

DELIBERA N 19/09/CONS

DIFFIDA ALLA SOCIETÀ RAI – RADIOTELEVISIONE ITALIANA SPA AI SENSI DELL’ARTICOLO 48, COMMA 7, DEL DECRETO LEGISLATIVO 31 LUGLIO 2005, N. 177 RECANTE “TESTO UNICO DELLA RADIOTELEVISIONE” PER INADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO

L’AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 21 gennaio 2009;

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*”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - serie generale - n. 177 del 31 luglio 1997 - Supplemento Ordinario n. 154/L;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 recante “*Testo Unico della radiotelevisione*”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 7 settembre 2005, n. 208 – Supplemento Ordinario n. 150/L;

VISTO il decreto del Ministro delle Comunicazioni del 6 Aprile 2007 recante “*Approvazione del contratto nazionale di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.A. per il triennio 2007-2009*”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana – serie generale – n. 123 del 29 maggio 2007;

VISTO il “*Regolamento in materia di procedure sanzionatorie*”, approvato con delibera dell’Autorità n. 136/06/CONS del 15 marzo 2006, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 31 marzo 2006, n. 76, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la nota prot. n. 31098 del 26 maggio 2008, notificata in data 28 maggio 2008, con la quale la Direzione contenuti audiovisivi e multimediali ha avviato nei confronti della RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.A. , con sede in Roma, Viale G. Mazzini n. 14, un’istruttoria finalizzata all’accertamento della inosservanza degli obblighi di servizio pubblico radiotelevisivo derivanti dall’art. 2, comma 3, del “*Contratto nazionale di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.A. per il triennio 2007-2009*” e dal Codice Etico della Rai, richiamato dalla citata disposizione del Contratto di servizio, in quanto:

- l'emittente per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale "RAI 2", ha trasmesso, in data 1 maggio 2008, nel corso del programma *Anno Zero*, brani della manifestazione di Beppe Grillo tenutasi il 25 aprile 2008 a Torino nei quali lo stesso Beppe Grillo ha utilizzato nei confronti del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e del Professor Umberto Veronesi espressioni offensive e perciò lesive dell'onorabilità e della dignità della persona, che risultano integrare gli estremi della violazione dell'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *sub specie* di lesione dei diritti fondamentali della persona;
- l'emittente per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale "RAI 3", ha trasmesso, in data 10 maggio 2008, nel corso del programma *Che tempo che fa*, un'intervista del conduttore Fabio Fazio al giornalista Marco Travaglio durante la quale quest'ultimo, riferendosi al Presidente del Senato Renato Schifani, ha espresso commenti ed allusioni di contenuto offensivo e perciò lesivo dell'onorabilità e della dignità della persona, che risultano integrare gli estremi della violazione dell'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *sub specie* di lesione dei diritti fondamentali della persona;
- le condotte sopra descritte hanno formato oggetto anche di due separati atti di contestazione dell'Autorità alla RAI – Radiotelevisione italiana Spa, per la violazione dell'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, adottati in data 26 maggio 2008;
- gli episodi occorsi, oltre che di per sé lesivi della dignità umana, non appaiono improntati ai canoni di correttezza, lealtà e buona fede dell'informazione che devono obbligatoriamente caratterizzare i programmi della concessionaria del servizio pubblico, né rispettosi dell'identità valoriale e ideale del Paese e della sensibilità dei telespettatori, i quali da tale informazione detrattiva – che viene meno ai doveri di obiettività e di responsabilità del servizio pubblico – percepiscono semplicemente, e a senso unico, un "disvalore" delle istituzioni, anziché una giustificata, ragionevole e costruttiva critica;
- in ordine alle affermazioni lesive della onorabilità delle persone espresse nel corso delle due trasmissioni, un adeguato contraddittorio avrebbe potuto consentire quantomeno una informazione completa e, quindi, imparziale ai telespettatori; la carenza di contraddittorio, per contro, ha aggravato la lesività delle affermazioni formulate, quindi, senza possibilità di replica, le quali sono perciò risultate particolarmente idonee a minacciare la percezione sociale del valore delle persone offese;
- la violazione dei canoni che dovrebbero connotare il servizio pubblico è stata, peraltro, pubblicamente riconosciuta dagli stessi vertici aziendali;
- le condotte odierne appaiono ancor più gravi in quanto l'Autorità con delibera n. 61/08/CONS del 31 gennaio 2008 aveva già espresso un formale richiamo, nei confronti del programma *Anno Zero*, al rispetto dei principi vigenti in materia di pluralismo

dell'informazione, e, in particolare, al rispetto dei principi di completezza e correttezza dell'informazione, obiettività, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e osservanza del contraddittorio;

VISTE le memorie giustificative della società RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A. del 19 giugno 2008, protocollate al n. 0036679 in pari data, precisate e sviluppate nell'audizione effettuata in data 11 luglio 2008, con le quali è stata eccepita l'infondatezza del procedimento avviato per le seguenti ragioni :

