

CONSULTAZIONE SULLO STATO DI DIRITTO 2025 – CONTRIBUTO DELLA RAI

Gli scenari rispetto alla Relazione 2024

In termini di scenario, rispetto a quanto evidenziato nel febbraio 2024 (in occasione della *Virtual Country Visit* e nel contributo scritto fornito successivamente alla stessa), che resta valido e attuale, si segnalano alcuni ulteriori elementi di novità.

OTT

Prosegue il consolidamento dei grandi player OTT nel mercato nazionale. A titolo esemplificativo, si cita il recente Rapporto AgCom sul Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) che evidenzia come Alphabet/Google sia arrivato a conquistare la seconda posizione dopo Rai e prima degli altri operatori commerciali quali Comcast/Sky e Mediaset. Lo stesso rapporto, infatti, certifica la crescita della componente pubblicitaria digital che, rispetto agli altri mezzi, arriva ad intercettare la quota parte più consistente pari al 32,6% del SIC con il +55% in due anni (AGCOM-SIC dicembre 2024 - <https://www.agcom.it/comunicazione/comunicati-stampa/comunicato-stampa-12>). Ciò che impressiona maggiormente è che i dati AgCom fanno riferimento al 2022 e le evidenze relative al 2023-24 sembrano confermare tali tendenze.

DVB-T2

Diversamente da quanto in origine previsto in termini di evoluzione degli standard trasmissivi, soltanto la Rai tra tutti gli operatori coinvolti nel mercato televisivo italiano, ha dovuto fare un primo passo verso il DVB-T2, conformemente a quanto previsto dagli obblighi del Contratto di Servizio 2023-2028. Dal 28 agosto 2024 uno dei tre MUX Rai è stato convertito a tale tecnologia, decisamente migliorativa, ma non ancora nella disponibilità di tutti i cittadini italiani. Tale operazione ha comportato una redistribuzione dei diversi canali sui MUX proprietari, imponendo agli spettatori un cambio dei propri tv/decoder o una loro risintonizzazione. Questo ha determinato sui canali coinvolti direttamente (ovvero quelli collocati sul MUX B-T2, Rai Storia, Rai Scuola, Rai Radio2 Visual¹) o indirettamente (Rai 4, Rai 5, Rai News 24) una significativa contrazione dei bacini di pubblico effettivamente raggiunti. In termini di contatti netti (fonte Auditel), infatti, le flessioni hanno nel primo caso sfiorato valori del 50% e nel secondo raggiunto il 20%. A seguito delle campagne di comunicazione specifiche Rai rivolte al pubblico, le flessioni si sono gradualmente ridotte, tuttavia ancora oggi il gap resta evidente e significativo.

BANDA SUB 700 MHZ

Tema contiguo al precedente è quello della allocazione delle frequenze UHF sub-700 MHz. Le frequenze attualmente assegnate agli operatori per la distribuzione del segnale televisivo dovrebbero rimanere congelate fino al 2030, così come deciso nella WRC-23. Tuttavia, si registrano a livello comunitario alcune spinte verso un anticipo di tale data e nell'autunno del 2024 il *Radio Spectrum*

¹ Rai Radio2 Visual non è incluso nel perimetro delle misurazioni Auditel e pertanto non sono disponibili dati di audience.

Policy Group dell'UE ha lanciato una survey sul tema (https://radio-spectrum-policy-group.ec.europa.eu/consultations-0_en). Per l'Italia, che registra alcune peculiarità orografiche che hanno concorso al rallentamento della distribuzione capillare delle reti (marcatamente quelle via cavo) e per gli operatori nazionali radiotelevisivi tutti, questo, unitamente al mancato switch al T2, potrebbe rappresentare un significativo problema, aggravato ulteriormente dal periodo contingenziale, che vede un forte inasprimento della concorrenza in seno al mercato dei media.

