



DELIBERA N. 38/20/CSP

**ORDINANZA-INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ RAI-
RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. (SERVIZIO DI MEDIA AUDIOVISIVO
IN AMBITO NAZIONALE “RAI UNO”) PER LA VIOLAZIONE DELLE
DISPOSIZIONI CONTENUTE NELL’ARTICOLO 34, COMMI 2, 6 e 7 DEL
DECRETO LEGISLATIVO 31 LUGLIO 2005, N. 177 IN COMBINATO
DISPOSTO CON IL PARAGRAFO 3.1 DEL CODICE DI
AUTOREGOLAMENTAZIONE MEDIA E MINORI**

(CONT. N° 20/19/DCA - PROC. 2739/SM/MZ)

L’AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i servizi e i prodotti del 27 febbraio 2020;

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 “*Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 95/19/CONS;

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*”;

VISTA la delibera n. 172/17/CONS, del 18 aprile 2017, recante “*Attuazione della nuova organizzazione dell’Autorità: individuazione degli uffici di secondo livello, ed in particolare l’art. 5*”;

VISTO l’art. 7 del decreto legge 21 settembre 2019, n. 104, recante “*Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*” ai sensi del quale “*Il Presidente e i Componenti del Consiglio dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di cui all’art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, in carica alla data del 19 settembre 2019, continuano a esercitare le proprie funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, fino all’insediamento del nuovo Consiglio e comunque fino a non oltre il 31 dicembre 2019*”, come modificato dall’art. 2 del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, il quale stabilisce che le parole «*fino a non oltre il 31 dicembre 2019*» siano sostituite dall’ inciso: «*fino a non oltre il 31 marzo 2020*»;

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

Con atto CONT.20/19/DCA/N°PROC.2739/SM/MZ del 6 novembre 2019, notificato in pari data, l’Autorità ha accertato e contestato alla società RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A (di seguito “Rai” o “società”) fornitore del servizio di media audiovisivo in tecnica digitale terrestre “Rai Uno”, la violazione dell’art. 34, commi 2, 6 e 7 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in combinato disposto con il paragrafo 3.1 del Codice di autoregolamentazione media e minori per aver trasmesso nel corso del programma “*La Vita in diretta*”, in onda il giorno 19 settembre 2019 dalle ore 16:01 alle ore 18:39, contenuti ritenuti, a seguito delle verifiche disposte d’ufficio, nocivi ad un pubblico di minori.

2. Deduzioni della società

Con nota prot. 0478185 del 7 novembre 2019, la Rai ha trasmesso richiesta di accesso agli atti del fascicolo, richiesta che è stata riscontrata da questa Autorità con nota prot. 0492940 del 15 novembre 2019.

Nelle memorie difensive, acquisite al prot. n. 0504310 del 22 novembre 2019, la Rai sottolinea che il programma “*La Vita in diretta*” accompagna i telespettatori



attraverso l'informazione, l'attualità e la cronaca. Secondo la parte, nella puntata oggetto di contestazione il giornalista conduttore ha trattato, nei limiti dell'essenzialità dell'informazione, la vicenda giudiziaria risalente al 1997 nota come "*Diavoli della Bassa*".

Secondo quanto prospettato dalla Rai, tale vicenda risulta essere di rinnovata attualità anche in considerazione dell'istanza di revisione del processo accolta, ad aprile scorso, dalla Corte di Appello di Ancona, e della quale si è dato atto nell'ambito del servizio de "*La Vita in Diretta*". Inoltre, la Rai sostiene che, come evidenziato nel corso della trasmissione, la questione è stata affrontata nel libro "*Veleno. Una storia vera*", recentemente oggetto di pubblicazione; libro che, peraltro, fa riferimento ad un'inchiesta giornalistica del 2017, di grande successo mediatico, realizzata con dovizia di particolari da una nota testata giornalistica. La Rai sostiene che l'indagine è confluita in un documentario *podcast* (vincitore di premi importanti) denominato "*Veleno*", pubblicato e accessibile online senza "schermature" o vincoli da chiunque, quindi anche da minori, sul sito della predetta testata. Secondo la parte non può che riconoscersi come meritevole e doveroso l'approfondimento informativo offerto ai telespettatori dal programma "*La Vita in Diretta*".

