



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

## **Segnalazione urgente al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lett. c), n. 1)**

### **della legge 31 luglio 1997, n. 249**

Nell'esercizio dei poteri di segnalazione previsti dall'articolo 1, comma 6, *lett. c)*, n. 1), della legge 31 luglio 1997, n. 249, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (d'ora in avanti anche Autorità) intende formulare alcune osservazioni e proposte di intervento in materia di affidamento di una rete radiofonica dedicata ai lavori parlamentari, nonché dell'identificazione di un servizio media radiofonico e multimediale destinato all'informazione istituzionale con finalità di interesse generale.

Come è noto, l'articolo 21 della Costituzione tutela la libertà di manifestazione del pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione. L'esistenza di mezzi di comunicazione liberi, pluralistici e indipendenti rappresenta una condizione di garanzia del diritto all'informazione che, oltre al profilo attivo, si caratterizza per un profilo passivo quale il diritto ad essere informati avendo accesso ad una pluralità di mezzi e servizi di comunicazione. Nell'ambito dell'informazione istituzionale e politica, il diritto all'informazione ha implicito il diritto/dovere ad un'informazione corretta, completa e obiettiva affinché ogni individuo possa attingere conoscenze e notizie, formarsi liberamente e consapevolmente la propria opinione ed esprimere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti politici e culturali differenti.

L'individuazione di mezzi e canali di informazione istituzionale, a partire dalla diffusione e l'accesso alle trasmissioni dedicate ai lavori parlamentari, quale riserva di legge rispetto al mercato, persegue l'obiettivo di interesse generale di accrescere conoscenza, consapevolezza e partecipazione dei cittadini rispetto al massimo Organo di rappresentanza e in generale alle Istituzioni nazionali.

La Radio, oltre a rappresentare un mezzo di informazione distinto rispetto a stampa, televisione e Internet (sia in Europa sia in Italia, rappresenta ancora oggi il secondo media in termini di penetrazione), è il mezzo riconosciuto più affidabile e credibile dai cittadini-utenti essendo quello che riscuote la maggiore fiducia, come dimostrano le indagini svolte dalla Commissione europea e dall'Autorità. La Radio è inoltre un mezzo altamente flessibile, in grado di rispondere più di altri a cambiamenti delle tecnologie e delle modalità di fruizione e di accesso all'informazione in quanto da sempre ascoltato anche in "mobilità" e aperto alla partecipazione attiva e social degli ascoltatori.

Con riferimento al canale istituzionale quale riserva di legge, non a caso già l'art. 24 della legge del 1990 prevedeva "una rete radiofonica riservata esclusivamente e trasmissioni dedicate ai lavori parlamentari" quale attività specifica da affidare alla concessionaria pubblica, distinguendola quindi da altri mezzi e canali trasmissivi destinati all'informazione Istituzionale.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

La legge n. 223/1990, così come la convenzione del 1994, risalendo a quel periodo storico, si concentra sull'aspetto relativo all'universalità del servizio radiofonico, ovvero alla realizzazione della rete e al raggiungimento di tutti i cittadini-utenti delle trasmissioni dedicate. Le norme di riferimento, infatti, identificano la "trasmissione radiofonica sull'intero territorio nazionale delle sedute parlamentari" quale oggetto di un servizio di interesse generale da affidare in esclusiva. Già l'articolo 4, comma 7, della legge n. 350/2003 – nella determinazione delle risorse da destinare al concessionario a fronte della proroga della convenzione per gli anni 2004-2006 – integra l'oggetto del servizio di interesse generale prevedendo la sperimentazione di specifici servizi multimediali quali la "trasmissione audio e video su Internet della totalità delle sedute d'aula dei due rami del Parlamento, la pubblicazione delle sedute in audio e video in differita con indicizzazione per intervento, la consultazione dell'archivio audio e video delle sedute".

L'esperienza di Radio radicale mostra, tra l'altro, come il servizio radiofonico si adatti più facilmente alla multimedialità e all'interazione con il pubblico rispetto ad altri mezzi destinati all'informazione istituzionale. La programmazione ruota chiaramente intorno ai lavori del Parlamento, dato che la convenzione obbliga la radio a trasmettere nel corso dell'anno almeno il 60% delle sedute delle due Camere nella fascia oraria 8-20. Nel tempo residuo, la Radio si concentra sull'informazione e comunicazione sull'attività di altre Istituzioni, dei soggetti politici, delle principali associazioni del mondo del lavoro e dell'impresa o sulle manifestazioni pubbliche o conferenze stampa di particolare interesse, anche al fine di promuovere e stimolare il dibattito e la partecipazione dei cittadini. Nell'ambito dei programmi destinati a garantire la partecipazione e il dibattito su temi dell'attualità politica, ha assunto una notorietà sempre maggiore la rassegna stampa dei quotidiani attraverso la rubrica "*Stampa e Regime*".

