

DELIBERA N. 3/09/CSP

**ORDINANZA-INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ RAI –
RADIOTELEVISIONE ITALIANA SPA
(EMITTENTE PER LA RADIODIFFUSIONE TELEVISIVA IN AMBITO
NAZIONALE RAI TRE)
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. 76/08/DICAM n. proc. 1827/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 tre*”, la violazione dell’articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, per aver trasmesso nel corso del programma “*Che Tempo che fa*”, andato in onda il 10 maggio 2008, un’intervista del conduttore Fabio Fazio al giornalista Marco Travaglio durante la quale quest’ultimo, riferendosi al Presidente del Senato, ha espresso commenti e allusioni 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. 0036677 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) il programma nel corso del quale sono accaduti i fatti addebitati impropriamente alla Rai, trasmesso in diretta, si basa su un *format* della Endemol Italia Spa, società che, con contratto del 10 settembre 2007, ne ha ceduto alla Rai i diritti di utilizzazione per l'edizione 2007-2008, al contempo assumendo l'incarico di concorrere alla sua realizzazione in regime di appalto parziale. Con il contratto la Rai, incontrando il libero consenso della controparte, si è premurata di dedurre l'obbligo dell'appaltatrice Endemol di osservare e far osservare ai propri dipendenti, collaboratori, soci e a chiunque partecipi all'esecuzione del contratto medesimo, oltre ai principi etici generali di onestà e osservanza della legge, pluralismo, professionalità, imparzialità, correttezza, diligenza, lealtà, buona fede, anche le disposizioni del Codice Etico dell'Azienda, sotto comminatoria di inadempimento essenziale, assistito da clausola penale. Nella puntata dello stesso programma successiva a quella in contestazione, il conduttore Fabio Fazio, su richiesta del Direttore Generale dott. Claudio Cappon, ha letto un comunicato con il quale la Rai ha preso le distanze dalle affermazioni profferite, in relazione al Presidente del Senato, dal sig. Marco Travaglio, provvedendo anche a stigmatizzare la sua condotta plurioffensiva (lesiva cioè anche dell'immagine della stessa società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo).

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) si limita ad enunciare programmaticamente o ricognitivamente 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 accertativa-sanzionatoria;

- c) quand'anche dovesse riconoscersi alla norma invocata dall'Autorità il valore di un 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. Inoltre, secondo la sentenza della Cassazione – Sez. V. pen. - 20 dicembre 2007-23 gennaio 2008 n. 3597, *“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, manon si può pretendere da parte sua qualsiasi attività di verifica sulla fondatezza della notizia che al tempo stesso viene fornita e diffusa . Poiché, in sintesi, il momento in cui il giornalista attinge dall'intervistato la notizia coincide – se si tratta, si ripete, di trasmissione “in diretta” – con il momento in cui essa viene posta a disposizione dei telespettatori, non si vede come e quando l'intervistatore potrebbe vagliare la fondatezza della stessa”....”cosicché l'obbligo di controllo della veridicità che il giornalista deve pur operare sulle dichiarazioni dell'intervistato prima di diffondere sulla stampa l'intervista, non può essere trasferito sic et simpliciter al giornalista televisivo, il qual operi, come si diceva, in diretta, per assoluta inesigibilità della condotta; non si può, infatti, controllare ciò che non si conosce e che, addirittura, ancora non esiste in rerum natura – una dichiarazione non ancora rilasciata-“.. “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, etc., se si rende conto che il dichiarante sta eccedendo i limiti della continenza o sconfinando in settori di nessuna rilevanza sociale”;*
- 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, come si è documentato, l'ideazione, la realizzazione e la conduzione del programma sono affidate in appalto alla società Endemol che si avvale del conduttore Fabio Fazio legato alla Rai da contratto in esclusiva, ed entrambi, in forza dei rispettivi titoli contrattuali, sono tenuti direttamente a rispettare e a far rispettare a chi con