- l'Autorità ritiene di fondare il suo potere accertativo-sanzionatorio sull'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 177/2005; ma tale norma concerne i "compiti" ovvero le prestazioni patrimonialmente valutabili, ovvero ancora, le obbligazioni contrattuali a fonte convenzionale o legislativa ricadenti sulla Rai, in quanto concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, che si pongono in rapporto sinallagmatico con le risorse pubbliche ad essa corrispettivamente assegnate dallo Stato; nel plesso normativo costituito dall'art. 47 in tema di finanziamento del servizio pubblico e dai precedenti artt. 45 e 46, nella cui rubrica si fa riferimento ai "compiti" di servizio pubblico, nonché nella Comunicazione interpretativa della Commissione europea 2001/c 320/4 pubblicata in GUCE c320 del 15 febbraio 2001, richiamata per espresso rinvio, che si preoccupa essenzialmente di salvaguardare il principio di proporzionalità tra risorse finanziarie pubbliche e compiti assegnati alla concessionaria, non v'è traccia degli obblighi contenutistici e modali dei programmi radiotelevisivi di servizio pubblico. Non che tali obblighi non sussistano, ma essi sono contemplati da altre disposizioni generali e speciali: dalla Costituzione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, al codice penale, al codice privacy, allo stesso Testo Unico della Radiotelevisione, e la loro inosservanza è sanzionata da diverse disposizioni. Tuttavia, essi non sono annoverabili tra i "compiti" di cui all'art. 48 del Testo Unico e il loro "inadempimento" non è deducibile nell'esercizio dei poteri accertativi e sanzionatori intestati dalla stessa norma all'Autorità; se ne avvede anche l'Ufficio procedente che nelle premesse dell'atto di avvio, avverte di aver separatamente contestato gli addebiti relativi agli stessi fatti;

- se anche obblighi diversi da quelli patrimonialmente valutabili potessero rientrare nell'ambito dei "compiti" di cui all'art. 48, non di meno all'Autorità sarebbe precluso l'avvio di un ulteriore procedimento per farne valere l'inosservanza dopo aver, con distinti e coevi atti, contestato alla parte gli stessi fatti sulla base di una norma (art. 4, comma 1, lett. b), d.lgs. 177/2005) che, se fosse precettiva, per come l'Autorità ritiene nella sua prospettazione accusatoria, si porrebbe in rapporto di specialità assorbendo la fattispecie generale di cui all'art. 48 del Testo Unico. Ne deriva che, in base al principio del *ne bis in idem*, non può essere addossato più volte lo stesso fatto allo stesso soggetto;

- con riferimento alle specifiche contestazioni contenute nell'atto di avvio dell'istruttoria, la Rai ha già prodotto, nei procedimenti n. 1826/LA e 1827/LA, le pertinenti memorie alle quali fa rinvio a sostegno delle proprie conclusioni;

CONSIDERATO che nella predetta memoria difensiva la società RAI ha altresì richiesto che l'Autorità voglia acquisire informazioni e ulteriori elementi di valutazione presso i soggetti che ne sono in possesso, disponendo la personale audizione, dei soggetti che sono coinvolti nelle vicende e di quanti altri identificabili secondo i criteri di cui all'art. 6, comma 2, della legge n. 689 del 1981;

CONSIDERATO che nella riunione del 7 ottobre 2008 il Consiglio ha disposto lo svolgimento di approfondimenti istruttori ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del regolamento in materia di procedure sanzionatorie di cui alla delibera n. 136/06/CONS e successive modificazioni e integrazioni, al fine di approfondire il tema della possibilità di una eventuale trattazione unitaria dinanzi ad esso di entrambe le procedure avviate ai sensi degli articoli 4 e 48 del T.U. della radiotelevisione in merito alle trasmissioni *Anno Zero* del 1° maggio 2008 (Rai Due) e *Che tempo che fa* del 10 maggio 2008 (Rai Tre);

CONSIDERATO, pertanto, che il termine di definizione del citato procedimento, già previsto per il 25 ottobre 2008, è stato rifissato alla data del 24 dicembre 2008, giusta comunicazione debitamente inviata dall'Autorità alla parte con nota prot. 0067593 del 24 ottobre 2008;

VISTO il parere del Servizio giuridico del 20 novembre 2007 (prot. SGIUR/dir/1407/08) , reso in evasione degli approfondimenti istruttori disposti dal Consiglio nella riunione del 7 ottobre 2008, con il quale è stato posto in luce quanto segue. Le separate procedure promosse muovono dallo stesso materiale televisivo per dedurne, in un caso, la violazione dell'articolo 4, comma 1, lett. b) del T.U. della radiotelevisione, e, nell'altro, la violazione dell'art. 48 del medesimo Testo Unico. Il dettato normativo diversifica le competenze dell'Autorità in ordine alle diverse procedure seguite (nel primo caso finalizzate all'irrogazione della sanzione di cui all'art. 51, in combinato disposto con l'art. 4, comma 1, lett. b); nel secondo caso finalizzate alla diffida e alla solo eventuale sanzione di cui all'art. 48), rispettivamente, in capo alla Commissione per i servizi e per i prodotti e al Consiglio dell'Autorità. Vero è che le procedure in esame prendono tutte abbrivio dalla offensività delle dichiarazioni rilasciate in occasione delle due citate trasmissioni della concessionaria Rai, ma l'oggetto delle violazioni è, tuttavia, diverso. La procedura avente ad oggetto la violazione della regola generale di cui all'art. 4 del T.U. della radiotelevisione è applicabile a qualsivoglia emittente, e censura direttamente, tra gli altri, comportamenti violativi della dignità umana. Nell'ambito di tale procedura i comportamenti censurati sono immediatamente lesivi del bene giuridico che la disposizione intende proteggere

