



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 209/15/CSP

ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. (SERVIZIO DI MEDIA AUDIOVISIVO IN AMBITO NAZIONALE “RAITRE”) PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELL’ARTICOLO 34, COMMA 2, DEL DECRETO LEGISLATIVO 31 LUGLIO 2005, N. 177 IN RELAZIONE ALLE DISPOSIZIONI DI CUI AI PARAGRAFI 1.2 A) E 2.3 A) E B) DEL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE MEDIA E MINORI, IN COMBINATO DISPOSTO CON L’ARTICOLO 34, COMMA 6, DEL DECRETO LEGISLATIVO 31 LUGLIO 2005, N. 177

L’AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i servizi e i prodotti del 18 novembre 2015;

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*”;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante “*Testo unico della radiotelevisione*”, come modificato dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120, recante “*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44*”;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*”, convertito con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*”;

VISTO il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante “*Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*”;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 390/15/CONS;

VISTA la delibera n. 628/14/CONS, del 18 dicembre 2014, recante “Attuazione della nuova organizzazione dell’Autorità: individuazione degli uffici di secondo livello, ed in particolare l’art. 5”;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante “Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e Consultazione pubblica sul documento recante Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”;

VISTO l’art. 34, comma 2, del citato decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, che impegna le emittenti televisive e le emittenti radiofoniche a non trasmettere programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, a meno che la scelta dell’ora di trasmissione fra le ore 23:00 e le ore 7:00 o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minori che si trovano nell’area di diffusione vedano o ascoltino normalmente tali programmi; qualora tali programmi siano trasmessi, sia in chiaro che a pagamento, nel caso di trasmissioni televisive, devono essere preceduti da un’avvertenza acustica e devono essere identificati, durante tutto il corso della trasmissione, mediante la presenza di un simbolo visivo chiaramente percepibile;

VISTO il “Codice di autoregolamentazione media e minori”, approvato dalla Commissione per l’assetto del sistema radiotelevisivo il 5 novembre 2002 e sottoscritto dalle emittenti e dalle associazioni firmatarie il 29 novembre 2002;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Fatto e contestazione

Il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori, con la nota acquisita al prot. AGCOM n. 0039421 del 24 aprile 2015, ha trasmesso la Risoluzione n. 3/15 del 24 marzo 2015, comprensiva di allegati e supporto audiovisivo, riguardante un video trasmesso nel corso del notiziario televisivo “Tg3” mandato in onda su “RaiTre” il 13 gennaio 2015 dalle ore 19:20:58 alle ore 19:21:32 circa, in cui sono mostrate immagini di un minore, autore di reato, senza che ne sia garantito l’assoluto anonimato.

In data 23 giugno 2015 con atto cont. n. 26/15/DCA l’Autorità ha accertato, contestato e notificato alla società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. (di seguito “Rai”), fornitore del servizio di media audiovisivo in tecnica digitale terrestre “RaiTre”, la

presunta violazione dell'art. 34, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in relazione alle disposizioni di cui ai paragrafi 1.2 *a)* e 2.3 *a)* e *b)* del Codice di autoregolamentazione media e minori, in combinato disposto con l'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 per la messa in onda di un video che mostra immagini di un minore, autore di un reato, senza che ne sia garantito l'anonimato.

2. Deduzioni della Società

Nelle memorie difensive acquisite al prot. AGCOM n. 0055422 del 8 luglio 2015 e nel corso dell'audizione tenutasi presso la sede dell'Autorità in Roma in data 14 luglio 2015, la Rai ha preliminarmente eccepito, in punto di diritto, che l'Autorità, avviando il procedimento accertativo-sanzionatorio nei confronti della Rai per non aver garantito l'anonimato del minore, si sia sovrapposta alle competenze riservate al Garante per la protezione dei dati personali dalla legge n. 675/1996 (ora d.lgs. n. 196/2003, c.d. Codice della *privacy*).

Ai sensi dell'art. 12, comma 1, del Codice della *privacy* spetta al Garante per la protezione dei dati personali, e non all'Autorità, il compito di garantire la diffusione e il rispetto del Codice deontologico dallo stesso Garante promosso ed approvato ai sensi dell'art. 139 del Codice della *privacy*. Il comma 5 dell'art. 139 del Codice prevede che in caso di violazione delle prescrizioni contenute nel Codice di deontologia sia il Garante, e non altra Autorità, a vietare il trattamento dei dati personali, anche disponendo eventuali provvedimenti inibitori o di "blocco" ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 196/2003. Più in generale, la Rai fa osservare che ai sensi dell'art. 154, comma 1, *lett. a), c) e d)*, del d.lgs. n. 196/2003, il Garante della *privacy*, e non l'Autorità, è competente, tra l'altro, a "*controllare se i trattamenti sono effettuati nel rispetto della disciplina applicabile*", a "*prescrivere anche d'ufficio ai titolari del trattamento le misure necessarie o opportune al fine di rendere il trattamento conforme alle disposizioni vigenti*", a "*vietare anche d'ufficio, in tutto o in parte, il trattamento illecito o non corretto dei dati [...] e adottare gli altri provvedimenti previsti dalla disciplina applicabile al trattamento dei dati personali*".

