

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO  
GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ  
GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

*PROF. GIOVANNI PITRUZZELLA*

in merito

allo Schema di contratto di servizio tra il Ministero dello Sviluppo economico e la RAI-Radiotelevisione Italiana Spa, per il periodo 2018-2022

---

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

lo schema di contratto di servizio tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la RAI-Radiotelevisione Italiana Spa per il periodo 2018-2022 (nel seguito, lo schema di contratto di servizio) costituisce l'esito di un percorso di riflessione sul ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo nell'era digitale che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (nel seguito, Autorità o Antitrust) ha seguito con attenzione.

Negli ultimi anni, l'Autorità ha avuto modo di rappresentare la propria posizione in merito al servizio pubblico televisivo, radiofonico e multimediale (nel seguito, servizio pubblico radiotelevisivo) in primo luogo in occasione del disegno di legge n.1880 e connessi sulla riforma della Rai. Ciò sia nell'ambito di un'audizione al Senato (20 maggio 2015), sia con la segnalazione del 28 ottobre 2015 (*AS1225 – Servizio pubblico radiotelevisivo*). Più recentemente, l'Autorità è stata audita da codesta illustre Commissione in merito allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l'affidamento in concessione del servizio pubblico.

Le osservazioni rappresentate in tali occasioni appaiono ancora attuali e costituiscono le coordinate di riferimento utilizzate per la valutazione dello Schema di contratto di servizio tra il Ministero dello Sviluppo economico e la RAI-Radiotelevisione Italiana Spa, per il periodo 2018-2022 che, peraltro, costituisce attuazione di quanto già definito nel decreto del Presidente del consiglio dei Ministri del 28 aprile 2017.

L'Autorità ha da sempre ricordato l'esigenza di definire il ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo come strumento di tutela e promozione degli aspetti culturali e delle diversità nazionali ai sensi dell'art. 167 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea nel rispetto del principio di proporzionalità al fine di assicurare distorsioni non necessarie alla concorrenza nei mercati interessati.

Coniugare in maniera efficace e proporzionata servizio pubblico e concorrenza nel settore radiotelevisivo non costituisce una prospettiva residuale nella definizione del contratto di servizio, ma dovrebbe essere un elemento fondante delle soluzioni ivi definite. Si tratta di una tematica che è attualmente oggetto di un approfondito dibattito pubblico anche in un paese come il Regno Unito nel quale in reti come la BBC non vi è commistione tra servizio pubblico e raccolta pubblicitaria. Ciò perché sono diversi gli aspetti di possibile criticità: *i)* l'impatto dell'ampiezza del servizio pubblico sul mercato; *ii)* i legami tra la società che offre il servizio pubblico e le altre società del gruppo che svolgono attività commerciali; *iii)* la distribuzione dei canali di servizio pubblico sulle diverse piattaforme tecnologiche e commerciali<sup>1</sup>.

In Italia, ci troviamo storicamente in una situazione ben diversa da quella del Regno Unito: il finanziamento della Rai deriva non solo dal gettito del canone, ma anche in misura rilevante dalla raccolta pubblicitaria; la raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo presenta un elevato livello di concentrazione; la distinzione tra le attività di servizio pubblico e commerciali della Rai non è mai stata definita con un elevato livello di trasparenza.

In tale contesto, in linea con la legislazione e le *best practices* europee, l'Antitrust ha più volte avuto modo di suggerire che la necessità di assicurare il corretto bilanciamento tra le esigenze del servizio pubblico radiotelevisivo e quelle del mercato può essere perseguita attraverso due strumenti principali: *i)* la puntuale, e circoscritta, definizione dell'estensione del servizio pubblico; e *ii)* una chiara distinzione tra l'attività svolta e le fonti di finanziamento utilizzate da un lato per il servizio pubblico e dall'altro lato per l'attività commerciale della concessionaria.

Sotto il primo profilo, si rileva che l'art. 3 dello schema di contratto di servizio prevede che l'offerta televisiva deve essere prevalentemente composta da programmi di: *i)* informazione generale e approfondimenti;

---

<sup>1</sup> Cfr. Ofcom, *Regulating the BBC's impact on competition*, 29 marzo 2017 e le diverse consultazioni pubbliche sui singoli aspetti ivi richiamate.