(la tutela dei diritti fondamentali della persona *sub specie* dei diritti alla onorabilità e alla reputazione, violati da affermazioni lesive della dignità). Diversamente, la violazione dell'art. 48 del medesimo T.U. rileva in quanto attraverso la tenuta di comportamenti offensivi, tra l'altro, della dignità, della onorabilità e reputazione delle persone lese, quel particolare soggetto che si identifica nella concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo esprime, al tempo stesso, anche un comportamento incompatibile con le disposizioni del contratto di servizio. La violazione contestata involge, infatti, in questo caso, anche un inadempimento degli obblighi consacrati dal contratto di servizio. Questo dispone, all'art. 3, comma 2, che la programmazione della concessionaria pubblica debba essere di qualità, rispettosa dell'identità valoriale e ideale del nostro Paese, della sensibilità dei telespettatori, oltre che in grado di originare presso i cittadini una percezione positiva del servizio pubblico. Il contratto di servizio, inoltre, richiama la concessionaria pubblica al rispetto del codice etico. E il codice etico impone, a sua volta, alla stessa concessionaria, il rispetto delle regole di correttezza, trasparenza, riservatezza, lealtà, buona fede, obiettività, completezza e indipendenza dell'informazione nonché, anch'esso, dei diritti e della dignità delle persone medesime. Ora, il rispetto di tali valori risulta fortemente minato da una informazione che, oltre ad essere di per sé offensiva, denigratoria e lesiva dell'onorabilità e della reputazione di importanti cariche dello Stato e di stimati esponenti del mondo universitario, non venga neppure presidiata da un contraddittorio effettivo e leale. I beni giuridici protetti dalle due disposizioni (articoli 4 e 48) sono, dunque, diversi, l'art. 48 investendo condotte munite di un disvalore specifico e ulteriore rispetto alla portata dell'art. 4 dello stesso T.U. Nemmeno sul piano procedurale sono consentite assimilazioni di sorta. Per effetto del richiamo contenuto nell'art. 51 del decreto legislativo n. 177 del 2005, la violazione dell'art. 4, comma 1, lett. b) comporta l'irrogazione di una sanzione pecuniaria. La procedura di accertamento delle infrazioni agli obblighi dell'art. 48 è destinata a concludersi, invece, nell'ordinario caso, con una diffida. Solo in caso di inottemperanza alla diffida l'art. 48 prevede l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, fino ad un massimo del 3% del fatturato annuo. La trattazione delle procedure avviate nei confronti della trasmissione in questione per violazione degli articoli 4 e 48 del decreto legislativo n. 177 del 2005, deve, pertanto avvenire separatamente, dinanzi agli organi dell'Autorità rispettivamente competenti. Una loro ipotetica trattazione unitaria dinanzi al Consiglio, in ragione di una sua presunta capacità assorbente rispetto alle competenze delle singole Commissioni, oltre a non essere prevista dalla fonte primaria, con la quale anzi colliderebbe, non si giustificerebbe neppure in ragione di una presunta identità delle valutazioni da compiere in un caso o nell'altro, stante il diverso oggetto delle norme menzionate e la diversità del bene giuridico protetto da esse –, né, infine, in ragione di un'eventuale identità delle procedure o della continenza delle sanzioni irrogabili, posto che la violazione dell'art. 48 dà luogo in via ordinaria esclusivamente a una diffida, senza l'irrogazione di alcuna sanzione pecuniaria;

CONSIDERATO che nella successiva riunione dell' 11 dicembre 2008 il Consiglio ha disposto lo svolgimento di ulteriori approfondimenti istruttori , ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del regolamento in materia di procedure sanzionatorie di cui alla delibera n. 136/06/CONS e successive modificazioni e integrazioni, al fine di approfondire l'esame dell'eccezione sollevata dalla Rai nelle memorie difensive depositate in relazione ai procedimenti n. 1826/LA e 1827/LA ed integralmente richiamate ai fini del presente procedimento, circa il proprio difetto di legittimazione passiva e della richiesta di espletamento di incombente istruttorio volto ad acquisire elementi direttamente dai soggetti che sono coinvolti nelle vicende e da quanti altri identificabili secondo i criteri dell'art. 6, comma 2, della legge 689 del 1981;

CONSIDERATO, pertanto, che il termine di conclusione del procedimento, già prorogato alla data del 24 dicembre 2008, è stato definitivamente fissato alla data del 22 febbraio 2009, giusta comunicazione debitamente inviata dall'Autorità alla parte con nota prot. 0079652 del 19 dicembre 2008;

VISTO il parere della Direzione contenuti audiovisivi e multimediali e del Servizio giuridico del 7 gennaio 2009 (prot. 01/DIC/09), reso in evasione degli approfondimenti istruttori disposti dal Consiglio nella riunione dell'11 dicembre 2008, con il quale è stato posto in luce quanto segue. Non può essere revocata in dubbio la legittimazione passiva della Rai rispetto agli obblighi imposti dalla disciplina del T.U. della radiotelevisione, il quale qualifica (art. 2, comma 1, lett. q) le emittenti televisive giustappunto come il "titolare di concessione o autorizzazione su frequenze terrestri in tecnica analogica, che ha la responsabilità editoriale dei palinsesti e dei programmi televisivi". A conferma dell'opzione ermeneutica che individua nella stessa emittente televisiva il diretto destinatario dei doveri prescritti, si richiama la previsione sanzionatoria che presidia l'efficacia precettiva dei suddetti doveri, vale a dire l'art. 51, comma 4, del citato T.U., secondo cui "*Nei casi più gravi di violazioni di cui alle lettere h), i) e l) del comma 1, l'Autorità dispone altresì, nei confronti dell'emittente o del fornitore di contenuti, la sospensione dell'attività per un periodo da uno a dieci giorni*". A rendere ancora più esplicita l'impostazione che traspare dalla disciplina in commento, che mira a costituire posizioni di garanzia in capo agli esercenti della radiodiffusione sonora e televisiva in quanto tali, a prescindere dagli organi di cui le singole emittenti in concreto si avvalgono, è la previsione del successivo comma 5, dello stesso art. 51, secondo cui "*In attesa che il Governo emani uno o più regolamenti nei confronti degli esercenti della radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale, le sanzioni per essi previste dai commi 1 e 2 sono ridotte ad un decimo e quelle previste dall'art. 35, comma 2, sono ridotte ad un quinto.*" La piana lettura della pertinente normativa consente, dunque, di concludere nel senso che i diretti destinatari dei precetti richiamati dal T.U. della radiotelevisione – tra i quali le prescrizioni dell'art. 4 - sono le emittenti radiofoniche e televisive. Né può dubitarsi della concreta esigibilità del rispetto della disposizione in argomento (art. 4, comma 1, lett. b), in quanto i programmi in questione – seppure trasmessi in diretta - sono ideati e realizzati