PROMINENCE

Sempre nell'autunno del 2024 (ottobre) AgCom ha approvato le “*Linee guida in materia di prominence dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di interesse generale*” (<https://www.agcom.it/provvedimenti/delibera-390-24-cons>) atte a garantire sui televisori connessi una posizione di rilievo ai servizi di interesse generale, tra i quali in primis quelli offerti da Rai. Tuttavia, alcuni importanti operatori internazionali attivi nella produzione di software e device hanno impugnato tale delibera chiedendone l'annullamento. Il giudizio nel merito è attualmente pendente presso il TAR del Lazio. Indipendentemente dagli esiti del procedimento vale la pena ribadire che essere adeguatamente rappresentati sui diversi schermi è oggi più che mai imprescindibile per poter essere scelti dai consumatori e tale posizione non può dipendere da sole, mere necessità economiche e, se ciò è vero per tutti gli operatori, lo è doppiamente per Rai che opera come player del servizio pubblico. L'adeguata rilevanza di Rai su tutti i canali distributivi è *in primis* funzionale allo stesso adempimento degli obblighi di Contratto di Servizio, ma anche alla necessità per Rai di essere “Rilevante ed Universale” - in una prospettiva di sostenibilità – assumendo un ruolo centrale nel consumo mediatico di tutti i cittadini ed assicurando una proposta di contenuti ed iniziative dedicati ai grandi temi sociali e culturali di interesse della comunità. Si tratta di temi e valori ESG fondamentali nella mission di Rai, com'è possibile evincere dal Bilancio di Sostenibilità del gruppo Rai disponibile sul sito, al seguente indirizzo https://www.rai.it/dl/doc/1716983862212_Bilancio%20di%20Sostenibilit%202023.pdf.

Considerazioni rispetto all'approssimarsi dell'applicabilità dell'art. 5 dell'EMFA

In Italia sono riconosciuti come principi generali del sistema dei media:

- la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva;
- la tutela della libertà di espressione;
- l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione;
- l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose.

Per quanto riguarda Rai, concessionaria del servizio pubblico, la legge speciale che disciplina l'espletamento da parte di Rai del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale (D.Lgs. 8 novembre 2021 n. 208 recante il Testo unico dei servizi di media audiovisivi – TUSMA) stabilisce che l'organo di amministrazione della Società svolga anche funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico.

La legge prevede la composizione, le procedure per la nomina dei componenti del Consiglio, i requisiti degli stessi, le incompatibilità, nonché le cause di decadenza dall'ufficio.

L'operato di Rai è soggetto a numerosi controlli da parte di diverse Autorità che garantiscono in particolare il controllo sul rispetto del principio del pluralismo da parte della Concessionaria e sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche (Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la

vigilanza dei servizi radiotelevisivi; Corte dei Conti; Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita le funzioni proprie del socio di maggioranza in qualità di azionista; Ministero delle imprese e del made in Italy, che è l'Amministrazione concedente; l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – AGCom).

Le verifiche sopra descritte non possono tuttavia comprimere le prerogative di indipendenza e libertà di espressione del pensiero, di critica e di cronaca delle strutture editoriali e informative di Rai. Gli organi statali, che pure designano alcuni componenti dell'organo gestorio e forniscono le linee guida sulle modalità di adempimento degli obblighi concessori, non hanno alcuna ingerenza editoriale sulle valutazioni operate da redazioni e testate giornalistiche.

L'indipendenza della Concessionaria del servizio pubblico, nel sistema italiano, è inoltre garantita dalla stabilità del finanziamento pubblico e dalla circostanza che il canone di abbonamento, con il quale sono coperti i costi di fornitura del servizio pubblico, sia un tributo configurato come imposta di scopo. Circa l'adequatezza e la stabilità del finanziamento pubblico si rinvia al punto successivo.

Spunti specifici su finanziamento e canone (anche in relazione agli obblighi derivanti dal Contratto di Servizio)

Come a più riprese sostenuto dall'EBU nei suoi report periodici sul finanziamento dei PSM in Europa, il canone rappresenta la forma di finanziamento che, in linea di principio, meglio garantisce prevedibilità di risorse ed indipendenza editoriale, oltreché funzionale, del PSM.

In questo senso la mancata previsione anche per il 2025 della norma che, limitatamente allo scorso anno, aveva introdotto un meccanismo misto, (canone unitario ridotto e contributo compensativo statale) può essere valutata positivamente.

Possono quindi ritenersi superate le osservazioni riportate a pag. 28 della Relazione sullo Stato di diritto 2024 in Italia, in ordine alle *“preoccupazioni (...) espresse sulla decisione adottata dal Governo con la legge di bilancio 2024 di ridurre il canone RAI e di compensare tale riduzione con l'erogazione di un finanziamento diretto supplementare di 430 milioni di EUR”*.

