

# **Recepimento direttive europee**

*Contributo Rai*

*1 ottobre 2021*

## Premessa

Rai, con il presente documento, intende formulare le proprie osservazioni in merito al recepimento delle direttive europee, in particolare con riferimento alla UE 2018/1808 sui servizi media audiovisivi, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi.

Rai evidenzia come il processo di riordino del TUSMAR costituisca un passaggio fondamentale per la definizione nel medio-lungo termine di un quadro normativo di riferimento che possa favorire lo sviluppo non solo del settore dei servizi media ma dell'intero mercato di riferimento, alla luce della profonda evoluzione tecnologica e digitale intervenuta.

In linea generale, Rai ritiene che uno degli elementi essenziali sia quello della definizione di un quadro normativo con regole chiare, applicabili in modo equo ed omogeneo a tutti gli operatori del settore audiovisivo.

Ciò premesso, si riportano di seguito alcune prime considerazioni specifiche in merito a temi di rilevanza strategica per la definizione del posizionamento prospettico della concessionaria del servizio pubblico nel sistema italiano delle comunicazioni, rimandando invece a successive possibili occasioni il confronto su elementi di carattere maggiormente organico e strutturato.

## Affollamenti pubblicitari

La direttiva stabilisce il principio “*che le emittenti dispongano di maggiore flessibilità e possano decidere quando trasmettere la pubblicità al fine di massimizzare la domanda degli inserzionisti e il flusso dei telespettatori*”; In tale quadro è quindi possibile definire lo spirito della direttiva come “espansivo”, a sostegno dell’attività degli Editori europei, non distinguendo tra operatori privati o concessionari di Servizio Pubblico poiché l’intento è quello di aiutare tutti gli operatori.

Lo schema di decreto legislativo oggetto della presente analisi (A.G. n. 288) prevede:

- **Concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale:**
  - *Limite per singola fascia (6-18 e 18-24): 7% (per l’anno 2022) e 6% (dal 1° gennaio 2023), per singolo canale per i messaggi pubblicitari (spot + telepromozioni);*
  - *Limite Orario: 12% + eventuale 1% da recuperare nell’ora antecedente o successiva.*
- **Fornitori servizi di media audiovisivi in chiaro in ambito nazionale:** Limite per singola fascia (6-18 e 18-24): 20% per singolo canale (spot pubblicitari televisivi, di televendita e di telepromozione);
  - *Nessun limite orario.*
- **Fornitori servizi di media audiovisivi a pagamento:** Limite per singola fascia (6-18 e 18-24): 15% per singolo canale (spot pubblicitari televisivi, di televendita e di telepromozione);
  - *Nessun limite orario.*

Attualmente Rai è sottoposta ad un limite di affollamento orario del 12% sui messaggi pubblicitari (con un eventuale sfioramento del 2% da recuperare nell’ora antecedente o successiva) e del 4% settimanale (quest’ultimo calcolato sui due bacini: da una parte la media dei canali generalisti e dall’altra la media dei canali specializzati).

Con riferimento alla Rai, quindi, lo schema di decreto sembrerebbe disattendere i principi e criteri della direttiva: mentre per le emittenti private i limiti vengono resi più flessibili, alla Rai vengono applicati limiti persino più rigidi di quelli attualmente vigenti. A fronte della triplice riduzione dei limiti a favore delle emittenti private (che

beneficiano dell'eliminazione del limite giornaliero, passano dal 18% orario al 20% calcolato su una base più ampia, costituita da due macro-fasce orarie, e possono far rientrare in tale percentuale, indistintamente, gli spot, le telepromozioni e le televendite), i limiti Rai vengono inaspriti. Infatti:

- (a) la base di calcolo viene ridotta da settimanale a fascia oraria (mentre per le private la base di calcolo si amplia);
- (b) si passa dal sistema attuale, nel quale l'affollamento pubblicitario della Rai è calcolato sul complesso della programmazione, a un calcolo per singolo canale.

Questa riduzione di flessibilità è così drastica da non essere compensata con l'innalzamento della soglia massima di affollamento dal 4% al 6%. L'effetto netto è pertanto una perdita di potenziale economico per Rai rispetto alla situazione attuale, quantificabile in un range tra i 50 ed i 150 milioni di euro (si tratta di una "forchetta" volutamente molto ampia in quanto ad oggi non è possibile determinare con sufficiente puntualità tutti i vari parametri – non solo interni, ma anche di mercato - che possono incidere su tale valore).