a cura di soggetti con i quali la Rai intrattiene precisi rapporti di lavoro. Non si tratta, dunque, di eventi riconducibili a soggetti terzi del tutto estranei alla Rai, e solo occasionalmente veicolati – in tempi e in forma incontrollabili – attraverso gli schermi della suddetta emittente, ma di programmi realizzati proprio per conto della concessionaria, direttamente riconducibili alla responsabilità editoriale dell'azienda, la quale, in qualità di emittente concessionaria, è perciò responsabile delle norme violate. Per quanto riguarda la diffusione dei brani della manifestazione di Beppe Grillo tenutasi il 25 aprile 2008 (trasmissione Anno Zero del 1° maggio 2008), nei quali il medesimo ha utilizzato nei confronti del Presidente della Repubblica e del Professor Umberto Veronesi espressioni offensive e perciò lesive dell'onorabilità e della dignità della persona, occorre tenere in debito conto che la manifestazione non è stata trasmessa né in diretta, né in forma integrale, ma ne sono stati diffusi solo alcuni brani, preventivamente selezionati a cura degli ideatori della trasmissione: ne consegue che sarebbe stato sicuramente possibile – e per giunta agevole – da parte della Rai, l'esercizio di un controllo preventivo in relazione al contenuto del programma, la cui mancata attivazione consente perciò di ascrivere tale condotta omissiva alla categoria giuridica della c.d. *culpa in vigilando*. Per quanto si è detto, quindi, la circostanza che l'organizzazione del programma abbia autonomamente deciso di trasmettere i brani della manifestazione in questione non esclude affatto la responsabilità dell'emittente, giacché grava sulla stessa un indefettibile obbligo – posto a presidio dell'interesse pubblico ad un uso corretto del mezzo televisivo – di vigilare sulla rispondenza delle trasmissioni da essa diffuse alla normativa vigente, con il connaturale onere di adottare ogni preventiva cautela per evitare la realizzazione di illeciti. Ed è appena il caso di ricordare, per lumeggiare il descritto profilo di *culpa in vigilando*, che il programma Anno Zero era già stato oggetto di numerose istruttorie da parte dell'Autorità (puntate del 4 ottobre e del 6 e 20 dicembre 2007), poi culminate con la delibera n. 61/08/CONS del 31 gennaio 2008, con la quale l'Autorità aveva espresso un formale richiamo nei confronti del programma in questione al rispetto dei principi di pluralismo, completezza e correttezza dell'informazione, obiettività, equità, imparzialità, pluralità dei punti di vista e osservanza del contraddittorio.

Per quanto riguarda l'intervista del conduttore Fabio Fazio al giornalista Marco Travaglio (trasmissione Che tempo che fa del 10 maggio 2008), la violazione contestata appare imputabile alla società Rai, in quanto essa, che aveva esercitato un diritto di scelta nell'acquistare il format della società fornitrice di contenuti, manteneva la possibilità e, quindi, il potere-dovere di controllo sulla rispondenza del programma ai parametri di legge. Secondo l'orientamento giurisprudenziale formatosi in relazione alle ipotesi di appalto di servizi tra la Rai e le società fornitrici dei contenuti trasmessi dalla prima, l'appalto di servizi non esclude, infatti, la possibile responsabilità del soggetto appaltante per fatto dell'appaltatore, in quanto il destinatario di uno specifico divieto, sanzionato dalla legge come illecito amministrativo, non può, attraverso la delega a terzi dell'obbligo a lui imposto, essere ammesso a trasferire su quest'ultimo la responsabilità in ordine a previsioni dettate nell'interesse pubblico. Come osservato dalla Corte di Cassazione

civile, sez. I, 22 aprile 2005, n. 8537, “*il destinatario di uno specifico divieto configurante un illecito amministrativo sanzionato dalla legge, non può, delegando a terzi l’osservanza dell’obbligo a lui imposto, trasferire responsabilità in ordine a previsioni di interesse pubblico che trascendono, in quanto tali, la tutela di privati interessi*”. Questo indirizzo ermeneutico è stato già fatto proprio dall’Autorità nella delibera n. 177/06/CSP recante ordinanza ingiunzione nei confronti della Rai per la violazione dell’art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 177/2005. Né, a discolpa, sembra poter essere invocata la sentenza della Corte di Cassazione – Sez. V pen., 20 dicembre 2007-23 gennaio 2008 n. 3597, citata dalla parte, secondo la quale “*quando si tratta di notizie date in diretta e provenienti da una fonte che non sia stata “filtrata” – ed è certo il caso dell’intervista teletrasmessa - non solo non si può chiedere al giornalista di eseguire un – per quanto rapido – controllo prima di diffondere la notizia medesima...ma non si può pretendere da parte sua qualsiasi attività di verifica sulla fondatezza della notizia che al tempo stesso viene fornita e diffusa*. Infatti, proprio in detta sentenza la Cassazione riconosce che “*resta naturalmente l’obbligo dell’intervistatore televisivo di intervenire – se possibile – nel corso dell’intervista, quantomeno interloquendo, chiedendo precisazioni, chiarendo, quando è il caso, che quello espresso è solo il punto di vista dell’intervistato, se si rende conto che il dichiarante sta eccedendo i limiti della continenza o sconfinando in settori di nessuna rilevanza sociale*”. Pertanto, esclusa ogni preclusione a configurare anche in siffatte evenienze una responsabilità diretta dell’emittente televisiva, potrà, al più prefigurarsi a suo favore, nei debiti casi, in via eccezionale, un’esimente, laddove l’evento lesivo si sia consumato con forme o tempi tali da escludere in radice la possibilità di un intervento idoneo a scongiurarlo, e lo stesso sia stato nondimeno neutralizzato facendo risaltare con la necessaria immediatezza e univocità, la netta presa di distanza critica del conduttore e, per esso, dell’azienda di appartenenza.

