

DELIBERA N. 2/09/CSP

**ORDINANZA-INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ RAI-
RADIOTELEVISIONE ITALIANA SPA
(EMITTENTE PER LA RADIODIFFUSIONE TELEVISIVA IN AMBITO
NAZIONALE RAI DUE)
PER LA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 4, COMMA 1, LETTERA B),
DEL DECRETO LEGISLATIVO 31 LUGLIO 2005, N. 177**

L'AUTORITA'

NELLA riunione della Commissione per i servizi e i prodotti del 21 gennaio 2009;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, pubblicata nel Supplemento ordinario n.154/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - serie generale - del 31 luglio 1997, n. 177;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 150/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - serie generale - del 7 settembre 2005, n. 208;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, pubblicata nel Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 30 novembre 1981, n.329;

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;

VISTO l’atto della Direzione contenuti audiovisivi e multimediali di questa Autorità in data 26 maggio 2008, n. cont. 75/08/DICAM n. proc. 1826/LA, notificato in data 28 maggio 2008, con il quale è stata contestata alla società RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A., con sede in Roma, Viale Mazzini n. 14, concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo esercente l’emittente per la radiodiffusione televisiva “*Rai due*”, la violazione dell’articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, per aver trasmesso nel corso del programma “*Anno Zero*” andato in onda il 1° maggio 2008 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, lett. b), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *sub specie* di lesione dei diritti fondamentali della persona;

RILEVATO che la condotta sopra descritta ha formato oggetto di separato atto di avvio, nei confronti della stessa Rai- Radiotelevisione italiana spa, di un'ulteriore istruttoria, ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo n. 177 del 2005, per presunto inadempimento degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo derivanti dall'articolo 2, comma 3, del "*Contratto nazionale di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la Rai – radiotelevisione italiana spa per il triennio 2007-2009*" e dal Codice Etico della Rai, richiamato dalla citata disposizione del Contratto di servizio;

VISTE le memorie giustificative della società RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A. del 19 giugno 2008, protocollate al n. 0036676 in pari data, precisate e sviluppate nell'audizione effettuata in data 11 luglio 2008, con le quali è stata eccepita l'infondatezza della contestazione per le seguenti ragioni:

in fatto:

- a) l'ideazione e la realizzazione del programma, trasmesso in diretta, nel corso del quale sono accaduti i fatti addebitati impropriamente alla Rai, sono affidate al Dott. Michele Santoro, il quale nel decidere di inserire nella puntata in questione brani della manifestazione di Beppe Grillo del 25 aprile scorso, ha ritenuto di esercitare i diritti di cronaca e di critica che trovano fondamento nella Costituzione. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione della società, nell'esercizio del diritto di critica anch'esso costituzionalmente tutelato, e nell'esercizio, altresì, dello *jus corrigendi* compreso nei poteri direttivi dell'imprenditore, ha tempestivamente e pubblicamente espresso la sua riprovazione per quanto accaduto, in modo fermo, puntuale e motivato;

in diritto:

- b) vi è difetto assoluto di potere dell'Autorità per inesistenza della fattispecie di illecito contestato, in quanto l'art. 4, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 177 del 2005 si limita ad enunciare programmaticamente o ricognitivamente, a seconda dei punti di osservazione, la *mens legis* della disciplina del sistema televisivo, in funzione di garanzia, tra l'altro, dei diritti fondamentali della persona. L'art. 51, contenente l'apparato sanzionatorio, fa bensì riferimento all'art. 4, comma 1, lett. b), ma solo nella parte in cui esso sancisce divieti, i quali sono tassativamente enumerati subito dopo l'enunciazione teleologica di cui si è detto e sulla quale soltanto l'Autorità fonda la pretesa accertativo-sanzionatoria;

