

Senato della Repubblica

*(Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché ogni
forma di violenza di genere)*

Audizione del Presidente

dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Martedì 5 novembre 2019

ore 11:00

Palazzo Carpegna

Via degli Staderari, 2 – Roma

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, esprimo il mio ringraziamento, anche a nome del Collegio che rappresento, per aver voluto audire l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ritengo che lo strumento dell'audizione costituisca sempre una importante occasione di confronto.

Come è noto, l'Autorità, a norma dell'articolo 1, comma 6, lett. b), n. 13 della legge 31 luglio 1997, n. 249, effettua il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive.

L'intervento odierno muove dall'esigenza di verificare come i mezzi di comunicazione rappresentino la figura femminile in relazione ai crescenti fenomeni di odio e di cronaca nera che riguardano proprio la figura femminile. Il tema ha assunto una particolare rilevanza nel dibattito pubblico, non solo per la trattazione che di questi casi viene fatta sui mezzi tradizionali ma anche per quanto circola in rete.

L'Autorità ha da sempre posto particolare attenzione nell'assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, e nell'esercitare la funzione di garanzie dell'utenza, contrastando ogni forma di discriminazione. L'ambito di azione dell'Autorità è determinato dalla legge: tuttavia, i poteri derivanti dalle normative vigenti sono allo stato limitati soprattutto là ove si abbia riguardo al mondo on line. Appare necessario e urgente un intervento di rango legislativo volto a rafforzare i poteri dell'Autorità dotandola di strumenti di

intervento efficaci anche nei confronti dei nuovi soggetti che si muovono nel settore dei media. La nuova Direttiva europea sui servizi media audiovisivi (Direttiva 1808/2018) rappresenta in quest'ottica una opportunità da cogliere per assicurare un'azione rapida ed efficace.

Diverse sono state le misure legislative approvate dal Parlamento italiano con l'obiettivo di favorire le pari opportunità di genere. Con la ratifica della Convenzione di Istanbul, in particolare, il Parlamento ha adottato una serie di misure volte a contrastare la violenza contro le donne. La situazione attuale richiede nuove misure anche per garantire il rispetto dell'identità di genere nel settore dei media.

I servizi media audiovisivi dovrebbero essere maggiormente coinvolti e responsabilizzati, anche attraverso iniziative di auto o co-regolamentazione e progetti di *media education*. In proposito si ricorda l'iniziativa del Codice di autoregolamentazione su donne e media che fu promossa nel 2013 da un comitato interministeriale guidato dal Dipartimento pari opportunità, a cui Agcom aveva partecipato, ma che poi non completò il suo iter.

Attualmente le norme di riferimento per la tutela dei diritti fondamentali della persona si ritrovano nel Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (dlgs. n. 177 del 2005); in particolare, l'articolo 3 include tra i principi fondamentali il rispetto della dignità umana, mentre l'articolo 32, al comma 5, prevede che tutti i servizi media audiovisivi non debbano consentire alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità.

Agcom è intervenuta più volte con diversi provvedimenti, quali atti di indirizzo e di richiamo: tra questi si ricorda l'atto di indirizzo sul rispetto della dignità umana e del principio della non discriminazione nei programmi di informazione e di intrattenimento, adottato nel 2016.

Giova sottolineare come nel maggio scorso l'Autorità abbia approvato, in esito ad un processo di consultazione pubblica, il Regolamento in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto *all'hate speech* (157/19/CONS). L'adozione del Regolamento è nata dalla necessità e dall'urgenza di assicurare uno specifico presidio regolamentare e sanzionatorio ai richiamati principi fondamentali alla luce del verificarsi di episodi sempre più frequenti di fenomeni di istigazione a forme di odio. Nel corso degli ultimi anni, infatti, l'Autorità ha registrato un crescente e preoccupante acuirsi, nelle trasmissioni televisive di approfondimento informativo e di *infotainment* delle principali emittenti nazionali, del ricorso ad espressioni di discriminazione nei confronti di categorie o gruppi di persone (*target*) in ragione del loro particolare *status* economico-sociale, della loro appartenenza etnica, del loro orientamento sessuale o del loro credo religioso. Sulla scorta di quanto previsto dal Regolamento, in presenza di violazioni delle disposizioni recate dal provvedimento, l'Autorità può avviare un procedimento sanzionatorio, all'esito del quale, nei casi più gravi, può diffidare il fornitore di servizi media a non reiterare la condotta illecita. In caso di inottemperanza ai provvedimenti, l'Autorità può applicare le sanzioni pecuniarie

prevista dall'art. 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249, che è la legge istitutiva dell'Autorità.