In definitiva, non appare revocabile in dubbio l’esigibilità nei riguardi della concessionaria di controlli che, nei casi in esame, sono risultati mancanti, e, di conseguenza, la possibilità di predicare una responsabilità diretta della Rai per i fatti verificatisi nel corso delle trasmissioni Anno Zero e Che tempo che fa. I criteri di imputazione della responsabilità dell’emittente trovano ampio riconoscimento, nel settore radiotelevisivo, sia in sede normativa (si pensi all’art. 51, oltre al complessivo impianto del testo unico della radiotelevisione) che negli orientamenti della giurisprudenza dominante di cui l’Autorità fa costante applicazione. Per tali motivi non appare neppure accoglibile la richiesta formulata dalla Rai di disporre l’audizione dei soggetti da essa reputati direttamente responsabili, secondo i criteri della legge 689/81;

RITENUTO di fare propri gli orientamenti istruttori espressi dagli Uffici dell’Autorità, anche in funzione di controdeduzioni alle eccezioni dedotte dalla Rai;

RITENUTO, altresì, di non poter accogliere le dedotte eccezioni e le considerazioni *ex adverso* svolte nella discussione in Consiglio per le seguenti, ulteriori ragioni:

- l'art. 48 del Testo Unico della radiotelevisione affida all'Autorità il compito di verificare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga effettivamente prestato ai sensi delle disposizioni contenute nello stesso Testo unico e del contratto di servizio, avviando la relativa istruttoria anche d'ufficio, ove ravvisi un presunto inadempimento di tali obblighi;

- Il contratto di servizio per il triennio 2007-2009, all'articolo 2, comma 3, prevede che l'offerta radiotelevisiva sia “ realizzata nel pieno rispetto delle norme vigenti anche del Codice Etico” e “ una programmazione di qualità rispettosa dell'identità valoriale e ideale del nostro Paese, della sensibilità dei telespettatori”, la quale deve essere “ caratterizzata da una gamma di contenuti e da una efficienza produttiva in grado di originare presso i cittadini una percezione positiva del servizio pubblico in relazione al livello dei programmi”;

- il Codice Etico, il cui rispetto è espressamente richiamato dal contratto di servizio, a suo volta prevede che “ *Tutte le attività della RAI devono essere svolte nel rispetto dei principi di onestà e osservanza della legge, di pluralismo, professionalità, imparzialità, correttezza, riservatezza, trasparenza, diligenza, lealtà e buona fede...*” e che “ *il pluralismo non è solo un dovere nei confronti della collettività, ma anche, e soprattutto, un metodo di lavoro, un elemento della sua identità di servizio pubblico...il pluralismo nella sua accezione più ampiadeve avere evidente riscontro nei singoli programmi*”; secondo il Codice, inoltre, “ *RAI dà conto delle diverse e significative opinioni esistenti, nel rispetto e nella corretta applicazione del metodo del pluralismo e di tradizionali canoni di obiettività, di completezza e di indipendenza, nonché nel rispetto del Destinatario dell'informazione, dei diritti e della dignità della persona*”; infine, il Codice prevede espressamente che “ *il rispetto della completezza e dell'obiettività deve risultare evidente anche nelle modalità della comunicazione radiotelevisiva del Servizio pubblico, la quale se da un lato deve risultare non aprioristicamente condizionata dalle opinioni e dai comportamenti dei detentori del potere politico del momento, dall'altro deve rifuggire da atteggiamenti faziosi e di esasperato protagonismo individuale*”;

- il richiamo al rispetto dei diritti fondamentali operato dal codice etico della Rai, e per suo tramite dal contratto di servizio, si aggiunge quindi, con distinta prescrizione, alla garanzia di base data dalla regola generale che si trova già imposta dall'art. 4 del T.U. a tutte le emittenti, per rafforzarla nei riguardi della concessionaria pubblica. Nei confronti di quest'ultima, infatti, il rispetto della predetta regola si impone con una pregnanza del tutto speciale, in quanto permea di sé anche i parametri deontologici del servizio pubblico;

- l'articolo 48, comma 2 del Testo Unico, non può essere interpretato nel senso di limitare il potere dell'Autorità alla sola verifica delle prestazioni patrimonialmente valutabili, in quanto prevede testualmente che la verifica sia estesa al rispetto delle disposizioni contenute nello stesso Testo unico e del contratto di servizio. In tal senso, oltre al dato testuale rappresentato dal fatto che il primo comma dell'art. 48, laddove

onera l’Autorità di un’attività di controllo sul servizio pubblico radiotelevisivo, individua come parametri di riferimento tutte le disposizioni di cui al Testo Unico, e quindi anche quelle che disciplinano i contenuti delle trasmissioni, rileva anche un’ulteriore considerazione ermeneutica: l’art. 48, primo comma, raccomanda specificamente all’Autorità, nell’esercizio della relativa attività di verifica, di tener conto dei parametri di qualità del servizio e degli indici di soddisfazione degli utenti, il che conferma che la norma ha riguardo proprio ai contenuti delle trasmissioni, implicitamente riconoscendo all’Autorità un potere/dovere di indagine su di essi ai fini dell’articolo in esame;

- l’esercizio della libertà di espressione e di critica rinviene nella disciplina nazionale e comunitaria un limite invalicabile nel necessario rispetto della reputazione altrui (art. 10, 2° comma CEDU). Il diritto di critica può prevalere sul contrapposto interesse della persona criticata alla tutela della propria reputazione solo a ben determinate condizioni, tra cui l’osservanza del limite della continenza verbale, il rispetto della verità e l’interesse generale alla sua conoscenza. Nessuna di tali condizioni ricorre nella specie. Le espressioni usate sono lesive della reputazione e della dignità in forma derisoria e non rispondono a un interesse di informazione generale. Al riguardo la Corte di Cassazione, con sentenza 15 marzo 2001 n. 31220, pur riaffermando l’ampia libertà di comunicazione e di espressione *nella competizione politica*, ha precisato che “le frasi usate, inoltre, non debbono essere ... gratuitamente e volgarmente offensive”.