loro collabora 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, richiamati dal Codice Etico della Rai, che fa parte integrante e sostanziale dei contratti, rispettivamente di appalto e di lavoro autonomo. Lo stesso Sig. Travaglio, peraltro, rientra a pieno titolo nel novero dei soggetti destinatari delle norme di cui all'art. 4, comma 1, lett. b) del Testo Unico, che sono indirizzate in primo luogo alle persone che operano nel sistema radiotelevisivo. La Rai, d'altronde, non potrebbe rispondere del di lui operato poiché, all'evidenza, non è ravvisabile alcuna *culpa in eligendo*, né *in vigilando*, essendo queste semmai imputabili esclusivamente alla società appaltatrice e, secondo l'insegnamento sopra riportato della Corte di Cassazione, al conduttore-intervistatore, qualora non avesse, ove fosse stato possibile in relazione alle caratteristiche del mezzo e alle modalità della trasmissione in diretta, prese le debite distanze dall'intervistato;

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 legale rappresentante della società Endemol, del Sig. Marco Travaglio, del Sig. Fabio Fazio, del Direttore di Rai Tre Dott. Paolo Ruffini 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 *Che tempo che fa* del 10 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. 0067589 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 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 dedurre, 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. 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 presunto difetto di legittimazione passiva, e della richiesta di espletamento di incombente istruttorio volto ad acquisire elementi direttamente dai soggetti che sono 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. 0079651 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 realizzato 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 un programma realizzato 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 trasmissione *Che tempo che fa*, la cui ideazione fa capo alla Endemol, nella quale è stata trasmessa l'intervista del conduttore Fabio Fazio al giornalista Marco Travaglio, 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 discolora, 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, 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 *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 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".

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: " 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. 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;

- 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 conseguente;

- nè varrebbe invocare l'esistenza del diritto di rettifica attivabile da parte del soggetto interessato, 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. La disciplina dell'istituto dell'appalto, nel quale si inquadra il rapporto contrattuale intercorrente tra la Rai ed Endemol in relazione al programma *Che tempo che fa*, non solleva il soggetto appaltante da responsabilità per fatto dell'appaltatore: ed è appena il caso di rammentare che *“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);

- la richiamata sentenza della Cassazione – Sez. V. pen. -, 20 dicembre 2007-23 gennaio 2008 n. 3597, fa salvo *“l'obbligo dell'intervistatore politico di intervenire – se possibile – nel corso dell'intervista, quantomeno interloquendo, chiedendo precisazioni, chiarendo, quando è il caso, che quello espresso è solo quello dell'intervistato, etc., se si rende conto che il dichiarante sta eccedendo i limiti della contenenza o sconfinando in settori di nessuna rilevanza sociale”*. La dissociazione, tuttavia, appena abbozzata dal conduttore Fabio Fazio, allorquando il giornalista Marco Travaglio utilizzava espressioni particolarmente offensive verso il Presidente del Senato (oltretutto in assenza di qualsiasi forma di contraddittorio e possibilità di replica), si è manifestata blanda e incerta, e come tale insuscettibile di integrare quel chiaro ed inequivocabile dissenso che solo avrebbe potuto dissociare l'azienda dalla responsabilità dell'intervistato;

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 tre", nel corso del programma "Che tempo che fa" del 10 maggio 2008, dell'intervista del conduttore Fabio Fazio al giornalista Marco Travaglio, durante la quale quest'ultimo, riferendosi al Presidente del Senato Renato Schifani, ha espresso insulti, commenti e allusioni offensivi e perciò lesivi 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, comma 1, lettera i), e comma 3, lettera c), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177;

RITENUTO di dover determinare la sanzione per il fatto contestato nella misura pari a due volte circa il minimo edittale corrispondente a euro 10.000,00 , in relazione ai criteri di cui all'articolo 11 della legge n. 689/81 in quanto:

- con riferimento alla gravità della violazione, si rileva che la marcata gravità della stessa è attenuata dalla condotta tenuta dal conduttore Fabio Fazio nel corso dell'intervista, andata in onda in diretta, orientata, sia pure blandamente, a mitigare l'impatto delle espressioni offensive utilizzate dall'intervistato;
- con riferimento all'opera svolta 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 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 Tre*”, di pagare la sanzione amministrativa di euro 10.000,00 (diecimila /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 irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 3/09/CSP*”, entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'articolo 27 della citata 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