Con riguardo alle altre attività di servizio pubblico destinate all'informazione istituzionale, si rileva che – nonostante la convenzione del 1994 e la conferma dell'affidamento del servizio tramite gara – i succedutisi contratti di servizio RAI (fino all'ultimo 2018-2022) continuano a fare riferimento alla rete radiofonica tra gli obblighi della concessionaria. Già il contratto di servizio 1994-1996 all'articolo 19 prevedeva che la concessionaria presentasse un progetto di realizzazione della rete. Il successivo contratto 1997-1999 - nonostante fosse non solo intervenuta la proroga della convenzione tra Ministero e la società Centro di produzione (rete già realizzata) ma anche la conferma dell'affidamento del servizio tramite gara (quindi come strumento distinto dall'affidamento diretto alla concessionaria pubblica) - continua a prevedere all'articolo 14 l'impegno di realizzare la rete parlamentare radiofonica analogica terrestre e a sviluppare la rete via satellite in tecnologia analogica e digitale. La legge n. 224/1998, tuttavia, ne limita l'ampliamento e pertanto la destinazione di ulteriori investimenti fino alla "entrata in vigore della legge di riforma generale del sistema delle comunicazioni".

La rete e il servizio radiofonico dedicato all'attività parlamentare e all'informazione istituzionale rappresentano uno specifico servizio che persegue obiettivi di interesse generale distinti dagli altri mezzi di comunicazione. A fini meramente informativi, si fa presente che oltre a RAI Parlamento che riserva una parte di ore delle trasmissioni generaliste della televisione terrestre in chiaro alle attività parlamentari, sono attivi in Italia anche un canale di diffusione in chiaro via satellite e il canale trasmesso sul web. Entrambi i mezzi limitano la



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

trasmissione alle sedute delle Aule e delle Commissioni di Camera e Senato, senza alcun commento giornalistico o la possibile partecipazione o interazione del pubblico. Tali forme di informazione, pertanto, oltre a fare riferimento alla televisione e al circuito chiuso via web, rappresentano strumenti utili agli addetti ai lavori, ma limitata se non nulla capacità di penetrazione e partecipazione pubblica, al fine non solo di informare ma anche di stimolare il dibattito e la circolazione delle idee e delle opinioni.

L'identificazione di un canale radiofonico riservato alla c.d. informazione istituzionale, quale servizio da riservare in via esclusiva per finalità di interesse pubblico, risale all'approvazione dell'articolo 24 della legge 6 agosto 1990, n. 223, il quale prevedeva che alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo potesse essere affidata una "rete radiofonica riservata esclusivamente a trasmissioni dedicate ai lavori parlamentari". Avendo accertato che la RAI non realizzava una rete universale e dedicata (limitandosi a produrre attraverso RAI Parlamento contenuti istituzionali trasmessi sulle reti generaliste), il Ministero delle comunicazioni fu autorizzato dall'articolo 9, del decreto-legge 28 ottobre 1994, n. 602 a stipulare una convenzione con un altro concessionario di radiodiffusione in grado di garantire la copertura del territorio nazionale con impianti già disponibili.

Il decreto n. 602/1994 stabiliva da un lato gli specifici obblighi di servizio pubblico della concessionaria (obbligo di trasmettere lavori parlamentari per il 60% della programmazione nella fascia oraria 8:00-20:00 in assenza di pubblicità; possibilità di rinnovo solo in seguito alla completa realizzazione della rete riservata esclusivamente ai lavori parlamentari); dall'altro che l'affidamento avvenisse tramite gara, i cui i criteri di aggiudicazione e il valore dell'importo annuo da corrispondere al vincitore nei tre anni di durata della convenzione venivano determinati dal medesimo decreto.

In seguito alla vittoria della gara, la concessione è affidata a Centro di produzione S.p.A. che nel novembre 1994 sottoscriveva la convenzione con il Ministero delle poste e telecomunicazioni a valere fino al 21 novembre 1997 (Decreto Ministeriale 21 novembre 1994).