Peraltro, ai fini di meglio rispondere al dettato dell'art.5 dell'EMFA sulla stretta correlazione tra caratteristiche del finanziamento e garanzia di indipendenza del PSM, sarebbero auspicabili modificazioni, integrazioni e rafforzamenti della normativa italiana sul canone relativamente ai seguenti punti:

- rimodulazione del presupposto dell'obbligo di pagare il canone in modo da affrancarlo dall'evoluzione tecnologica (ad esempio riferendosi alla fruibilità di contenuti televisivi, radiofonici e multimediali invece che alla loro ricevibilità), che dovrebbe essere opportunamente affiancata da una revisione della disciplina sul canone speciale;
- predeterminazione su base pluriennale dell'importo del canone fondata sugli obblighi di servizio pubblico, incrementabile a fronte di nuovi compiti o di nuove esigenze, dando effettiva attuazione alle previsioni dell'art. 61, comma 3, del Tusma secondo cui *l'ammontare del canone in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo, [deve essere stabilito] in misura tale da consentire alla società concessionaria della fornitura del servizio di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti in tale anno per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico affidati a tale società, come desumibili dall'ultimo bilancio trasmesso,*

- prendendo anche in considerazione il tasso di inflazione programmato e le esigenze di sviluppo tecnologico delle imprese, garantendo quindi l'adeguatezza delle risorse pubbliche;*
- indicizzazione dell'importo del canone unitario tenendo conto del tasso di inflazione programmato con recupero della differenza nell'esercizio successivo qualora il tasso consuntivo fosse notevolmente superiore;
 - rafforzamento degli strumenti di riscossione coattiva.

In definitiva, una delle caratteristiche fondamentali del sistema di finanziamento, al fine di assicurare l'indipendenza del PSM, è la stabilità dello stesso apparato normativo di riferimento, stabilità mancata in passato per effetto della successione di provvedimenti legislativi che hanno, a più riprese, riguardato il canone.

Sarebbe infine opportuno - per quanto evidentemente poco popolare - un adeguamento verso il livello del 2016 (euro 100), in considerazione dei maggiori obblighi di servizio pubblico previsti dal vigente Contratto di servizio quinquennale entrato in vigore in data 26 maggio 2024.

Pluralismo dei media e tutela dei giornalisti

Il pluralismo dei media è un principio fondamentale per il funzionamento della democrazia, specialmente in un contesto digitale in continua evoluzione. La RAI, in quanto emittente pubblica, svolge un ruolo cruciale per garantire un'informazione imparziale e diversificata.

In ottemperanza al contratto di servizio concluso con il Governo (2023-2028), la Rai è chiamata a divulgare informazioni esatte e di qualità e di sviluppare strumenti e pratiche in grado di favorire il contrasto alla disinformazione, fornendo un'offerta pluralistica, indipendente e imparziale.

La Rai si distingue nel panorama mediatico italiano per la sua straordinaria rete nazionale ed internazionale che rappresenta un patrimonio unico di informazione diffusa e capillare.

Il grande numero di sedi di corrispondenza dall'estero, 11 uffici e 22 corrispondenti, va ben oltre la semplice raccolta di notizie, rappresenta un patrimonio culturale che consente di offrire una visione articolata e critica della realtà contemporanea a prescindere dalle sollecitazioni e dall'influenza pervasiva dei messaggi veicolati in ambiente digitale dai social network.

Il contratto di servizio chiede all'azienda di accelerare il passaggio da broadcaster a digital media company, rendendo anche il portale di informazione Rai un punto di riferimento per tutti gli utenti. È questa la nuova sfida che oggi la Rai, come tutti i media di servizio pubblico europei, sta già affrontando: conservare, anche nel passaggio all'informazione digitale, la centralità e la rilevanza di Arena pubblica di confronto tra idee diverse, funzionale a garantire ai cittadini le informazioni necessarie ad un giudizio critico.

Milioni di contatti e di visualizzazioni hanno portato l'Azienda a compiere ulteriori sforzi finalizzati a verificare la veridicità delle notizie e dei fatti veicolati al grande pubblico dei social.

Secondo il Digital News Report 2024 la Rai è ancora oggi la fonte di notizie più popolare del paese. L'attività di monitoraggio dell'Agcom certifica attraverso un monitoraggio mensile il rispetto delle

norme della par condicio, e vigila sulla corretta applicazione dei tempi da assegnare ai vari rappresentanti di governo e dell'opposizione.

Nella missione di inclusività della Rai non si guarda solo ai dati relativi al rispetto della par condicio ma anche alla qualità dell'informazione offerta agli utenti. La Rai presenterà a breve un osservatorio sulla qualità dell'informazione che è stato preceduto da un anno di approfondimenti e consultazioni con tutti gli operatori del settore dell'informazione sia in Italia, sia all'estero: giornalisti, intellettuali, esperti della qualità dell'informazione.