*ii)* programmi di servizio; *iii)* programmi culturali e di intrattenimento; informazione e programmi sportivi; *iv)* programmi per minori; opere italiane ed europee.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 23 dello schema di contratto, la Rai è tenuta a riservare a tali generi non meno del 70 per cento della programmazione annuale delle reti generaliste (tra le ore 6 e le ore 24) e non meno del 70 per cento della programmazione annuale complessiva delle reti tematiche.

Rispetto al precedente contratto di servizio, riferito al triennio 2010-2012, non si registra, dunque, un evidente mutamento di rotta né dell'approccio utilizzato per definire il contenuto del servizio pubblico, né per l'estensione dello stesso. I contenuti ritenuti di interesse pubblico, piuttosto, appaiono estendersi ora anche ai programmi di intrattenimento che non figuravano nel precedente contratto di servizio.

Tale impostazione, dunque, non appare segnare alcuna evidente discontinuità con il passato, tendendo a identificare il servizio pubblico con la quasi totalità della programmazione della Rai sia all'interno delle reti generaliste che tra le numerose reti tematiche.

Un'impostazione diversa avrebbe potuto consentire di identificare in maniera più restrittiva i contenuti ritenuti di interesse pubblico nonché di distinguere chiaramente, all'interno del ricco bouquet di canali della Rai, le reti di servizio pubblico che da quelle che offrono contenuti commerciali. Si auspica che almeno il piano editoriale che la Rai è tenuta a predisporre ai sensi dell'art. 23, lettera u), consenta – nell'ambito della possibile rimodulazione del numero di canali non generalisti e dei possibili interventi finalizzati all'eventuale rimodulazione della comunicazione commerciale nell'ambito dell'offerta tematica – di addivenire ad una più trasparente definizione del perimetro e dello scopo di tali reti in relazione al servizio pubblico radiotelevisivo.

Peraltro, si fa presente che mentre, da un lato, l'articolo 3 dello schema di contratto prevede che la Rai articoli l'offerta televisiva in canali generalisti, semi-generalisti e tematici, dall'altro lato, l'art. 23, nel declinare gli obblighi specifici dell'offerta televisiva, fa riferimento solo alle reti definite generaliste e tematiche. Non è chiara, dunque, la natura delle cosiddette reti semi-generaliste e il loro ruolo nel soddisfacimento degli obblighi di servizio pubblico radiotelevisivo ai sensi del contratto di servizio.

Come è noto, inoltre, lo svolgimento di attività commerciali da parte della concessionaria impone la necessità di adottare soluzioni che consentano di

distinguere assicurare che il finanziamento pubblico sia destinato esclusivamente allo svolgimento del servizio pubblico, e la necessità che non interferisca con le condizioni di concorrenza nel mercato. Ciò assume una rilevanza particolare in Italia atteso che il peso delle risorse derivanti dalla pubblicità per la Rai è storicamente più elevato rispetto agli operatori analoghi dei maggiori paesi europei.

Anche sotto il profilo della separazione tra le due attività, si rileva che lo schema di contratto di servizio adotta una soluzione di continuità con il passato. L'articolo 20 in materia di contabilità separata, riprende sostanzialmente il contenuto dell'articolo 47, commi 1, 2 e 4, del TUSMAR.

Si prevede, dunque: *i)* il divieto di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico; e *ii)* la predisposizione di una contabilità separata. Tale contabilità deve indicare separatamente ricavi e oneri sostenuti per la fornitura del servizio pubblico da quelli delle attività svolte in regime di concorrenza, *“seguendo principi di contabilità applicati in modo coerente e obiettivamente giustificati e definendo con chiarezza i principi di contabilità analitica secondo cui vengono tenuti conti separati?”*.

Il contratto di servizio, dunque, non contiene alcuna precisazione ulteriore rispetto a quanto già stabilito dal TUSMAR in materia di contabilità separata<sup>2</sup>. Peraltro, l'Autorità aveva già avuto modo di rilevare in diverse occasioni come la scelta della mera separazione contabile costituisca una soluzione poco incisiva per disciplinare il comportamento societario e garantire l'effettiva separazione delle attività della concessionaria da quelle svolte a titolo commerciale. L'Antitrust aveva rilevato, in merito, come la contabilità separata costituisse solo il livello minimo di garanzia, potendo prevedersi forme più incisive di separazione nel contratto di servizio.