Da parte sua, con sentenza n. 112/1993, la Corte Costituzionale ha sottolineato che il diritto all’informazione deve essere caratterizzato “dal rispetto della dignità umana ...” e che “il diritto di diffusione del proprio pensiero attraverso il mezzo televisivo è fortemente condizionato dai connotati empiricamente riferibili all’uso di tale mezzo: connotati che, ove non fossero adeguatamente regolati e disciplinati, rischierebbero di trasformare l’esercizio di una libertà costituzionale in una forma di prevaricazione o, comunque, in un privilegio arbitrario ...”;

- in fatto, nella trasmissione Anno Zero, le frasi pronunciate sono state le seguenti: “... *quando un operaio muore il Presidente della Repubblica soffre e auspica in televisione*” e “*Noi abbiamo un Presidente della Repubblica, Morfeo Napolitano, che dorme, lui dorme, dorme si fa i pisolini poi esce e monita.*” Si tratta, come si vede, di frasi gratuitamente e ingiustificatamente offensive e, pertanto lesive dei diritti alla onorabilità e reputazione della persona del Dr. Napolitano, lesione ancor più grave se posta in relazione all’alta carica istituzionale rivestita. In materia, infatti, assume rilievo non solo il diritto all’onore proprio di ogni persona, ma anche l’onore c.s. specifico, rapportabile al peculiare valore connesso alla posizione di cui il singolo è titolare;

- del pari offensive appaiono le modalità con le quali, sempre nella stessa trasmissione, sono stati espressi commenti nei confronti del Professor Veronesi : “ *Si parla di una cosa molto importante, si parla della salute dei cittadini, si parla se un inceneritore fa*

bene o male, avrebbe il popolo italiano diritto di vedere un dibattito pubblico tra esperti che dicono sì e tra esperti che dicono no; invece l'informazione, specialmente quella di stato, perchè me la prendo di più con loro perchè la paghiamo, la paghiamo con il canone, e allora se l'informazione deve essere così, se l'informazione deve essere così, portare un luminare dei tumori che è un uomo d'affari, come Veronesi, metterlo lì, e chiedergli al luminare del tumore oggi in Europa "Senta, professor Veronesi che cosa esce da un camino di un inceneritore, fanno male questi benedetti inceneritori?" E vedere il luminare del cancro, l'uomo d'affari del cancro, "Cancronesi", il professor Cancronesi, che fa questo gesto, fa questo gesto e dice "da un camino di inceneritore esce zero". Ma io non me la prendo con Cancronesi, perchè Cancronesi non è un medico, è una Spa. Io me la prendo con il giornalista che bastava che andasse, sarebbe bastato che fosse andato su internet e avesse digitato Umberto Veronesi.it...e avrebbe capito perchè il dottore Veronesi dice zero che esce da un camino. Bastava vedere chi finanzia i suoi studi, la sua fondazione, i suoi ospedali, che sono l'Eni, l'Enel, quattro banche, cinque cementifici ed il più grande costruttore di inceneritori d'Europa.....". Tali affermazioni, incidendo negativamente sulla percezione sociale del valore della persona – medico di larga fama particolarmente impegnato nella ricerca sul cancro -, appaiono suscettibili di ledere la sua dignità, onorabilità e reputazione;

- nell'episodio relativo alla trasmissione *Che tempo che fa* le frasi pronunciate sono state le seguenti: " Fabio Fazio: ... c'è invece un elemento di originalità nel nostro tempo, cioè che non appartiene alla mutazione ma davvero è connotativo di questo tempo?Marco Travaglio: Ma io penso che sì, l'elemento di originalità è che noi non siamo stati sempre così. E' molto istruttivo quando vengono elette le alte cariche dello Stato perché i giornali pubblicano tutti i nomi dei personaggi che hanno ricoperto quella carica nella storia repubblicana. E uno si rende conto, perché ci passa di mente quando vediamo certe facce, che una volta avevamo De Gasperi, Einaudi, De Nicola, Merzagora, Parri, Pertini, Nenni, che ne so, possiamo fare una lunga lista, Fanfani, cioè uno vede tutta la trafila poi arriva e vede Schifani .Fabio Fazio: ecco, però tu, va beh tu adesso. Marco Travaglio: C'è un elemento di originalità, la seconda carica dello Stato Schifani. Fabio Fazio: ma sì ma adesso tu sei autore teatrale però non resisti a questa cosa di arrivare sempre. Marco Travaglio: no, mi domando chi sarà quello dopo. Fabio Fazio: ma lascia stare, ma tu vivi il presente, non devi. Marco Travaglio: in questa parabola...Fabio Fazio: ma lascia stare, tu devi vivere il presente. Marco Travaglio: a precipizio. Fabio Fazio: va beh, insomma. Marco Travaglio: cioè dopo c'è solo la muffa probabilmente, il lombrico come forma di vita. Fabio Fazio: guarda, ha ragione Sgarbi eh, ha ragione Sgarbi.... io, guarda, è orribile, quelli che si dissociano in televisione, mi tocca dissociarmi sempre da te, non siamo d'accordo su niente, su niente. Va da sé. Marco Travaglio: dalla muffa si ricava la penicillina. Fabio Fazio: tra l'altro. Marco Travaglio: quindi era un esempio sbagliato. Fabio Fazio: tra l'altro".... Marco Travaglio: il clima politico induce a un rapporto diciamo di distensione fra l'opposizione e la nuova maggioranza? Schifani ha avuto delle amicizie con dei