La Rai ritiene che la tutela dei giornalisti sia un elemento imprescindibile per preservare l'integrità e l'indipendenza del servizio pubblico. In un Paese, come l'Italia, che presenta un rischio medio-basso (Dati European centre for Press and Media Freedom 2022-2024 175 casi di minacce, aggressioni e intimidazioni) per quanto riguarda i diritti fondamentali dei giornalisti, la Rai affianca e sostiene i suoi giornalisti contro ogni forma di attacco e intimidazione che possano minacciare la loro sicurezza e libertà di espressione.

Venendo ai profili più specificamente normativi, nel sistema italiano, il pluralismo nell'informazione si declina in concreto nella pluralità delle fonti, nella varietà delle tematiche trattate, che devono essere diversificate onde rappresentare i molteplici orientamenti che animano la società, al fine di dar voce al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero (artt. 4 e 6 TUSMA).

Rai, quale Concessionaria del servizio pubblico, è garante della qualità dell'informazione, anche con riferimento alle relative fonti, in tutti i generi della programmazione, secondo i principi di pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e indipendenza (comma 6 e 7 dell'art. 1 della Convenzione Rai/Stato; art. 6 del vigente Contratto di Servizio Rai/MIMIT).

In particolare, il pluralismo interno consiste nell'apertura del mezzo informativo alle diverse tendenze politiche e culturali presenti nel Paese (Corte Cost. 14-7-1998, n. 826). Il pluralismo esterno si realizza invece quando “una pluralità di voci diverse sul mercato (...) in concorrenza tra loro, danno la possibilità al cittadino di informarsi e formare una propria opinione, politico-culturale, nonché di svolgere le conseguenti valutazioni tra i diversi punti di vista emersi” (Corte Cost. 14 luglio 1998, n. 826).

Il pluralismo esterno deve essere infatti inteso come “possibilità d'ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici con la concreta possibilità che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa di processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia” (Corte Cost. 14-7-1998, n. 826).

Nel sistema italiano, è la legge (il TUSMA) a prevedere le condizioni e le modalità di rilascio delle autorizzazioni inerenti a tutti i servizi di media; sono poi l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'AGCom a effettuare l'analisi e il monitoraggio dei mercati dell'audiovisivo, ai fini della tutela del pluralismo esterno e della concorrenza dei media; in particolare l'Autorità di settore (AGCom) è chiamata a svolgere le funzioni istruttorie e la verifica del rispetto dei limiti anti concentrativi.

Nel predetto panorama, il rapporto negoziale tra Rai, Concessionaria in esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo, radiofonico e multimediale ex lege (artt. 59 e 63 TUSMA) e

l'Amministrazione concedente è stato rinnovato mediante la sottoscrizione di un Contratto di servizio di durata quinquennale sottoscritto in data 25 maggio 2024.

In riferimento allo specifico tema della tutela dei giornalisti, si precisa innanzitutto che l'attività del giornalista, attraverso qualunque strumento di comunicazione svolta, si ispira alla libertà di espressione sancita dalla Costituzione italiana ed è regolata dall'articolo 2 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, secondo la quale è diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede.

Per quanto riguarda il settore dei media, il TUSMA stabilisce che l'attività di informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico costituisce un servizio di interesse generale ed è svolta nel rispetto di principi quali: la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni; l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità; il divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni.

Rai riceve plurime contestazioni per presunti casi di diffamazione, lesione del diritto all'immagine e della riservatezza dei soggetti coinvolti nelle notizie; le predette contestazioni originano principalmente dell'esercizio del c.d. "giornalismo d'inchiesta", che si concretizza nel resoconto di attività di ricerca effettuate allo scopo di portare alla luce vicende poco note al grande pubblico o comunque di pubblico interesse, tramite il collegamento ragionato e critico (e perciò spesso pungente) di fatti, notizie e commenti.

In Italia, il giornalismo d'inchiesta ha trovato un concreto riconoscimento della Suprema Corte, che lo ha lato sensu codificato, nella nota sentenza n. 16236 del 9 luglio 2010, ove la Corte ha voluto evidenziare come il giornalismo d'inchiesta sia «espressione più alta e nobile dell'attività di informazione» posto che «con tale tipologia di giornalismo maggiormente si realizza il fine di detta attività quale prestazione di lavoro intellettuale volta alla raccolta, al commento e alla elaborazione di notizie destinate a formare oggetto di comunicazione interpersonale attraverso gli organi di informazione, per sollecitare i cittadini ad acquisire conoscenza di tematiche meritevoli, per il rilievo pubblico delle stesse». Tanto che «al giornalismo d'inchiesta deve essere riconosciuta ampia tutela ordinamentale, tale da comportare, in relazione ai limiti regolatori dell'attività di informazione una meno rigorosa e comunque diversa applicazione dell'attendibilità della fonte, fermi restando i limiti dell'interesse pubblico alla notizia e del linguaggio contenente, ispirato ad una correttezza formale dell'esposizione».