Proprio nella consapevolezza della delicatezza degli episodi rievocati, ritiene che la vicenda sia stata trattata con pacatezza, senza incedere in spettacolarizzazioni o dettagli non pertinenti o eccessivi, senza far mai vedere immagini di minori e senza fornire particolari o elementi non strettamente funzionali alla comprensione della questione. Più in generale, la parte ritiene che le interviste alla signora M. e alla signora G. (parenti dei minori allontanati dalle famiglie) hanno portato in evidenza la tragicità di una vicenda che ha avuto come epilogo l'assoluzione dei familiari coinvolti. Secondo la Rai, pur nella sofferenza di ricordare fatti tragici che hanno cambiato inesorabilmente la vita di queste persone, i dialoghi hanno toni estremamente calmi e non vengono usate espressioni che possano arrecare uno stato di ansia o agitazione nello spettatore. A conferma di tale clima, è emblematica, secondo la parte, la conclusione dell'intervista alla signora M. che, nonostante tutto, riferisce che "*la famiglia è uno dei più importanti pilastri della società*". In ogni caso, Rai sottolinea che il conduttore/giornalista del programma, mostrando massima attenzione per i temi trattati, nel lanciare la sezione di trasmissione dedicata ai "*Diavoli della bassa modenese*", ha avvisato che la storia che stava per raccontare sarebbe stata molto difficile e molto dura mettendo, in tal modo, gli spettatori nella condizione di scegliere di cambiare canale.

La Rai, rilevata la correttezza del proprio operato, chiede, per le motivazioni sopra riportate, l'archiviazione del procedimento.

3. Valutazioni dell'Autorità

Ad esito della valutazione della documentazione istruttoria e delle videoregistrazioni in atti, le giustificazioni presentate dalla società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. nelle memorie difensive acquisite al prot. n. 0504310 del 22 novembre 2019, non si ritengono accoglibili per le seguenti motivazioni:

- nel corso del programma "*La Vita in diretta*" andato in onda su "*Rai Uno*" il 19 settembre 2019 dalle ore 16:01 alle ore 18:39, sono stati trattati fatti di cronaca relativi



all'inchiesta del 1998 denominata "*I Diavoli della Bassa*" riguardante presunti reati di pedofilia e di allontanamento di minori dalle famiglie accusate di abusi sessuali; alle ore 16.53 viene mandato in onda un servizio contenente gli audio originali delle testimonianze dei minori coinvolti nell'indagine del 1998, i quali denunciano gli abusi sessuali e i maltrattamenti subiti. Va innanzitutto precisato che le testimonianze in voce dei minori sono state trasmesse, alle ore 16:53, senza idoneo preavviso e senza alcun accorgimento tecnico teso a stemperarne le criticità; va altresì evidenziato che le testimonianze in voce dei minori non aggiungono elementi necessari alla comprensione dei citati fatti di cronaca, tant'è che tali fatti, contrariamente a quanto afferma la Rai, non risultano trattati nei limiti dell'essenzialità dell'informazione. A questo riguardo, va tenuto conto che il diritto del minore deve essere sempre considerato come primario rispetto al diritto di critica e di cronaca, fatto salvo il caso in cui la notizia sia divulgata per un rilevante interesse pubblico e la pubblicazione sia davvero nell'interesse oggettivo del minore, condizione che non si rileva nel caso di specie;