Quanto all'attività di raccolta pubblicitaria, l'art. 23, lettera r), prevede che la Rai è tenuta a garantire la conclusione di contratti di diffusione pubblicitaria sulla base di principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione, al fine di garantire un corretto assetto di mercato. Occorre rilevare, tuttavia, che il riferimento ad un principio di (leale) concorrenza nell'attività di raccolta pubblicitaria non può ritenersi soluzione realmente succedanea di forme strutturali di separazione tra attività di servizio pubblico e attività nel mercato.

---

<sup>2</sup> L'art. 47 del TUSMAR reca addirittura previsioni più puntuali in merito ai principi di allocazione dei costi. In particolare, è specificato che, ogni qualvolta vengano utilizzate le stesse risorse di personale, apparecchiature o impianti fissi o risorse di altra natura, per assolvere i compiti di servizio pubblico generale e per altre attività, i costi relativi devono essere ripartiti sulla base della differenza tra i costi complessivi della società considerati includendo o escludendo le attività di servizio pubblico.

E' previsto, inoltre, che le competenti autorità di settore, anche sulla base dei dati forniti dal concessionario, verificano annualmente il rispetto dei suddetti principi. In occasione dell'audizione sullo schema del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'affidamento in concessione del servizio radiotelevisivo, l'Autorità aveva già osservato come sarebbe stato utile individuare esplicitamente quali siano le autorità di garanzia cui la norma fa riferimento, tenuto conto che l'Antitrust già svolge, e continuerà a svolgere, pienamente le proprie funzioni di garanzia della concorrenza e del mercato ai sensi della normativa vigente.

Con riferimento alla dimensione multimediale della concessione, l'Autorità ha in passato rilevato come – in un contesto caratterizzato da una profonda digitalizzazione delle modalità di consumo dei contenuti audiovisivi – l'offerta della Rai su Internet non debba essere considerato solo un aspetto del servizio pubblico “imposto” dal nuovo contesto tecnologico, ma debba essere valorizzato come un importante *driver* per lo sviluppo della cultura digitale nel nostro Paese.

La domanda e le aspettative degli utenti vanno proprio in questa direzione: nel corso della consultazione pubblica svolta in merito al servizio pubblico radiotelevisivo, l'89 per cento degli intervistati ha rilevato che la Rai dovrebbe avere un ruolo importante nel ridurre il *digital divide* e l'84,5 per cento ritiene che la Rai dovrebbe produrre programmi fruibili su tutte le piattaforme e da tutti i dispositivi.

Con riguardo all'offerta multimediale, l'articolo 5 e l'art. 23 impongono alla Rai di rendere fruibile sulla propria piattaforma IP: *i*) il 90 per cento della propria offerta (televisiva e radiofonica lineare) in *live streaming* agli utenti, nei limiti dei diritti effettivamente disponibili; *ii*) una parte rilevante della propria offerta in modalità non lineare, con particolare attenzione alla valorizzazione degli archivi.

Tale impostazione, dunque, non appare imporre alla Rai obiettivi specifici per la valorizzazione della modalità non lineare di fruizione delle proprie trasmissioni audiovisive; modalità che, peraltro, appare essere volta, in particolare, alla valorizzazione degli archivi.

Anche sotto questo profilo, dunque, lo schema di contratto di servizio non appare presentare elementi particolarmente innovativi. In particolare, Internet viene visto come una piattaforma analoga al digitale terrestre e al satellite per la fruizione dei contenuti audiovisivi lineari piuttosto che come piattaforma idonea a valorizzare la fruizione non lineare, ossia in modalità *on-demand*, degli stessi.

Una declinazione più specifica della dimensione multimediale dell'attività della concessionaria, anche in relazione ad eventuali impegni di sviluppo di applicazioni su diversi dispositivi quali *tablet* e *smart-TV*, avrebbe potuto affermare più chiaramente l'esigenza di fornire certezza sul ruolo del servizio pubblico nell'attuale contesto tecnologico caratterizzato dalla pluralità di schermi e di modalità diverse di fruizione dei contenuti audiovisivi.

Un diverso aspetto connesso alla trasmissione dei contenuti della Rai è affrontato dall'articolo 18 dello schema di contratto di servizio, ai sensi del quale “[...] la Rai dovrà consentire, *previ accordi equi e non discriminatori*, la *trasmissione simultanea dei suoi canali di servizio pubblico sulle diverse piattaforme distributive televisive* [...]”. Va vista con favore la previsione di affrontare esplicitamente il tema del bilanciamento tra l'interesse degli utenti al rispetto del principio di universalità del servizio pubblico e i diritti negoziali dell'impresa che svolge pure un'attività commerciale.