Successivamente la Suprema Corte (Cass., Sez. V Pen., 27 febbraio 2013 n. 9337) ha ampliato e rafforzato la tutela riconosciuta al giornalismo d'inchiesta, ribadendo che il "giornalismo di denuncia è tutelato dal principio costituzionale in materia di diritto alla libera manifestazione del pensiero, quando indichi motivatamente e argomentatamente un sospetto di illeciti, con il suggerimento di una direzione di indagine agli organi inquirenti o una denuncia di situazioni oscure che richiedono interventi normativi per poter essere chiarite".

Rai riconosce assistenza legale ai giornalisti, dipendenti e collaboratori coinvolti in procedimenti giudiziari civili, penali, amministrativi e contabili, promossi nei confronti di detti soggetti in conseguenza di atti e/o fatti occorsi in costanza del rapporto contrattuale con Rai e direttamente

connessi con l'espletamento delle attività e degli incarichi ad essi affidati, ivi inclusi i procedimenti per diffamazione.

Stabilità e crescita sotto la nuova direzione

Una Rai plurale e solida che investe e valorizza anche i nuovi talenti

Si coglie infine l'occasione per precisare la posizione Rai con riguardo a quanto espresso nel Report 2024, nel quale sono apparse considerazioni, provenienti da altri stakeholder, in merito alla presunta "fuga" di artisti dalla Rai verso altre emittenti e la cui responsabilità sarebbe da ascrivere all'insediamento dell'attuale vertice aziendale.

Ci sentiamo in dovere di specificare che non si tratta di alcuna fuga, ma di libere scelte dettate da logiche di mercato.

La Rai, infatti, è l'emittente con il maggior numero di talent in assoluto, ad oggi oltre 160. È l'azienda che storicamente ha individuato, formato e coltivato talenti, essendo, anche per sua vocazione e missione, in grado di investire con lungimiranza su programmi e artisti. Ricordiamo, dunque, che i volti noti presenti oggi su altri broadcaster sono, per la maggior parte, provenienti dalla scuderia Rai e sono richiesti dai concorrenti proprio grazie all'esperienza, alla professionalità e alla notorietà che hanno potuto maturare nel nostro Servizio Pubblico.

Ma, come tutti sappiamo, da tempo lo scenario è cambiato radicalmente per l'avvento di players con notevoli mezzi economici che hanno potuto mettere in campo ingenti capitali. Questo ha determinato inevitabilmente un'apertura del mercato e una mobilità degli artisti che muta lo scenario.

Lo confermano i nostri stessi competitor: in un'intervista rilasciata al quotidiano La Stampa a luglio 2024 l'attuale numero uno di Warner Bros Discovery Italia e Sud Europa Alessandro Araimo, ha dichiarato come la trattativa con Fabio Fazio sia stata la più lunga, risalente addirittura a prima del Covid, tanto che Fazio ha lasciato la Rai prima dell'insediamento dell'attuale vertice aziendale. D'altronde, le regole e le logiche che muovono la Rai non sono e non possono essere quelle delle multinazionali, finalizzate al profitto, ma sono quelle tipiche di un Servizio Pubblico, di gran lunga più responsabilizzato in merito all'utilizzo delle risorse che ha a disposizione rispetto a qualunque altro player privato.

D'altra parte, va sottolineato anche quanto l'addio di alcuni artisti non abbia penalizzato la Rai ma, al contrario, il posto lasciato dai personaggi che liberamente hanno deciso di mettersi in gioco altrove - come, da ultimo, Amadeus - ha consentito all'azienda di investire e valorizzare talenti come Stefano De Martino, i cui risultati ottenuti lo configurano come la rivelazione televisiva dell'anno.

Al contempo, la Rai si è arricchita di grandi ritorni come Chiambretti, Giletti, Minoli per non parlare di Renzo Arbore, mentre rimangono confermate “le punte” dell’informazione di inchiesta quali Maggioni, Sottile, Damilano, Ranucci e Iacona a riprova di una strategia di offerta sempre più plurale.