Se quindi l'obiettivo è mantenere l'equilibrio e pertanto l'invarianza di potenziale commerciale di Rai rispetto ad oggi, ferma la volontà di sostenere gli operatori privati, Rai non chiede uguali benefici, ma di non essere penalizzata. Si rammenta, infatti, che l'attività pubblicitaria è al servizio della Rai, perché consente alla stessa di investire maggiormente nella produzione di programmi, opere creative, format sperimentali, giovani talenti, garantire prodotti attenti alla parità di genere e alla politica di sostenibilità ambientale nonché nuove forme di cultura e proposta artistica e autorale. L'attività pubblicitaria consente di realizzare gli obblighi di servizio pubblico non coperti dal canone, andando a beneficio dell'intero Sistema.

Stante la formulazione dello schema di decreto legislativo, si propone, per evitare danni significativi all'attività Rai, di mantenere la soglia del 7% prevista attualmente per il solo anno 2022 anche per gli anni successivi e, al contempo, di reintrodurre la flessibilità prevista dall'attuale TUSMAR, calcolando i limiti giornalieri sulle due macro fasce 6-18 e 18-24 sul perimetro complessivo dei canali generalisti e sul perimetro complessivo dei canali digitali. Questo consentirebbe di raggiungere l'equilibrio rispetto alla situazione attuale. L'applicazione del criterio cumulativo sui canali generalisti risulta ancor più rilevante per il mezzo radio, laddove i canali Radio 1 e Radio 3 hanno una programmazione spiccatamente di servizio pubblico e poco si prestano ad accogliere maggiore pubblicità con conseguente danno a Radio 2.

In coerenza con le considerazioni sopra sintetizzate, si riporta di seguito un possibile intervento normativo.

*“1. La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria del servizio pubblico radio fonico, 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 al ~~12~~ per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva.”.*

Per completezza, si ritiene utile mettere in evidenza alcuni aspetti emersi nell'ambito del processo di recepimento della direttiva in questione. Il soggetto che domina il mercato pubblicitario ha accusato Rai (ad esempio, nell'ambito dell'audizione tenuta in Senato), di non aver applicato correttamente le soglie dell'affollamento pubblicitario dell'attuale normativa. La normativa è del 1990 e per 31 anni l'Autorità Garante, oggi AGCom, titolare del monitoraggio, non ha mai ritenuto di muovere critiche a Rai. A seguito di un esposto del soggetto di cui sopra, nel 2018, la stessa AGCom ha aperto una istruttoria e, a distanza di tre anni, nessun rilievo è stato mosso a Rai.

Ciò vale anche con riferimento al tema dei prezzi di vendita degli spazi pubblicitari: con la Delibera 61/20/CONS AGCom non ha “sanzionato” la Rai ma ha formulato, mediante diffida, la richiesta di predisporre una proposta di listino che desse ragionevole evidenza delle modalità di costruzione dei prezzi di vendita e degli sconti. Come noto, e come è stato riconosciuto dalla stessa Autorità, il mercato pubblicitario è caratterizzato da listini alti e sconti alti: questa pratica di mercato, però, non costituisce una motivazione sufficiente perché il concessionario pubblico vi si uniformi. Dall'operatore pubblico l'Autorità si aspetta un atteggiamento più trasparente rispetto ai privati.

In linea con le indicazioni dell'Autorità Rai ha adottato, già dallo scorso anno, una nuova politica di impostazione dei listini pubblicitari che assicura una maggiore trasparenza dei prezzi praticati e una maggiore chiarezza dei listini rispetto ai privati. Questo fornisce nuovi strumenti all'Autorità per esercitare la vigilanza sull'operato

della concessionaria e, quindi, sul rispetto dei principi fissati dal Contratto di servizio e ai clienti per la comprensione dei criteri di formazione dei prezzi.

In ogni caso, al di là delle considerazioni sui listini e sugli sconti, i prezzi di vendita praticati sul target commerciale sono sensibilmente più alti rispetto a quelli degli operatori commerciali.

La collaborazione di Rai con AGCOM prosegue in maniera costruttiva, al fine di rendere sempre più agevole e puntuale l'attività di monitoraggio sulle nostre attività.