Anche in questo ambito, tuttavia, si riflette negativamente l'assenza di una più chiara demarcazione tra attività di servizio pubblico e attività commerciale della Rai. Infatti, un concessionario che non svolge anche attività commerciale dovrebbe avere interesse ad assicurare la massima distribuzione possibile dei contenuti del servizio pubblico. Tuttavia, un concessionario che svolge anche attività commerciale si trova a dover bilanciare considerazioni di diversa natura nell'effettuare scelte relative alla distribuzione dei propri contenuti su piattaforme di terzi e si trova in una posizione in cui i propri interessi come concessionario possono confliggere con i propri interessi come operatore commerciale.

Appare, dunque, condivisibile la scelta adottata di imporre alla Rai di distribuire i propri contenuti di servizio pubblico sulle diverse piattaforme televisive a condizioni eque e non discriminatorie. Il rispetto del principio dell'equità è necessario per impedire che la discrezionalità commerciale possa essere esercitata in modo da risultare equivalente ad un rifiuto di fornitura e che Rai debba soddisfare richieste da operatori non disposti a coprire i costi imposti per l'inclusione dei contenuti nella propria piattaforma. Il rispetto del principio della non discriminazione è altresì rilevante al fine di assicurare che la disponibilità o meno dei contenuti del servizio pubblico radiotelevisivo non possa costituire elemento di alterazione del *level playing field* del mercato.

Ciò posto, si rileva che non risulta chiaro il riferimento dell'articolo 18 ai “*canali di servizio pubblico*”, posto che tali canali – implicitamente distinti da quelli commerciali – non risultano espressamente individuati nello schema contratto di servizio.

Sotto il profilo dell'innovazione, il contratto di servizio appare prestare attenzione al ruolo della Rai nello sviluppo tecnologico di infrastrutture e impianti trasmissivi. Ciò risponde all'esigenza derivante dal processo di liberazione della banda 700MHz, in linea con quanto definito a livello europeo per consentire una gestione efficiente dello spettro radioelettrico.

Al contempo, si rileva che l'articolo 16, comma 4, prevede che “[l]a Rai si impegna a sviluppare, direttamente o attraverso le più opportune forme di cooperazione, associazione o intesa, anche attraverso partecipazione a società o consorzi, i servizi più utili al buon funzionamento della televisione digitale terrestre”. Si tratta di un impegno il cui oggetto è potenzialmente ampio. In occasione dell'audizione in merito allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiotelevisivo, l'Autorità aveva avuto modo di esprimere la propria preoccupazione con riguardo alla possibile realizzazione di impianti comuni con altri operatori televisivi e di telecomunicazioni (attualmente previsto dall'art. 4, comma 3, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 2017).

In particolare, l'Autorità rilevava i rischi che una tale evoluzione avrebbe potuto avere sull'intera filiera del settore televisivo, attualmente caratterizzata dalla distinzione tra le cosiddette *tower companies* e gli operatori di rete e da un assetto di mercato nel quale sono attivi operatori concorrenti.

Ad esempio, desta preoccupazione, per i possibili sussidi incrociati che si potrebbero generare, la possibilità che infrastrutture e impianti possano essere integrati, facendo venir meno la distinzione tra attività trasmissive specificamente rivolte al soddisfacimento degli obblighi del servizio pubblico e quelle che fino ad oggi sono state sviluppate e gestite autonomamente da diversi operatori di rete attivi in Italia secondo un'ottica pienamente commerciale.

Anche in questo ambito, dunque, andrebbe salvaguardata una più chiara distinzione tra attività svolte dalla Rai come concessionaria del servizio pubblico e attività commerciali.

In conclusione, dunque, si rileva che – nonostante i cambiamenti tecnologici e strutturali che stanno modificando radicalmente il settore audiovisivo – lo schema di contratto di servizio si pone sotto diversi profili più in una relazione di continuità che di discontinuità rispetto al precedente contratto di servizio, ormai risalente al triennio 2010-2012.

Non appare, dunque, essere stata sfruttata appieno tale occasione per addivenire ad una più chiara demarcazione tra attività di servizio pubblico e attività commerciali svolte dalla Rai, elemento centrale sia per assicurare trasparenza ed efficacia del servizio pubblico sia per consentire lo sviluppo di un mercato televisivo pienamente concorrenziale ai diversi livelli della filiera di settore.