- c) quand'anche dovesse riconoscersi alla norma invocata dall'Autorità un valore di precetto compiuto di divieto, vi è difetto di potere dell'Autorità ad avviare il procedimento nei confronti della Rai e difetto di legittimazione passiva di quest'ultima, in quanto la responsabilità per la violazione del menzionato art. 4, comma 1, lett. b), alla luce dei criteri previsti dalla legge n. 689 del 1981, non può che essere ascritta a persone fisiche, che abbiano agito attivamente o passivamente con dolo o con colpa, mentre alla Rai, quale persona giuridica, non può essere imputata alcuna responsabilità personale. Ne deriva che il procedimento accertativo-sanzionatorio ha come parte necessaria la persona fisica autrice dell'ipotizzato illecito, che deve essere previamente e direttamente ad essa contestato;
- d) in subordine, e nel merito, vi è insussistenza dei presupposti della responsabilità solidale della Rai in quanto la trasmissione cui gli addebiti si riferiscono è andata in onda in diretta e l'ideazione, la realizzazione e la conduzione del programma fanno capo al giornalista Michele Santoro, tenuto in prima persona, in forza degli obblighi nascenti dal contratto di lavoro, dalla posizione aziendale, dai codici deontologici professionali e dal codice etico della Rai, a rispettare i principi e i criteri dell'informazione di servizio pubblico e, tra questi, quelli dettati dall'articolo 4, comma 1, lett. b) evocati nell'atto di avvio del procedimento. La Rai, peraltro, potrebbe rispondere del di lui operato solo se fosse ravvisabile una *culpa in eligendo*, mentre la *culpa in vigilando* deve essere esclusa sia perché vi è refrattaria l'autonomia del giornalista, sia perché le modalità della trasmissione in diretta oggettivamente impediscono interventi correttivi "in corsa";

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, nel caso, del Dott. Michele Santoro, del Direttore di Rai Due Dott. Antonio Marano e, occorrendo, del sig. Beppe Grillo 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 la Commissione per i servizi e i prodotti 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 al Consiglio di entrambe le procedure avviate ai sensi degli articoli 4 e 48 del T.U. della radiotelevisione, in merito alla trasmissione "Anno Zero" del 1° maggio 2008;

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. 0067591 del 24 ottobre 2008 ;

VISTO il parere del Servizio giuridico del 20 novembre 2008 (prot. SGIUR/dir/1407/08), reso in evasione degli approfondimenti istruttori disposti 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 della trasmissione 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, 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 del 17 dicembre 2008 la Commissione per i servizi e i prodotti 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 nella predetta memoria difensiva circa il proprio difetto di legittimazione passiva e della richiesta di espletamento di incombenza istruttorio volto ad acquisire elementi direttamente dai soggetti coinvolti nella vicenda 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. 0079650 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 nella riunione del 17 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 il programma in questione – seppure trasmesso in diretta – è ideato e realizzato a cura di un soggetto con il quale 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 un programma ideato e organizzato proprio per conto della concessionaria, direttamente riconducibile 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, nei quali il medesimo ha utilizzato nei confronti del Presidente della Repubblica e del Prof. 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 del comizio in questione contenenti le affermazioni offensive nei confronti del Capo dello Stato e del Prof. Veronesi 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 completezza e correttezza dell’informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e osservanza del contraddittorio. In definitiva, non pare revocabile in dubbio l’esigibilità nei riguardi della concessionaria di controlli che, nel caso in esame, sono risultati mancanti, e, di conseguenza, la possibilità di predicare una responsabilità diretta della Rai per i fatti verificatisi nel corso della trasmissione Anno Zero. 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 (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). 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 Commissione per le seguenti, ulteriori ragioni:

- il decreto legislativo n. 177 del 2005 – Testo Unico della radiotelevisione -, prevede quali principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o comunicare informazioni o idee, nel rispetto, però, delle libertà e dei diritti, e in particolare della dignità della persona. Tale disciplina, a tutela degli utenti, prevede che la trasmissione dei programmi debba rispettare i diritti fondamentali della persona, ed affida proprio all’Autorità il compito di assicurare tale rispetto, ai sensi del combinato disposto degli articoli 4 e 10 dello stesso Testo Unico. La norma violata (art. 4, comma 1, lett. b) impone la trasmissione di “*programmi che rispettino i diritti fondamentali della persona*”, ed elenca, al solo scopo del rafforzamento della sua incisività, alcuni comportamenti “*comunque*” vietati. Alla stregua della lettura del citato art. 4, va, dunque, inclusa tra le condotte vietate, suscettive di sanzione ai sensi e per gli effetti di cui al successivo art. 51, la lesione dei diritti fondamentali, nei quali è ricompreso il diritto alla dignità della persona, mentre – contrariamente a quanto dedotto dalla Rai – l’elencazione dei divieti pure contenuta nella disposizione in argomento ha un valore meramente esemplificativo, che come tale non esaurisce il contenuto precettivo della norma, la cui portata va viceversa identificata alla stregua della prima e fondamentale disposizione (id est “ *la disciplina del sistema*

radiotelevisivo, a tutela degli utenti, garantisce la trasmissione di programmi che rispettino i diritti fondamentali della persona...”);

- 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”.