\*\*\*

In linea generale ed in conclusione le norme dovrebbero favorire il mantenimento di un quadro di reale e sana concorrenza tra gli operatori, per garantire la tenuta di un intero sistema – quello della televisione – che si trova a dover affrontare la concorrenza crescente di nuovi players in un contesto di forte asimmetria. La Rai ritiene pertanto necessario che – oltre a quelle sopra riportate - non siano introdotte disposizioni specifiche che ne limitino la potenzialità concorrenziale sul mercato, ulteriori rispetto a quelle già presenti nel vigente TUSMAR:

- valori assoluti degli indici quantitativi di affollamento (significativamente inferiori rispetto a quelli previsti per gli operatori privati);
- modalità di computo delle tipologie di comunicazione commerciale, come sopra richiamato con riferimento alle telepromozioni, che solo Rai è obbligata a conteggiare all'interno dell'indice di affollamento orario. Al fine di evitare un disallineamento rispetto alla normativa europea, è necessario inoltre rettificare un mero errore di drafting contenuto nel testo vigente, che finora è stato corretto mediante una interpretazione adeguatrice da parte del regolatore: all'art. 38 comma 6 del TUSMAR, "*Le disposizioni di cui ai commi da 2 a 5*" dovrebbe far riferimento a "*Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5*", essendo ovvio che gli annunci della Rai relativi ai propri programmi non possano andare in affollamento pubblicitario (esattamente come avviene in tutta Europa per tutte le emittenti, pubbliche o private);
- limitazioni nelle modalità di presenza sul mercato pubblicitario. Lo schema di decreto legislativo riporta la clausola relativa alla conclusione dei contratti pubblicitari (la cui previsione, al momento, è inserita nel contratto di servizio, art. 25, comma 1 lett. s, iii)). Riteniamo che si tratti di un intervento tecnicamente non corretto in quanto conferisce un carattere di rigidità ad una previsione normativa,

per sua stessa natura portatrice di interessi generali ed astratti. Tale previsione, invece, più correttamente si configura quale strumento di natura contrattuale per sua natura flessibile e, quindi, più adattabile alle esigenze contingenti. Nel corso del procedimento n. 14/19/DCA (avente ad oggetto l'“Avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, per presunto inadempimento degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo e del contratto nazionale di servizio 2018 - 2022”), Rai con Rai Pubblicità hanno costantemente dato prova del più rigoroso impegno e la più ampia disponibilità nell'assicurare la massima collaborazione con l'Autorità, convinte che una cooperazione istituzionale strutturata e costruttiva possa favorire un virtuoso processo di miglioramento continuo di un servizio pubblico che riesca a stare al passo con l'evoluzione delle esigenze del pubblico. Tutto ciò, nel solco di un'attività di miglioramento continuo e di cooperazione e rispetto nei confronti delle istituzioni, che ha portato Rai e Rai Pubblicità alla costruzione, sin dal luglio 2020 di una nuova politica commerciale, con conseguente adozione di nuovi listini a partire dalla stagione televisiva autunnale 2020, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 25 del citato Contratto Nazionale di Servizio tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la Rai — Radiotelevisione italiana. La stessa Autorità ha di recente (audizione dell'1 luglio 2021) riconosciuto ed apprezzato tale collaborazione.

## **Tutela dei bambini in materia di comunicazione commerciale relativa ai prodotti alimentari e alle bevande**

L'art. 43 "Principi generali in materia di comunicazioni commerciali audiovisive e radiofoniche", comma 3, dello schema di decreto legislativo prevede che l'Autorità, sentito il Ministero e d'intesa con il Ministero della Salute, promuova forme di auto e co-regolamentazione con i fornitori di servizi di media attraverso codici di condotta concernenti le comunicazioni audiovisive commerciali, che accompagnano i programmi per bambini o vi sono incluse, relative a bevande alcoliche e a prodotti alimentari o bevande c.d. *HFSS (high fat, sugar, salt)* la cui assunzione eccessiva nella dieta generale non è raccomandata.

Si segnala che Rai, al pari degli altri Editori, aderisce al Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria (l'IAP), il sistema di autoregolamentazione del settore della comunicazione.