mafiosi? Io non scrivo che Schifani ha avuto delle amicizie con dei mafiosi. Fabio Fazio: è stato scritto. Marco Travaglio: perché non vuole né la destra né la sinistra, e io che c'entro con la destra e con la sinistra? Loro prendano le posizioni politiche che vogliono, ma io devo far il giornalista, io devo raccontarlo. Lo ha raccontato Lirio Abbate nel libro che ha scritto con Gomez e viene celebrato giustamente come un giornalista eroico minacciato dalla mafia. Allora o hanno il coraggio di dire che Lirio Abbate è un mascalzone, è un mentitore, oppure hanno il coraggio di prendere nota di quello che scrive della seconda carica dello Stato e chiedere semplicemente alla seconda carica dello Stato di spiegare quei rapporti con quei signori che sono stati poi condannati per mafia....". Si tratta, come si vede, dell'inserimento in un contesto di critiche diffamanti senza contraddittorio, di frasi gratuitamente e ingiustificatamente offensive e, pertanto, lesive dei diritti alla onorabilità e reputazione della persona del dr. Schifani, lesione ancora più grave se posta in relazione con l'alta carica istituzionale rivestita.

- il carattere offensivo delle affermazioni di Beppe Grillo diffuse nel corso della trasmissione Anno Zero è stato pubblicamente riconosciuto dallo stesso Presidente del Consiglio di amministrazione della Rai, il quale, in dichiarazioni apparse sulla stampa, ha ammesso quanto segue. *".....Michele Santoro ha messo di nuovo il servizio pubblico radiotelevisivo a disposizione di Beppe Grillo; il quale dagli schermi della Rai ha rivolto insulti inconcepibili e privi di qualunque giustificazione al Presidente della Repubblica, oltrechè ad una personalità universalmente stimata come il Professor Umberto Veronesi. Il danno, l'umiliazione e la vergogna che vengono al servizio pubblico da questi episodi, sono incalcolabili..... A nessuno, quindi neppure a Michele Santoro, è consentito confondere la libertà del giornalista e la responsabilità del conduttore con l'appalto – di fatto – della Tv pubblica a Terzi che ne fanno un uso arbitrario e indecente. Chi è responsabile di un programma non lo è solo per quanto dice personalmente, ma per tutto quel che, nel programma stesso, avviene; non ci sono "zone franche";"*

- tali dichiarazioni confermano che le espressioni in questione, già in sé oggettivamente offensive, sono state anche soggettivamente percepite come tali dal vertice dell'emittente televisiva responsabile, nonché, diffusamente, dai mezzi di comunicazione (cfr. *L'Unità, Corriere della Sera, La Repubblica, Il Messaggero, La Stampa, Il Tempo, Il Manifesto, Libero, Il Giornale, Il Mattino, Il Secolo d'Italia, Avvenire*).

Peraltro, il riconoscimento da parte del vertice aziendale del carattere offensivo di tali "insulti inconcepibili e privi di qualunque giustificazione" nonché della grave lesività da essi derivante al servizio pubblico ("il danno, l'umiliazione e la vergogna che vengono al servizio pubblico da questi episodi sono incalcolabili") non ha portato all'adozione di alcuna misura atta a prevenire la reiterazione di comportamenti siffatti;

- il carattere offensivo delle dichiarazioni del giornalista Marco Travaglio diffuse nel corso della trasmissione *Che tempo che fa* è stato pubblicamente ammesso dallo stesso Direttore generale della Rai, come risulta dalle dichiarazioni lette dal conduttore Fabio Fazio nel corso della successiva puntata della trasmissione andata in onda l'11 maggio 2008: “ *Desidero e occorre fare un passo indietro alla puntata di ieri sera in merito certamente alle polemiche che avrete seguito circa la partecipazione ieri sera di Marco Travaglio. Allora, il nostro editore, cioè la Rai, nella persona del Direttore Generale Claudio Cappon, in relazione alla dichiarazioni rilasciate ieri da Marco Travaglio mi chiede di leggere questo comunicato. Infatti dice che in relazione alle dichiarazioni rilasciate ieri da Marco Travaglio nel corso di questa trasmissione non solo si dissocia a nome della Rai e manifesta nei confronti del Presidente del Senato Renato Schifani la più alta considerazione e rispetto, ma non può che stigmatizzare un comportamento inaccettabile in qualsiasi programma del servizio pubblico che mette in campo critiche, insulti e affermazioni diffamanti senza alcuna possibilità di contraddittorio. Questa la dichiarazione del Direttore Generale – che peraltro era già presente nelle agenzie di oggi pomeriggio – ne ho dato lettura*”. Peraltro il riconoscimento da parte del vertice aziendale del carattere offensivo di tali “critiche, insulti e affermazioni diffamanti senza alcuna possibilità di contraddittorio” nonché della grave lesività da essi derivante al servizio pubblico (“comportamento inaccettabile in qualsiasi programma del servizio pubblico”) non ha portato all'adozione di alcuna misura atta a prevenire la reiterazione di comportamenti siffatti ;

- né varrebbe invocare l'esistenza del diritto di rettifica attivabile da parte dei soggetti interessati, perché contro l'insulto non c'è possibilità di rettifica. D'altra parte l'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria di questa Autorità sul rispetto della norma citata e del contratto di servizio non è subordinato, alla previa e/o mancata iniziativa dei soggetti offesi: la previsione normativa della possibilità di un intervento in questa materia dell'Autorità trova giustificazione nella straordinaria potenzialità offensiva dello specifico mezzo di comunicazione di cui si tratta, che discende dalla capillarità della sua diffusione, dalla intrinseca forza propria del suo impatto, e dalla difficoltà di controllarne *ex ante* il funzionamento. D'altro canto, sembra evidente che una efficace protezione dei diritti fondamentali dinanzi al mezzo televisivo integri uno *standard* di garanzia di base davvero irrinunciabile in un Paese civile. Da qui la competenza a esercitare una tutela in sede amministrativa affidata ad un'Autorità indipendente, a garanzia di base della correttezza dell'uso del mezzo televisivo (art. 10 T.U.);