Nel caso di specie, peraltro, si era pure fuori dalla competizione politica, non essendo il Presidente della Repubblica un soggetto politico preposto al settore di cui si tratta, ed essendo invece un soggetto in alta posizione istituzionale e di garanzia.

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, nell'episodio in esame 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.d. specifico, rapportabile al peculiare valore connesso alla posizione di cui il singolo è titolare;

- del pari offensive appaiono le modalità con le quali 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;

- 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 lesione 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 conseguente;

- 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);

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;

RIBADITO:

- che la disciplina del sistema radiotelevisivo, a tutela degli utenti, garantisce la trasmissione di programmi che rispettino i diritti fondamentali della persona -un aspetto dei quali è la dignità della persona stessa- ed affida all'Autorità il compito di assicurare tale rispetto, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 4, comma 1, lett. b) e 10, comma 1, del decreto legislativo n. 177/2005;

- che nell'ordinamento della comunicazione i principi rappresentati dalla libertà di espressione e di opinione devono sempre conciliarsi con il rispetto delle libertà e dei diritti e, in particolare della dignità della persona, che si declina anche nel diritto alla propria onorabilità, tutela della reputazione e integrità morale;

RITENUTO che non è predicabile l'idea di un ipotetico assorbimento della violazione dell'art. 4 T.U. in quella dell'art. 48 T.U., formante oggetto del separato procedimento già citato, in quanto i beni giuridici protetti dalle due disposizioni sono diversi, la seconda 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;

RITENUTO, pertanto, di dover concludere che la trasmissione da parte dell'emittente "Rai due", nel corso del programma "Anno Zero" del 1° maggio 2008, di brani della manifestazione di Beppe Grillo tenutasi il 25 aprile 2008 a Torino nei quali sono state utilizzate 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, integra la violazione dell'articolo 4, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177;

CONSIDERATO che la società RAI non si è avvalsa del beneficio del pagamento di una somma in misura ridotta, ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

RITENUTA, per l'effetto, la sussistenza di tutti i presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 5164,00 (cinquemilacentosessantaquattro/00) a euro 51.646,00 (cinquantunomilaseicentoquarantasei/00) ai sensi dell'articolo 51, commi 1, lettera i), e 3, lettera c) del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177;

RITENUTO di dover determinare la sanzione per il fatto contestato nella misura pari al massimo edittale corrispondente a euro 51.646,00, avuto riguardo ai criteri di cui all'articolo 11 della legge n. 689/81, in quanto:

- con riferimento alla gravità della violazione, la circostanza che la trasmissione in esame fosse stata già oggetto di un atto di richiamo accentuava i doveri di diligente controllo dell'emittente rispetto ad essa: conseguentemente, lo spessore della colpa ascrivibile all'azienda deve ritenersi particolarmente grave; se a ciò si aggiunge la considerazione della molteplicità delle offese riscontrate nello spettacolo in violazione dell'articolo 4, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 177 del 2005, il disvalore del fatto si manifesta elevatissimo;

- il fatto di aver trasmesso dei brani registrati rappresenta una circostanza aggravante, in quanto depone per la preordinazione dell'evento lesivo, non verificatosi estemporaneamente in una trasmissione in diretta;

- con riferimento all'opera svolta nell'immediatezza dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione, non si riscontra alcuna azione in tal senso; il riconoscimento della inaccettabilità dell'episodio si è risolto in una mera, postuma e inane deplorazione;

- con riferimento alla personalità dell'agente, l'emittente si presume supportata da strutture interne adeguate allo svolgimento delle proprie attività e in particolare l'esercizio del controllo della piena conformità dell'emesso al quadro normativo e regolamentare vigente;

- con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, le stesse si presumono tali da consentire l'applicazione della sanzione pecuniaria come sopra determinata;

VISTA la proposta formulata dalla Direzione contenuti audiovisivi e multimediali;

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

ORDINA

alla società RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A., con sede in Roma, Viale Mazzini n. 14, concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo esercente l'emittente per la radiodiffusione televisiva "*Rai due*", di pagare la sanzione amministrativa di euro 51.646,00 (cinquantunomilaseicentoquarantasei/00) per la violazione dell'articolo 4, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

INGIUNGE

alla citata società di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2380, capo X, bilancio di previsione dello Stato, evidenziando nella causale "*Sanzione amministrativa articolo 51 del decreto legislativo 177/05 irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 2/09/CSP*", entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'articolo 27 della legge n. 689/81.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento.

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 e successive modificazioni ed integrazioni, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di sessanta giorni dalla notifica del medesimo.

La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al Tribunale Amministrativo Regionale per il 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