L'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) in relazione alla direttiva ha di recente emanato il "*Regolamento per la comunicazione commerciale relativa ai prodotti alimentari e alle bevande, a tutela dei bambini e della loro corretta alimentazione*" che detta regole a tutela dei bambini e dell'esigenza di una loro corretta alimentazione e affinché nelle comunicazioni commerciali non si accentuino le qualità positive degli aspetti nutrizionali di tali alimenti e bevande.

Ci sono due precedenti significativi, le linee di indirizzo siglate nel 2015 dallo IAP con il Ministero della Salute e le associazioni di categoria nell'ottica della diffusione di una corretta alimentazione dei minori; e l'art. 22 – bevande alcoliche – del Codice IAP, che regola il contenuto delle comunicazioni commerciali relative alle bevande alcoliche, come peraltro richiesto dall'art. 13 della L. 125/2001.



## Promozione dell'audiovisivo

In linea generale Rai ritiene necessario che il sistema complessivo delle regole sulla promozione dell'audiovisivo – su cui è da tempo in atto una costruttiva collaborazione tra le parti sotto il coordinamento del Governo - possa accompagnare efficacemente la crescita di un settore sempre più esposto alla concorrenza di operatori caratterizzati da un potere crescente e di portata globale.

In tale quadro, per operare con successo in questo mercato in continua e rapida evoluzione, ricco di vasi comunicanti e di sconfinamenti degli operatori verticalmente integrati e dominanti su gran parte dei mercati nei quali sono attivi, appare essenziale individuare strumenti in grado di favorire una crescita armonica di tutta la filiera, dai produttori ai broadcaster; la risposta, pertanto, non può essere l'irrigidimento di norme già stringenti ma, al contrario, l'introduzione di strumenti e meccanismi incentrati sulla flessibilità, per non correre il rischio di penalizzare gli operatori tradizionali, già soggetti ad una serie di obblighi capillari.

Ciò premesso, nel ribadire l'importanza per il sistema audiovisivo italiano di costruire un quadro di regole che possa realmente favorire il conseguimento degli obiettivi di sistema sopra sintetizzati, tenuto conto anche degli importanti risultati derivanti dal confronto sopra richiamato, Rai non ritiene necessario formulare osservazioni specifiche in merito alle singole disposizioni del TUSMAR.

Tuttavia, per l'eventualità che fossero avanzate proposte di semplificazione si ritiene opportuno rappresentare sin d'ora la necessità che sia in ogni caso preservato l'attuale equilibrio tra disposizioni valide per i fornitori di servizi media audiovisivi e quelle specifiche e ulteriori valide per la sola concessionaria pubblica e che si tenga conto dell'evoluzione – tuttora in corso - dell'assetto concorrenziale del mercato, mediante l'introduzione di strumenti adeguati rispetto all'entrata di nuovi players e dell'evoluzione tecnologica nella fruizione dei contenuti audiovisivi.

## Prominence

La Rai ritiene che tale questione rappresenti un aspetto di grande rilievo: la direttiva all'art. 7 bis, infatti, prevede che gli Stati membri possano adottare misure volte a garantire che si dia debito rilievo ai servizi di media audiovisivi di interesse generale. Gli obiettivi sono sintetizzabili come segue:

- da un lato di evitare che soggetti quali costruttori di apparati di ricezione, gestori di motori di ricerca, gestori di piattaforme web di aggregazione di vario genere possano assumere un indebito ruolo di gatekeeper a discapito dei fornitori di SMAV e del pubblico;
- dall'altro evitare che i grandi operatori OTT – dato il loro contropotere contrattuale nei confronti dei costruttori di apparati – abbiano buon gioco nell'ottenere una visibilità immediata rispetto ai broadcasters tradizionali, approfittando anche della progressiva cessazione della numerazione automatica LCN tipica del digitale
- infine salvaguardare l'esclusività dell'uso del sistema LCN da parte dei fornitori di SMAV via DTT, evitando qualsiasi forma di ibridizzazione di tale sistema con servizi IP, al fine di ridurre il rischio che soggetti quali gestori di motori di ricerca, gestori di piattaforme web e di aggregazione di vario genere possano assumere posizioni rilevanti a discapito di fornitori SMAV di interesse generale

In tale quadro, pertanto, la Rai ritiene necessario che siano emanate adeguate e specifiche disposizioni a tutela della concessionaria del servizio pubblico (che è servizio media di interesse generale), similmente a quanto previsto dalla normativa adottata o in discussione in altri Stati membri (cfr. leggi francese, tedesca di attuazione della direttiva 1808/2018 e proposte del regolatore OFCOM in Gran Bretagna).