Nell'ambito del Regolamento, inoltre, l'Autorità intende promuovere, mediante procedure di co-regolamentazione, l'adozione, anche da parte delle piattaforme di condivisione di video, di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui *social media*, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela della dignità umana e per la rimozione dei contenuti d'odio. A tal fine l'Autorità ha già avviato un proficuo confronto con Facebook, riservandosi di promuovere iniziative analoghe con altre piattaforme.

Ricordo che sul tema della discriminazione di genere, l'Autorità era intervenuta con la Delibera n. 442/17/CONS del 24 novembre 2017, attraverso una Raccomandazione "*sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna nei programmi di informazione e di intrattenimento*". La decisione dell'Autorità si era resa necessaria per le modalità con le quali era stato trattato in quel periodo sui mezzi di informazione il tema delle molestie sessuali, operate in particolare da personaggi di potere. Secondo l'Autorità, il tema degli abusi era stato affrontato in alcuni casi con modalità tali da trascurare i connotati informativi a favore di una spettacolarizzazione e generalizzazione di vicende che, alimentando immagini stereotipate della figura femminile, compromettevano i principi di correttezza, lealtà, completezza dell'informazione, nonché il rispetto dei diritti alla dignità, all'onore, alla reputazione, alla riservatezza della persona, sia nel caso delle vittime oggetto delle molestie che dei presunti molestatore. In particolare, l'Autorità aveva

rilevato che *“il tema delle molestie a sfondo sessuale - se non affrontato adeguatamente - rischia di perdere connotati informativi per scadere, in alcuni casi, nella colpevolizzazione della vittima che denuncia episodi risalenti nel tempo e in un indiretto attacco alla sua credibilità come persona e come professionista, specie quando la vittima è una donna”*. Per tale ragione, l’Autorità aveva raccomandato a tutti i fornitori di servizi media audiovisivi di *“adottare ogni più opportuna cautela, in particolare nel corso delle trasmissioni in diretta e, in ogni caso, a valutare nella predisposizione dell’ordine degli interventi, i possibili rischi di incorrere nel mancato rispetto dei principi richiamati, impegnando direttori, registi, conduttori e giornalisti a porre in essere ogni azione intesa ad evitare dubbi o attacchi sull’attendibilità dell’informazione”*.

Per quanto riguarda la rappresentazione delle donne nei programmi del servizio pubblico, l’Autorità ha lavorato alla stesura delle linee guida per il nuovo Contratto di servizio pubblico. Come è noto, il compito dell’Agcom è di individuare i principi e gli obiettivi fondamentali che il Contratto deve raggiungere. Uno dei punti principali del documento preparato dall’Autorità è la qualità della comunicazione e dell’informazione che deve essere garantita dalla Rai, fornendo anche una rappresentazione reale e non stereotipata dei generi nel pieno rispetto della dignità culturale e professionale delle donne.

Il nuovo contratto di servizio, sulla cui esecuzione Agcom è chiamata a vigilare, fa riferimento in diversi punti alla corretta rappresentazione di genere e al rispetto della dignità della persona. L’art.2 dedicato ai principi generali, stabilisce che la

Rai deve assicurare *“informazioni volte a formare una cultura della legalità, del rispetto della diversità di genere e di orientamento sessuale, nonché di promozione e valorizzazione della famiglia, delle pari opportunità, del rispetto della persona, della convivenza civile, del contrasto ad ogni forma di violenza”* (art.2, comma 1, lettera c). Inoltre la Rai è tenuta, a promuovere la crescita della qualità della propria offerta complessiva, da perseguire attraverso una serie di obiettivi tra cui quello di *“superare gli stereotipi di genere, al fine di promuovere la parità e di rispettare l’immagine e la dignità della donna anche secondo il principio di non discriminazione”* (art.2 comma 3, lettera g).

L’art.6 del Contratto di servizio dedicato all’informazione, prevede, tra l’altro, che *“la Rai è tenuta ad improntare la propria offerta informativa ai canoni di equilibrio, pluralismo, completezza, obiettività, imparzialità, indipendenza e apertura alle diverse formazioni politiche e sociali, e a garantire un rigoroso rispetto della deontologia professionale da parte dei giornalisti e degli operatori del servizio pubblico, i quali sono tenuti a coniugare il principio di libertà con quello di responsabilità, nel rispetto della dignità della persona, e ad assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale e (...)”*.

Il Contratto prevede, inoltre, un articolo specificatamente dedicato alla parità di genere, l’art.9. che al comma 1 stabilisce che *“la Rai assicura nell’ambito dell’offerta complessiva, diffusa su qualsiasi piattaforma e con qualunque sistema di trasmissione, la più completa e plurale rappresentazione dei ruoli che le donne*

svolgono nella società, nonché la realizzazione di contenuti volti alla prevenzione e al contrasto della violenza in qualsiasi forma nei confronti delle donne”.