Dal quadro normativo sopra delineato discende che spetta solo al Garante la competenza ad accertare se la normativa in materia di *privacy* anche dei minori, per come esplicitata nei relativi codici deontologici, sia o meno stata violata e ad assumere le conseguenti determinazioni. Non appare, peraltro, ipotizzabile, secondo la società, una doppia competenza in materia giornalistica con conseguenti rischi inammissibili riconducibili alla violazione del principio della certezza del diritto.

Nel merito la società rappresenta che il video è stato diffuso al fine di denunciare, nell'interesse dei minori coinvolti e nell'esercizio del diritto di cronaca, uno tra i tanti episodi, di straordinario interesse pubblico e valore sociale, di reclutamento di bambini da parte dei militanti dell'ISIS. Al riguardo, la Parte richiama le delibere n. 221/12/CSP, 222/12/CSP, 223/12/CSP del 13 settembre 2012 e 84/15/CSP del 12 maggio 2015, con le quali l'Autorità, ravvisando un particolare interesse pubblico alla divulgazione delle notizie, ha disposto l'archiviazione dei procedimenti. Peraltro, nel caso oggetto di

disamina, così come in quelli oggetto delle predette delibere, il giornalista anticipa agli spettatori il contenuto drammatico delle immagini, consentendo loro di acquisire uno stato di consapevolezza e una adeguata soglia di attenzione. La società ritiene doveroso che la Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, anche in virtù dei principi sanciti dal Contratto di servizio con il Ministero dello sviluppo economico, fornisca ai telespettatori notizie di rilevante valore sociale, come quella oggetto del presente procedimento, in ottemperanza al diritto costituzionalmente garantito di informare e di essere informati al fine di sensibilizzare la società e le Istituzioni competenti.

In merito alla fruibilità delle immagini contestate da parte di un pubblico di minori in fascia oraria di “televisione per tutti”, la Rai fa notare che il filmato oggetto di disamina è estrapolato da un video integrale di maggiore durata rispetto al quale sono state eliminate le sequenze più impressionanti. Nel filmato, infatti, non è mai mostrata la presunta uccisione dei due ostaggi, né altro elemento connotato da efferatezza o crueltà idoneo a creare turbamento nello spettatore minore eventualmente all’ascolto, nonché a nuocere al suo sviluppo psichico e morale.

Il video si articola in tre sequenze di brevissima durata indispensabili a svolgere il dovere informativo essenziale di far conoscere nella sua interezza la drammatica condizione in cui versano i minori arruolati come soldati dall’esercito dell’ISIS. Il giornalista, secondo la società, ha esercitato il diritto di cronaca evitando qualsiasi forma di enfaticizzazione o accanimento morboso su immagini in grado di suscitare turbamento o effetti di emulazione, peraltro improbabili, considerata la differenza del contesto oggetto di trattazione (una zona di guerra) con quello (l’Italia), in cui è avvenuta la trasmissione. A questo proposito, la società richiama la delibera n. 238/08/CSP del 6 novembre 2008 e la delibera n. 64/13/CSP del 20 giugno 2013, con le quali l’Autorità aveva disposto l’archiviazione di procedimenti riguardanti servizi giornalistici che, all’esito dell’istruttoria, erano risultati rispettosi del principio dell’essenzialità dell’informazione e idonei a contemperare la tutela dei minori con il diritto di cronaca e di informazione.

La Rai fa inoltre osservare che il video è stato trasmesso in fascia oraria di televisione per tutti in cui si presume che un minore sia supportato dalla presenza di un genitore in grado di fornire l’eventuale assistenza o, nello svolgimento della funzione educativa, di decidere di cambiare canale e di far seguire trasmissioni del palinsesto di “*RaiGulp*”, “*RaiYoYo*” e “*RaiScuola*” specificamente ed esclusivamente dedicato ai più piccoli.

La Rai, alla luce degli elementi prospettati, ha chiesto che l’Autorità disponga l’archiviazione del procedimento

3. Valutazioni dell’Autorità

Ad esito della valutazione della documentazione istruttoria e dalla visione delle registrazioni in atti, in punto di diritto, le giustificazioni presentate dalla società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. nelle memorie difensive acquisite al prot. AGCOM n. 0055422 del 8 luglio 2015 e in sede di audizione tenutasi il 14 luglio 2015 non appaiono

condivisibili in quanto appare infondata l'obiezione sollevata dall'emittente secondo la quale in materia di tutela dei minori, con particolare riferimento alla sfera della loro riservatezza, l'esclusivo organo competente a vigilare e a irrogare le relative sanzioni sia il Garante per la protezione dei dati personali. Gli interventi in materia posti in essere dal citato Garante non dimostrano l'esclusiva competenza dello stesso, tenuto conto che la normativa vigente attribuisce rispettivamente al Garante per la protezione dei dati personali e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni specifici profili di competenza e sanzionatori in materia di tutela dei minori. Peraltro, a fronte della entrata in vigore della legge 3 maggio 2004, n. 112, le disposizioni del Codice, ivi comprese quelle di cui al paragrafo 1.2, *lett. a*), da originario impegno autodisciplinare, basato su una adesione volontaria, hanno acquisito carattere di doverosità collegato ad un vero e proprio obbligo di legge. Sono state pertanto munite di un presidio sanzionatorio applicabile dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in quanto norme poste a tutela dei minori.

