e segnatamente con la previsione di cui al comma 1, dell'art. 45 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208. Dalle verifiche effettuate risulta che lo scostamento rilevato dall'Autorità, pari solo all'1,4 per cento rispetto al margine di tolleranza normativamente previsto, è stato determinato dal combinato disposto dell'involontario slittamento di un *break* (c.d. ri-third prime time) previsto alle ore 24:45 (= 00:45) e trasmesso invece alle ore 25:03 (= 01:03) ossia nella successiva fascia oraria e dell'impossibilità di intervento del software di gestione degli affollamenti pubblicitari (ProteoGT) a causa di una fortuita erronea certificazione manuale dell'orario di inizio del *break*. Al riguardo appare opportuno segnalare che l'affollamento nella fascia oraria precedente a quella oggetto di contestazione (ossia nella fascia 00:00-01:00) è scesa al dato reale del 6,1 per cento (dato AGCOM), ampiamente al di sotto del limite previsto, riportando così l'indice di affollamento delle due ore entro l'ideale soglia media. Inoltre, ai fini della compiuta valutazione del caso si rappresenta che nell'ora successiva a quella contestata (02:00-03:00) non è stato trasmesso alcuno *spot* con conseguente affollamento pubblicitario pari a zero e conseguentemente l'affollamento medio delle tre ore dalle 00:00 alle 03:00 è risultato pari a circa l'8 per cento, ampiamente compreso nel limite previsto dall'articolo 45, co. 1, del TUSMA;

- le circostanze evidenziate testimoniano l'assoluta correttezza e buona fede della società RAI nella pianificazione pubblicitaria, tenuto conto delle difficoltà di attuazione della normativa di riferimento per le considerazioni sopra esposte. Si è trattato, peraltro, di uno sfasamento minimale del previsto tetto di affollamento pubblicitario, riconducibile all'ineliminabile rischio minimo d'impresa derivante dalla natura mobile e

variabile del palinsesto e dalle esigenze della messa in onda, non sempre totalmente prevedibili nonostante la massima cura e diligenza nella pianificazione;

- l'eccedenza rilevata dall'Autorità (poco più dell'1,42 per cento), avvenuta peraltro in piena notte, risulta impercettibile dagli utenti e irrilevante sotto il profilo concorrenziale, inidonea dunque ad arrecare pregiudizio al bene giuridico protetto dalla norma, ossia il *comfort* di visione da parte dei telespettatori rispetto alla pressione pubblicitaria.

### **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 un lieve sfioramento, si osserva che, pur in considerazione della massima percentuale di recupero prevista dall'articolo 45 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, la trasmissione di messaggi pubblicitari da parte del servizio media audiovisivo in ambito nazionale "RAI UNO" in data 29 maggio 2024, nella fascia oraria compresa tra le ore 01:00 e le ore 02:00 risulta, comunque eccedente i prescritti limiti di affollamento pubblicitario;

- la circostanza per la quale lo slittamento di uno spazio pubblicitario dalla fascia oraria 00:00/01:00 alla fascia 01:00/02:00 sia stato causato da variabili editoriali fisiologiche e non sempre preventivabili 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, incombando 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 concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo - che evidenzia di aver mantenuto l'affollamento complessivo medio della fascia oraria compresa tra le ore 00:00 e le ore 03:00 al di sotto della soglia normativamente prevista ritenendo irrilevante sotto il profilo concorrenziale il superamento dei previsti limiti nella fascia oraria compresa tra le ore 01:00 e le ore 02:00 - non si può tuttavia trascurare la circostanza evidenziata dalla stessa società, secondo cui lo slittamento della pubblicità che ha determinato il superamento del previsto limite di affollamento nella fascia oraria oggetto di contestazione è stato determinato dall'involontario trasferimento di un break previsto per le ore 00:45 nella successiva fascia oraria e dall'impossibilità di intervento del software di gestione degli affollamenti pubblicitari causata da una fortuita erronea certificazione manuale dell'orario di inizio del break; 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 uno spazio pubblicitario preventivamente pianificato causato dal mancato intervento del software di gestione degli affollamenti pubblicitari, senza peraltro fare alcun cenno riguardo alle cautele eventualmente adottate per prevenire la condotta violativa ed anzi confermando che l'infrazione è accaduta a seguito di una erronea certificazione manuale dell'orario di inizio del break;

- 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 nella fascia oraria compresa tra le ore 01:00 e le ore 02:00 del 29 maggio 2024;

- con delibera n. 104/24/CSP del 24 settembre 2024, è stata irrogata alla società RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria a seguito di ulteriori episodi di superamento dei limiti di affollamento pubblicitario;

RITENUTO di confermare quanto rilevato nell'atto di contestazione n. CONT. 10/24/DSM N°PROC. 2859/FB del 2 agosto 2024 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 UNO";

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 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, nell'ambito



della settimana sottoposta a monitoraggio (26 maggio/1 giugno 2024), di un isolato episodio di violazione della disposizione normativa sopra specificata e dell'esiguo superamento del previsto limite di affollamento pubblicitario nella fascia oraria notturna compresa tra le ore 01:00 e le ore 02:00 del 29 maggio 2024.

**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 il superamento dei limiti di affollamento pubblicitario (delibera n. 104/24/CSP del 24 settembre 2024).

**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 2023, da cui, pur risultando il bilancio in perdita di esercizio, si evidenziano ricavi pari a 2.513,0 milioni di euro (voce "Ricavi" del conto economico);

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

**ORDINA**

alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A., fornitore del servizio di media audiovisivo "RAI UNO", con sede legale in Roma, viale Mazzini n. 14, di pagare la sanzione amministrativa di euro 20.658,00 (ventimilaseicentocinquantesette/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 20.658,00 (ventimilaseicentocinquantesette/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. 120/24/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. 120 /24/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, 13 novembre 2024

**IL PRESIDENTE**  
Giacomo Lasorella

**LA COMMISSARIA RELATRICE**  
Elisa Giomi

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