Diversi Corecom, inoltre, che sono organi funzionali che rispondono alle esigenze di decentramento sul territorio di alcune delle funzioni proprie dell’Agcom, hanno promosso iniziative sul tema “Donne e Media”. Tra queste si ricordano:

- Il Protocollo d’intesa su “Donne e media” proposto dal Corecom Emilia Romagna nel 2014 al fine di promuovere un’informazione attenta a valorizzare l’identità di genere e a sensibilizzare il territorio regionale sul tema degli stereotipi di genere e sulla necessità di non trasmettere messaggi discriminatori, offensivi o degradanti.
- Il Protocollo d’intesa “Donne e Media nel Lazio” proposto dal Corecom Lazio con la finalità di incoraggiare sui media regionali la diffusione di una informazione e di una rappresentazione rispettosa dell’identità femminile.

Inoltre, nell’ambito del monitoraggio del pluralismo politico nell’emittenza televisiva e radiofonica nazionale, pubblica e privata, sia nei periodi non elettorali che in quelli elettorali – effettuato al fine di verificare il rispetto della normativa vigente in materia di pluralismo e par condicio – l’Autorità distingue nelle rilevazioni il genere, quantificando la presenza rispettiva di uomini e donne. L’attività di monitoraggio prevede criteri essenzialmente quantitativi ed è finalizzata a verificare il rispetto del pluralismo politico/istituzionale e sociale “misurando lo spazio” che i soggetti politici e quelli rappresentativi delle diverse

articolazioni della società hanno nella programmazione e il tempo dedicato alla trattazione dei diversi temi oggetto di dibattito pubblico.

I risultati delle rilevazioni condotte su ciascuna emittente, secondo i criteri definiti dall'Autorità, sono organizzati in rapporti relativi ai tempi monitorati nei notiziari e nei programmi di informazione e pubblicati mensilmente sul sito dell'Autorità (www.agcom.it). L'Autorità pubblica anche tabelle riportanti i dati di monitoraggio dei notiziari e dei programmi con riferimento alla presenza dei soggetti politici e istituzionali, articolato tra uomini e donne.

La legge 23 novembre 2012, n. 215, inoltre, ha introdotto disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle amministrazioni locali, oltre che disposizioni *“in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni”*. Al fine di favorire la rappresentanza di genere tra le presenze dei soggetti politici anche nei media, questa norma ha introdotto una modifica alla legge sulla par condicio (22 febbraio 2000, n. 28), inserendo all'art. 1 il seguente comma *2-bis*: *“Ai fini dell'applicazione della presente legge, i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne”*.

I regolamenti approvati dall'Autorità e dalla Commissione di vigilanza per ciascuna campagna elettorale e referendaria, pertanto, devono prevedere che nelle trasmissioni di comunicazione politica realizzate dalla concessionaria del servizio

pubblico e dalle emittenti private venga assicurata, tra l'altro, “*un'equilibrata rappresentanza di genere tra le presenze*”. La comunicazione politica è, pertanto, oggetto di un monitoraggio specifico per ogni campagna elettorale.

L'Autorità partecipa ai lavori dell'ERGA, la piattaforma che riunisce tutti i regolatori europei dell'audiovisivo, nell'ambito dei quali è altresì prevista, da parte di un sotto gruppo, del tema “*Gender Diversity*” con la finalità di condividere le iniziative e le *best practices* messe in atto dalle Autorità europee e dai *broadcaster* così da individuare degli indicatori comuni in merito alle iniziative avviate in ciascun Stato Membro al fine di combattere le discriminazioni e promuovere la parità di genere nei media audiovisivi.

Gli interventi dell'Autorità a tutela della dignità umana si sono spesso fondati, proprio in ragione del non adeguato presidio sanzionatorio offerto dal vigente Testo unico, sul Codice Media e minori, recepito dal Testo Unico.

Si ricorda che nel 2017 l'Agcom ha irrogato alla RAI la sanzione del pagamento di euro 50.000,00 per la violazione delle disposizioni dell'art. 34, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in relazione alle disposizioni del Codice di autoregolamentazione dei media e dei minori, perché in un programma del canale Rai Uno, trasmesso nella fascia pomeridiana (nella fascia c.d. protetta per i minori), aveva avuto luogo un dibattito basato sulla contrapposizione dei modelli femminili della donna italiana con quella dell'Est Europa. Durante la conduzione del programma era emersa con chiarezza, come spiega la Delibera, “*un'immagine*

della donna intrisa di pregiudizi e avvolta da un palpabile velo di discriminazione alimentata da semplificate e superficiali rappresentazioni delle caratteristiche delle donne dei due gruppi di popolazione che hanno concorso a veicolare un immaginario femminile connotato da evidenti stereotipi, espressione di un pensiero basato su una cultura di genere fondamentalmente asimmetrica”.