Nel merito si ritengono invece accoglibili le giustificazioni presentate dalla società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A.

All'esito dell'attività istruttoria e di analisi del contenuto si è infatti rilevato che le criticità contenute nel video, oggetto di contestazione, mandato in onda su "RaiTre" il giorno 13 gennaio 2015 nel corso del notiziario televisivo "Tg3" dalle ore 19:20:58 alle ore 19:21:32 circa, appaiono controbilanciate da una serie di elementi di cui è necessario tener conto.

In primo luogo, il diritto del minore alla riservatezza deve essere sempre considerato come primario rispetto al diritto di critica e di cronaca, fatto salvo il caso in cui la notizia sia improntata a criteri di verità e di essenzialità e continenza, sia divulgata per un rilevante interesse pubblico e, comunque, nell'interesse oggettivo del minore. Tali condizioni sembrano ricorrere nel caso di specie.

Nel corso dell'audizione del 14 luglio 2015, l'Autorità ha acquisito il filmato integrale e lo ha messo a confronto con quello oggetto di contestazione. Quest'ultimo è risultato significativamente più breve rispetto all'originale e sottoposto ad un considerevole lavoro finalizzato ad eliminare le sequenze più impressionanti che avrebbero potuto creare nocimento nello spettatore minore eventualmente in ascolto. Nello specifico, nel servizio analizzato non si rileva né un'attenzione morbosa a particolari e dettagli, né una condensazione di stimoli idonea ad enfatizzare il potenziale eccitativo della scena. La notizia è esposta con sobrietà attraverso una esposizione obiettiva, sintetica e rispettosa degli spettatori in ascolto. I tagli e il lavoro di post-produzione cui è stato sottoposto il filmato rendono il messaggio poco intellegibile ai minori più piccoli anche perché, tenuto conto della brevità delle sequenze mandate in onda, appaiono stemperati i nessi logici causa-effetto che, in questo specifico caso, riducono la tonalità emotiva delle immagini.

Il servizio, inoltre, ha chiare finalità di denuncia del fenomeno, allarmante e in continua crescita, rappresentato dall'"arruolamento" di minori nell'organizzazione ISIS, nell'ambito della quale sono costretti a compiere reati e crimini di particolare gravità. Si

rileva, pertanto, un rilevante interesse pubblico alla conoscenza del fatto oggetto di notizia. In questo senso, l'esigenza di mostrare, se pur per pochi secondi, l'espressione non verbale dell'omicida, connotata da apparente serenità e cinico distacco e in forte contrapposizione con la drammaticità dell'azione posta in essere, appare giustificata dalle finalità di denuncia del servizio che, nell'oggettivo interesse del minore coinvolto, mostra il grado di manipolazione e coercizione psicologica cui lo stesso è sottoposto dai suoi carnefici.

Il giornalista, peraltro, in ottemperanza a quanto previsto dal paragrafo 2.3. del Codice di autoregolamentazione media e minori, ha preavvisato i telespettatori circa le criticità del video, consentendo al telespettatore adulto di esercitare la funzione educativa e di sostegno nei confronti del minore in ascolto.

In sintesi, le modalità con le quali è stata fornita la notizia, di particolare interesse pubblico, appaiono, nel loro complesso, compatibili con le esigenze di contemperare il diritto alla tutela dei minori con il diritto di cronaca/informazione, considerato che in questo caso le accortezze adottate dall'emittente sono risultate idonee ad attenuarne la tonalità emotiva e che nella fascia oraria di trasmissione (c.d. televisione per tutti) - pur nella primaria considerazione degli interessi del minore - si deve tener conto delle esigenze dei telespettatori di tutte le fasce d'età, nel rispetto dei diritti dell'utente adulto, della libertà di informazione e di impresa, nonché del fondamentale ruolo educativo della famiglia nei confronti del minore;

RITENUTO, pertanto, di non dover dare ulteriore corso al procedimento per insussistenza della violazione in quanto il programma esaminato risulta conforme all'art. 34, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, e ai paragrafi 1.2 a) e 2.3 a) e b) del Codice di autoregolamentazione media e minori, in combinato disposto con l'art. 34, comma 6, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Martusciello, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

Articolo 1

L'archiviazione del procedimento per le motivazioni di cui in premessa.

La presente delibera è notificata alla parte e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Napoli, 18 novembre 2015

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Martusciello