- le registrazioni audio sopracitate mostrano diverse criticità, sulle quali si sofferma questa Autorità nell'atto di contestazione CONT.20/19/DCA/N°PROC.2739/SM/MZ. Come esplicitato nell'atto di contestazione, le voci mandate in onda sono chiaramente attribuibili a persone di minore età, rievocano situazioni e crimini particolarmente angoscianti (abusi, riti sacrificali, omicidi di minori da parte di altri minori) e contengono elementi paralinguistici che ne accentuano la portata emotiva (pause, esitazioni, tono della voce). Tali testimonianze conferiscono ai contenuti trasmessi un alto livello di verosimiglianza, considerato anche che si riferiscono a persone reali e familiari al minore (minori, mamma, papà, prete), idoneo a sostenere processi di identificazione nei minori all'ascolto, ed in particolar modo nei minori che vivono situazioni di profondo disagio familiare e sociale analoghe a quelle oggetto di cronaca; in tal senso, è opportuno sottolineare le molteplici analogie, peraltro evidenziate più volte nel corso della stessa puntata, tra l'inchiesta "*I diavoli della Bassa*" e la più recente e nota inchiesta di "*Bibbiano*", tutt'ora in corso, che coinvolge minori allontanati dalle famiglie di origine. Le testimonianze in voce dei minori avrebbero potuto essere mandate in onda attraverso l'adozione di filtri e mediante l'utilizzo di una voce narrante adulta, espedienti che avrebbero certamente mitigato gli elementi emotigeni in esse contenute. Va altresì precisato che quanto emerso nel corso della puntata è andato in onda in fascia oraria protetta in cui si presume, come puntualizzato nel paragrafo 4.4. del Codice di autoregolamentazione media e minori, che il minore sia in ascolto in assenza del supporto dell'adulto. L'affermazione della parte secondo la quale una testata giornalista avrebbe pubblicato online un'inchiesta sul tema oggetto della puntata non costituisce di per sé elemento che provi la conformità alla disciplina posta a tutela dei minori del programma oggetto di contestazione, non rilevando nel caso di specie, anche perché l'Autorità non è chiamata a vigilare su tali contenuti, diffusi in rete, che non soggiacciono alle norme applicabili nel caso di specie;

- le parole introduttive del conduttore - "[...] e allora quella che vi sto per raccontare è una storia molto difficile, molto dura, perché è la storia di una mamma alla quale 22 anni fa sono stati strappati i suoi quattro figli [...]" - non possono considerarsi alla stregua di idoneo preavviso finalizzato alla effettiva tutela dei minori in



ascolto in quanto, se pur atte a descrivere la natura della storia che sarebbe stata raccontata di lì a poco, non avvisano gli spettatori che le notizie, le immagini e le parole che verranno trasmesse non sono adatte ai minori. Peraltro, in questo caso specifico, alla luce degli elementi emersi nel corso del procedimento, il preavviso, anche laddove avesse presentato ulteriori elementi informativi volti ad evidenziare con chiarezza la inadeguatezza dei contenuti ad un pubblico minorile, non sarebbe stato sufficiente a garantire la protezione del bene tutelato. In quest'ottica, è da tenere presente che le informazioni fornite dal conduttore e dalle persone intervistate adulte prima e dopo le testimonianze dei minori, se pur volte a dare un senso alle stesse, non sono comunque idonee a favorire la comprensibilità, da parte del minore in ascolto, della ricostruzione dei fatti narrati (ricostruzione non lineare e particolarmente complessa) e a contestualizzare le tragiche vicende narrate, anche in relazione alle peculiari modalità di fruizione del messaggio da parte del minore. Tale fruizione, infatti, si suppone avvenga, in fascia oraria protetta, senza la mediazione dell'adulto. Va inoltre considerato che le testimonianze in voce dei bambini, per le particolari caratteristiche intrinseche che le contraddistinguono, svolgono la funzione di marcatore di contesto, assumendo una salienza percettiva tale da attrarre l'attenzione del telespettatore minore, attivare un canale emotivo di comunicazione immediato e senza filtri con lo stesso, elicitandone i processi identificatori e assottigliandone, nel contempo, le istanze mentali di difesa;

- il fatto che la vicenda giudiziaria oggetto di cronaca risulti essere di rinnovata attualità anche in considerazione dell'istanza di revisione del processo accolta, ad aprile scorso, dalla Corte di Appello di Ancona, se può giustificare la scelta dei temi trattati, seppur riguardanti cronaca nera, pedofilia, riti satanici, abusi commessi su minori, non giustifica in alcun modo – anche in considerazione della fascia oraria di trasmissione (fascia oraria protetta) e della tipologia di trasmissione del programma (in chiaro) - né le modalità con le quali tali temi sono stati trattati, né l'assenza di accorgimenti (filtri e voce narrante adulta) idonei a stemperare le criticità della narrazione, in particolare con riferimento alle testimonianze in voce dei minori. Queste ultime, per tutte le motivazioni sopraesposte, risultano suscettibili di creare ansia e turbamento nel telespettatore di minore età e di comprometterne l'integrità fisica, psichica e morale;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 34, comma 2, del Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, alle emittenti televisive è fatto divieto di 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 e qualora questi ultimi siano trasmessi, sia in chiaro che a pagamento, 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;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 34, comma 6, del Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, le emittenti televisive, anche analogiche, diffuse su qualsiasi piattaforma di trasmissione, sono tenute ad osservare le disposizioni a

tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione media e minori approvato il 29 novembre 2002, e successive modificazioni;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 34, comma 7, del Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, le emittenti televisive, anche analogiche, sono altresì tenute a garantire, anche secondo quanto stabilito nel Codice di cui al comma 6, l'applicazione di specifiche misure a tutela dei minori nella fascia oraria di programmazione dalle ore 16,00 alle ore 19,00 e all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori, con particolare riguardo ai messaggi pubblicitari, alle promozioni e ogni altra forma di comunicazione commerciale audiovisiva;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 3.1. del Codice di autoregolamentazione media e minori, le Imprese televisive si impegnano a dedicare nei propri palinsesti una fascia "protetta" di programmazione, tra le ore 16.00 e le ore 19.00, idonea ai minori con un controllo particolare sia sulla programmazione sia sui promo, i trailer e la pubblicità trasmessi;

RITENUTO di confermare quanto rilevato nell'atto di contestazione CONT.20/19/DCA/N°PROC.2739/SM/MZ del 6 novembre 2019 in merito alla violazione da parte della società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. delle disposizioni di cui all'art. 34, commi 2, 6 e 7 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 in combinato disposto con il paragrafo 3.1 del Codice di autoregolamentazione media e minori per la trasmissione del programma "*La vita in diretta*" in data 19 settembre 2019;

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 25.000,00 (venticinquemila/00) ad euro 350.000,00 (trecentocinquantamila/00), ai sensi dell'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177;

RITENUTO, in particolare, di dover determinare la sanzione per la violazione corrispondente alla messa in onda in data 19 settembre 2019 del programma "*La vita in diretta*" nella misura corrispondente al minimo edittale pari ad euro 25.000,00 (venticinquemila/00), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto e che in tale commisurazione rilevano altresì i seguenti criteri, di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981:

A. Gravità della violazione

La violazione deve ritenersi di media entità se rapportata al pregiudizio per lo sviluppo dei minori in ascolto, alla luce dell'orario di messa in onda (fascia oraria protetta) e della durata effettiva dei contenuti suscettibili di creare nocimento, che comunque è risultata limitata rispetto alla durata complessiva del programma.

B. Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione

La società non ha documentato di aver posto in essere un adeguato comportamento volto all'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione.

C. Personalità dell'agente

La società, in quanto titolare di autorizzazione alla fornitura di servizio media audiovisivo, deve essere dotata di un'organizzazione interna, anche di controllo, idonea a garantire il pieno rispetto del quadro legislativo e regolamentare vigente.

D. Condizioni economiche dell'agente

Dai dati in possesso di questa Autorità, l'ultimo bilancio ordinario di esercizio reperibile della predetta società è riferito al 31 dicembre 2018 e registra una perdita di esercizio, pertanto si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura sopra indicata.

RITENUTO che, in relazione all'episodio di violazione riscontrato per la messa in onda del programma *“La Vita in diretta”* la somma complessivamente dovuta a titolo di sanzione pecuniaria sia pari a euro 25.000,00 (venticinquemila/00);

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

ORDINA

alla società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A., fornitore del servizio di media audiovisivo in ambito nazionale *“Rai Uno”*, con sede legale in Roma Viale Mazzini n. 14, di pagare la sanzione di amministrativa di euro 25.000,00 (venticinquemila/00), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto, per la violazione delle disposizioni di cui all'art. 34, comma 2, 6 e 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in combinato disposto con il paragrafo 3.1 del Codice di autoregolamentazione media e minori;

INGIUNGE

alla citata società di versare entro 30 giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'art. 27 della citata legge n. 689/81, la somma di euro 25.000,00 (venticinquemila/00) alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato, avente sede a Roma, utilizzando il bollettino c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2380 capo X bilancio di previsione dello Stato, evidenziando nella causale *“Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con delibera n. 38/20/CSP”* ovvero, in alternativa, indicando la medesima causale, utilizzando il codice IBAN: IT 42H 01000 03245 348 0

10 2380 00 per l'imputazione della medesima somma al capitolo 2380, capo X, mediante conto corrente bancario dei servizi di Tesoreria provinciale dello Stato.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento "*Delibera n. 38/20/CSP*".

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

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

Roma, 27 febbraio 2020

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE *f.f.*
Nicola Sansalone