Successivamente, la legge 11 luglio 1998 n. 224 – oltre a prorogare in via transitoria fino all'anno 2000 la convenzione tra il Ministero delle comunicazioni e il Centro di produzione S.p.A. – confermò lo strumento della convenzione da "stipulare a seguito di gara pubblica, i cui criteri sarebbero poi stati definiti nel quadro dell'approvazione della riforma generale del sistema delle comunicazioni" (articolo 1, comma 1). La stessa legge stabilì, inoltre, che "fino alla data di entrata in vigore della legge generale di riforma del sistema delle comunicazioni, la rete radiofonica dedicata ai lavori parlamentari di cui all'articolo 24 della legge n. 223/1990 e all'articolo 14 del contratto di servizio RAI" non avrebbe potuto "essere ampliata" (articolo 1, comma 2). La legge, pertanto, riconosceva la missione di interesse generale svolta dal canale radiofonico dedicato e ne confermava l'intenzione di continuità per gli anni a venire attraverso il rinnovo della convenzione tramite futura procedura concorsuale.

Dal 2001 in poi la convenzione tra Ministero dello sviluppo economico e Centro di produzione S.p.A. venne prorogata, così come furono via via destinate alla copertura dei costi di fornitura del servizio di interesse generale adeguate risorse pubbliche. La proroga avvenne sempre in via transitoria, in attesa della definizione dei criteri per esperire la gara, ma attraverso di essa trovò conferma la rilevanza delle trasmissioni radiofoniche destinate all'informazione



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

parlamentare e istituzionale quale servizio di interesse pubblico generale da affidare tramite convenzione.

Nonostante le numerose riforme susseguitesi nel tempo – riguardanti: la RAI e il servizio pubblico radiotelevisivo (legge n. 112/2004; legge n. 220/2015); l'intero sistema dei servizi media audiovisivi e radiofonici (legge n. 177/2005; legge n. 44/2010); il sistema delle comunicazioni (D.lgs. n. 259/2003; D.lgs. n. 70/2012) – il Governo e il Parlamento non hanno specificatamente affrontato il tema dell'aggiornamento dei criteri per l'affidamento tramite convenzione del servizio.

Allo stato, la Legge di stabilità 2019 (articolo 1, comma 88) autorizza la proroga per sei mesi e destina al servizio la metà delle risorse dell'anno precedente; mentre risalgono al 15 aprile u.s. le recenti dichiarazioni del Governo di non rinnovare la convenzione “senza alcun tipo di valutazione come l'affidamento con una gara”.

Se da un lato la suddetta dichiarazione appare, in sé, in linea con la normativa e con quanto già disposto nel 1998, dall'altro l'Autorità esprime forti perplessità circa la possibilità che entro il prossimo mese di giugno si possano concludere tanto la valutazione sui criteri quanto lo svolgimento delle procedure di affidamento tramite gara, nonché che si possa pervenire all'eventuale stipula della nuova convenzione. Circostanza che fa emergere forti preoccupazioni circa la garanzia di continuità di un servizio di interesse generale. Inoltre, la mancata corrispondenza del contributo erogato rispetto all'anno di affidamento (seppur in proroga), generalmente correlato ad un intero anno di esercizio a bilancio non appare in linea con la normativa civilistica e del testo unico della finanza.

A giudizio dell'Autorità, la riforma andrebbe inoltre affrontata in un ambito più generale, valutando da un lato la correlazione e la diversità con il servizio pubblico o parte di esso affidato alla concessionaria pubblica; dall'altro l'efficacia (inclusa la dispersione di un patrimonio pubblico già realizzato) ed efficienza di un servizio radiofonico destinato all'informazione istituzionale e alla partecipazione della società all'attività politica, affidato sulla base di meccanismi trasparenti, proporzionali e non distorsivi della concorrenzialità tra soggetti partecipanti alla gara, ivi incluse le imprese di maggiori dimensioni e la concessionaria pubblica.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni auspica, quindi, che, al fine di garantire la continuità del servizio, la convenzione venga prorogata per un tempo almeno necessario all'approvazione della normativa di aggiornamento di un servizio radiofonico e multimediale di interesse generale destinato all'informazione e comunicazione istituzionale, da assegnare tramite gara definendone, in un quadro coerente, certo e trasparente, gli obblighi, i criteri, la durata e i meccanismi di finanziamento.