- destinatarie del divieto di legge sono -come si è detto- le emittenti, cioè i soggetti che hanno la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi radiotelevisivi, sulle quali, pertanto, grava il dovere di vigilare sulla rispondenza delle trasmissioni alla normativa vigente in materia radiotelevisiva, in virtù degli obblighi assunti con l'atto di concessione o autorizzazione: ed è appena il caso di rammentare che, secondo la

giurisprudenza, *“il destinatario di uno specifico divieto configurante un illecito amministrativo sanzionato dalla legge non può, delegando a terzi l’osservanza dell’obbligo a lui imposto, trasferire responsabilità in ordine a previsioni di interesse pubblico che trascendono, in quanto tali, la tutela di privati interessi”* (Cassazione civile, sez. I, 22 aprile 2005, n. 8537);

- gli episodi di cui si tratta sono censurabili anche per la carenza di effettivo contraddittorio in ordine alle affermazioni lesive della onorabilità delle persone, espresse nel corso delle due trasmissioni, contraddittorio che avrebbe potuto consentire una informazione equilibrata e, quindi, imparziale ai telespettatori, rispetto ad affermazioni espresse da una singola parte. Tali condotte sembrano aggravare la lesività delle affermazioni insultanti, formulate senza possibilità di replica, le quali perciò risultano particolarmente idonee a minare la percezione sociale del valore delle persone offese;

- gli episodi occorsi, oltretutto di per sé lesivi dei diritti fondamentali della persona (in violazione del precetto contenuto nell’articolo 4, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 177/2005) , non appaiono, pertanto neppure improntati ai canoni di correttezza, lealtà e buona fede dell’informazione che obbligatoriamente debbono caratterizzare i programmi della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, né rispettosi dell’identità valoriale e ideale del Paese e della sensibilità dei telespettatori, i quali da tale informazione – che non appare adeguata ai livelli di responsabilità che competono al servizio pubblico - percepiscono semplicemente un “disvalore” delle istituzioni e non certo una ragionevole e costruttiva critica;

RITENUTO, per le ragioni esposte, di non poter accogliere la richiesta della società Rai di disporre l’audizione dei soggetti da essa reputati direttamente responsabili, secondo i criteri della legge 689/81, della violazione contestata;

RITENUTO che non è predicabile l’idea di un ipotetico assorbimento della violazione dell’art. 48 T.U. in quella dell’art. 4 T.U., formante oggetto dei separati procedimenti già citati, in quanto i beni giuridici protetti dalle due disposizioni sono diversi, la prima investendo condotte munite di un disvalore che opera su di un piano differente. Invero, il richiamo al rispetto dei diritti fondamentali operato dal codice etico della Rai, e per suo tramite dal contratto di servizio, si affianca alla garanzia di base data dalla regola generale che si trova già imposta dall’art. 4 del T.U. a tutte le emittenti, per rafforzarla nei riguardi della concessionaria pubblica, nei cui confronti la predetta regola permea di sé anche i parametri deontologici del servizio pubblico;

CONSIDERATO che con separate delibere n. 2/09/CSP e n. 3/09/CSP del 21 gennaio 2009 sono state ingiunte alla Rai-Radiotelevisione italiana Spa le sanzioni amministrative pecuniarie previste dall’articolo 51, commi 1, lettera i) e 3, lettera c), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, per la violazione dell’articolo 4, comma 1,

lett b), dello stesso decreto legislativo, per i fatti occorsi nel corso delle trasmissioni *Anno Zero* del 1° maggio 2008 e *Che tempo che fa* del 10 maggio 2008;

RITENUTO che ai fini del presente procedimento si configura da parte della società RAI una condotta tale da integrare, oltre alla violazione del precetto stabilito dall'articolo 4, comma 1, lettera b), del Testo Unico della radiotelevisione, un inadempimento degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo di cui all'art. 2, comma 3, del vigente Contratto di servizio e del Codice Etico dell'azienda (da esso espressamente richiamato) anche in ragione della molteplicità delle violazioni riscontrate;

RITENUTA , per l'effetto, la sussistenza dei presupposti per l'adozione di un provvedimento di diffida ai sensi del citato art. 48, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo n. 177/2005;

RITENUTO che il combinato disposto tra la disposizione del citato art. 48, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo n. 177/2005, che prevede la "eliminazione della infrazione" e la disposizione del medesimo art. 48, comma 8, che prevede la sanzione in caso di inottemperanza, postula la conformazione della concessionaria agli obblighi di servizio pubblico e quindi che essa debba astenersi, per il futuro, dal reiterare la violazione oggetto del presente provvedimento;

UDITA la relazione del Commissario Gianluigi Magri , relatore ai sensi dell'art. 29 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità;

DIFFIDA

La società RAI – Radiotelevisione Italiana Spa, con sede legale in Roma, Viale G. Mazzini, n. 14, dal reiterare la violazione degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo di cui all'art. 2, comma 3 del vigente Contratto di servizio, oggetto del presente provvedimento.

Si precisa che, ai sensi dell'art 48, comma 8, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, l'inottemperanza alla presente diffida comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria fino al 3 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida stessa, e che, nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa fino a novanta giorni.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997, n. 249, i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.

Ai sensi dell'articolo 23 bis, comma 2, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica del medesimo.

La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al Tribunale Amministrativo del Lazio.

Roma, 21 gennaio 2009

IL PRESIDENTE

Corrado Calabrò

IL COMMISSARIO RELATORE
Gianluigi Magri

per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Viola