In relazione al tema del femminicidio, vorrei ricordare un'altra decisione adottata dall'Autorità nel 2015. In quel caso l'Autorità aveva deciso di archiviare una denuncia che era stata fatta nei confronti del programma Rai “Amore criminale”, in onda in prima serata, denunciato perché lesivo per i minori. “Amore Criminale”, è un programma che racconta storie di femminicidio, ricostruite con la tecnica della docu-fiction, sulla base della verità processuale e di testimonianze raccolte, in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri e con la Polizia di Stato. In quel caso, l'Autorità aveva rilevato che i punti critici contenuti nella puntata contestata di “Amore Criminale” apparivano controbilanciati da una serie di elementi contestuali che, nell'ambito dell'analisi del contenuto del testo televisivo, andavano tenuti in debita considerazione. In particolare, emergevano con chiara evidenza le finalità di denuncia proprie della trasmissione, volta a stigmatizzare il femminicidio e comunque la violenza agita sulle donne.

Proprio di recente, inoltre, l'Autorità è intervenuta nuovamente sulle modalità adottate in alcuni programmi televisivi per raccontare la violenza sulle donne e il femminicidio e le relative attività di accertamento pre-istruttorio sono tuttora in corso.

È necessario e urgente un profondo cambiamento culturale della società. La scuola è naturalmente in prima linea, ma anche i media hanno un ruolo fondamentale nella formazione del discorso pubblico, e possono influenzare i comportamenti sociali attraverso i modelli trasmessi. Pertanto, in tutti i programmi, da quelli di informazione, all'intrattenimento, fino alla pubblicità deve essere garantita una rappresentazione della donna davvero rispettosa della identità femminile e priva di qualunque pregiudizio e stereotipo o forma di discriminazione in ragione esclusiva dell'appartenenza di genere. Gli stereotipi e i pregiudizi di genere non solo spesso mal rappresentano la figura femminile, ma sviano dalla corretta comprensione delle identità e dei ruoli che riveste, sminuendone il valore. Le discriminazioni di genere presenti nei media rischiano di trasmettere, a volte esplicitamente, a volte in maniera allusiva, subdola e subliminale, messaggi che possono incitare o comunque non contrastare il ricorso alla critica, all'offesa, alla sottovalutazione, se non addirittura alla violenza sulle donne. In relazione alle notizie aventi come protagoniste le donne, è necessario continuare a ribadire che le stesse debbano restituire sempre la costruzione di un'immagine equilibrata e aderente alla realtà dell'universo femminile, non schiacciata da stereotipi e pregiudizi offensivi della dignità della persona.

Anche le modalità espressive e le tecniche comunicative con cui si raccontano le violenze sulle donne non sono esenti dai rischi descritti; è emerso che troppo spesso le narrazioni della violenza di genere hanno riproposto un linguaggio,

contenuti e immagini che hanno determinato una cronaca superficiale e distorta e una percezione alterata dei fatti piuttosto che una corretta analisi di un fenomeno drammatico. Recenti le polemiche relative ad un quotidiano che in relazione ad un femminicidio ha utilizzato nel titolo di un articolo le parole “il gigante buono e quell’amore non corrisposto” per riferirsi al caso. Un esempio di come l’essenzialità dell’informazione, che è il femminicidio commesso, possa venire svilita a favore di un discorso costruito sulla storia e sulla personalità delle vittime e degli assassini, su una possibile motivazione se non addirittura una giustificazione, che fa perdere di vista la gravità del reato. L’esercizio del diritto di cronaca e del diritto di informare – che costituiscono estrinsecazione della libertà di manifestazione del pensiero affermata dall’art. 21 della Costituzione, devono concorrere a fornire alla pubblica opinione un’informazione completa, obiettiva, imparziale e pluralistica, improntata ai criteri di verità, essenzialità e continenza e deve accompagnarsi sempre alla salvaguardia delle libertà individuali e alla tutela della dignità umana e dei diritti inviolabili della persona.

L’Autorità, come vi ho raccontato, è coinvolta a pieno titolo nello studio e nell’analisi della tematica con gli strumenti normativi attualmente a disposizione. Confido con questo mio intervento di aver fornito un utile contributo al prezioso lavoro avviato da codesta Commissione.