L'Autorità ritiene che un tale percorso, oltre ad essere in linea con la legislazione vigente, sarebbe auspicabile anche nell'ambito di una necessaria revisione del quadro normativo, alla luce di due considerazioni:

- la peculiarità e la diversità del servizio radiofonico rispetto ad altri canali televisivi o via web dedicati alle Istituzioni e il suo riconoscimento quale servizio che consente di perseguire obiettivi di interesse generale altrimenti non realizzati dal mercato;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- la non duplicazione di costi per la continuità e di investimenti per il potenziamento e miglioramento del servizio da coprire con risorse pubbliche, garantendo comunque il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale.

Oltre a confermare la necessità di prorogare l'attuale convenzione, almeno per il tempo necessario alla riforma e alla nuova assegnazione, l'Autorità intende svolgere alcune osservazioni e suggerimenti ai fini di un'opportuna revisione del quadro normativo.

Occorre innanzitutto precisare che rete e/o servizio radiofonico destinati ad obiettivi di interesse generale si configurano quali attività che non sarebbero spontaneamente realizzate e esercite dal mercato in quanto non redditizie. È chiaro che la gratuità del servizio e il divieto di pubblicità nei programmi di informazione dedicati al servizio di interesse generale rendono le attività non remunerative e richiedono quindi la destinazione di risorse pubbliche.

L'affidamento tramite gara ha la finalità di consentire – attraverso il confronto delle offerte – di selezionare il soggetto migliore sotto il profilo dell'assunzione degli impegni e dell'obiettivo di interesse generale da perseguire, dei costi e della qualità dei servizi.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni vigila altresì sul divieto della concessionaria del servizio pubblico di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non rientranti nel servizio pubblico affidato in via diretta (e ciò indipendentemente dallo strumento della gara). In tale direzione, da un lato è necessario distinguere l'oggetto del servizio radiofonico dedicato all'informazione istituzionale da affidare tramite gara, dall'altro occorre individuare criteri e requisiti di partecipazione e selezione che non costituiscano indebito vantaggio per il concessionario pubblico, a fronte di risorse pubbliche destinate al perseguimento di altre finalità.

Il nuovo contratto di servizio pubblico RAI, all'articolo 25, comma 1, lett. e) punto i) prevede che RAI riservi un canale televisivo tematico al genere "Informazione generale e approfondimento" che comprende, tra l'altro, l'informazione istituzionale e parlamentare nazionale ed europea. La realizzazione di un (nuovo) canale tematico istituzionale ha la finalità di promuovere la conoscenza e la partecipazione alla vita delle Istituzioni. I contenuti sono distribuiti attraverso la rete televisiva digitale terrestre o satellitare. Non è, invece, previsto un canale radiofonico dedicato all'informazione istituzionale. La RAI è tenuta, ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lett. i) a presentare al Ministero e alla Commissione, un progetto del canale televisivo tematico dedicato alla comunicazione concernente le Istituzioni secondo i criteri previsti dal contratto di servizio, ovvero illustrare le tematiche con linguaggio accessibile a tutti; promuovere il valore dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; diffondere la conoscenza dei ruoli e delle attività delle istituzioni italiane ed europee. Il progetto è stato presentato da RAI nel mese di marzo 2019.

Alla luce di tali elementi, l'Autorità ritiene che la riforma dovrà favorire l'eliminazione di duplicazioni e soprattutto la doppia copertura con risorse pubbliche di un servizio in esclusiva. Va chiaramente eliminata l'incertezza normativa sulla "sostituzione", ovvero il riferimento alla concessionaria del servizio pubblico (art. 24 della legge 223/1990), non sovrapponendo i due obiettivi di interesse generale. Nell'affidamento tramite gara, infine, occorrerà tener conto di meccanismi che disincentivino comportamenti opportunistici da parte del concessionario pubblico, tra cui la possibilità di non dichiarare effettivi costi del servizio



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

specifico a fronte degli altri obblighi o di altri obiettivi del canale Istituzionale, al fine di una corretta imputazione del canone generale rispetto alle differenti risorse destinate al canale radiofonico.

L'Autorità, nell'auspicare che le osservazioni qui avanzate siano oggetto di ponderata valutazione in relazione all'urgente necessità di assicurare la continuità del servizio d'interesse generale e, al contempo, di dar vita ad un percorso strutturale di riforma, conferma la piena disponibilità – alla luce delle proprie competenze in materia - alla piena e leale collaborazione istituzionale in sede di valutazione tecnica ed economica degli aspetti sottostanti agli interventi di riforma legislativa.