In particolare, si richiede che venga assicurato senza indugio debito rilievo, su tutte le piattaforme e per tutti i servizi audiovisivi, all'offerta on demand e lineare di Rai in quanto Public Service Broadcaster.

Le informazioni raccolte nel corso del processo legislativo comunitario, oltre che direttamente da Rai, confermano la difficoltà per i broadcasters tradizionali di conseguire accordi adeguati con le piattaforme destinate ad ospitarli nel nuovo ambiente digitale (smart tv – tablet ecc.): ciò - rendendo più difficile per gli utenti

“trovare” i contenuti offerti dal servizio pubblico – ne riduce significativamente il valore.

Sono dunque necessarie nuove disposizioni che – in un’ottica di *technological neutrality* - assicurino la “findability” del servizio pubblico, in linea con l’obiettivo di continuare a garantire la più ampia copertura nazionale dello stesso.

\* \* \*

In coerenza con le considerazioni sopra sintetizzate, si riporta di seguito un possibile intervento normativo.

#### ***Art. 8 bis***

##### *Accessibilità dell’informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico*

1. Allo scopo di assicurare il pluralismo e l’effettività dell’informazione per la più ampia utenza possibile, deve essere garantito il debito rilievo alla programmazione dei servizi di media audiovisivi e radiofonici forniti dalla Concessionaria del Servizio Pubblico Radiofonico Televisivo e Multimediale su qualsiasi strumento di ricezione o accesso a tali servizi offerto agli utenti o impiegato dagli stessi, qualunque sia la piattaforma utilizzata per la prestazione dei medesimi servizi.

2. L’Autorità, mediante proprio regolamento, definisce le regole cui i produttori di apparecchi idonei alla ricezione di segnali radiotelevisivi o radiofonici nonché i prestatori di servizi di intermediazione online, di indicizzazione, aggregazione o reperimento di contenuti sotto qualsiasi forma, i motori di ricerca, le piattaforme di condivisione di video, gli assistenti vocali e in generale qualsiasi piattaforma utilizzata per la ricezione e visualizzazione dei servizi di cui al comma 1 dovranno attenersi allo scopo di assicurare l’osservanza di quanto previsto al comma precedente.

## Content integrity

In base all'articolo 7ter della direttiva, gli Stati membri adottano misure adeguate e proporzionate per garantire che i servizi di media audiovisivi, erogati dai fornitori di servizi di media, non siano dissimulati a fini commerciali o modificati senza il consenso esplicito di tali fornitori. La logica alla base di questa disposizione è legata alla tutela della responsabilità editoriale e della catena del valore audiovisivo.

In tale quadro Rai ritiene pertanto che la normativa nazionale debba:

- includere tra i contenuti protetti anche quelli relativi ai servizi correlati e ai servizi radio,
- indicare quale destinatario dell'obbligo di rispetto dell'integrità dei contenuti qualsiasi soggetto terzo
- includere qualsiasi condotta che determini una suddivisione, frammentazione o compressione di dati all'interno dello schermo (ad esempio framing e scaling) per consentire la visualizzazione di informazioni di tipo commerciale o di altro contenuto editoriale.

\* \* \*

In coerenza con le considerazioni sopra sintetizzate, si riporta di seguito un possibile intervento normativo.

### ***Art. 42***

#### *Misure di tutela*

2 bis. Allo scopo di garantire l'autonomia editoriale e di salvaguardare il valore dei contenuti audiovisivi, deve essere assicurata l'integrità dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, inclusi i servizi correlati e complementari. In particolare, i servizi di media audiovisivi non potranno subire sovrimpressioni a fini commerciali o essere modificati in tutto o in parte né essere trasmessi in forma abbreviata, alterata o con interruzioni, né essere oggetto di alcuna altra misura idonea a pregiudicarne l'integrità, senza il consenso esplicito dei fornitori di servizi. Sono fatte salve le eccezioni autorizzate dall'Autorità per considerazioni di interesse pubblico nel rispetto del principio di proporzionalità.