

DELIBERA N. 69/20/CONS

**CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO AVVIATO NEI CONFRONTI
DELLA RAI AI SENSI DELL'ART. 48 DEL TESTO UNICO PER IL
PRESUNTO INADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO
PUBBLICO GENERALE RADIOTELEVISIVO E
DEL CONTRATTO NAZIONALE DI SERVIZIO – 2018-2022**

(PROC. N. 13/19/DCA - 2732/RC)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 13 febbraio e, in particolare, nella sua prosecuzione del 14 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 dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”, e successive modifiche e integrazioni, di seguito Testo unico;

VISTO l’articolo 2 del decreto legge 30 dicembre 2019 , n. 162, recante “*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*”, ai sensi del quale “All’articolo 7, comma 1, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, le parole «fino a non oltre il 31 dicembre 2019» sono sostituite dalle seguenti: «fino a non oltre il 31 marzo 2020»”;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS del 22 luglio 2010, recante “*Disciplina dei tempi dei procedimenti*” e successive modifiche e integrazioni;

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. 95/19/CONS;

VISTO l’Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo approvato dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta dell’11 marzo 2003;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 2017, recante “*Affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale*”

ed approvazione dell'annesso schema di convenzione”, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 118 del 23 maggio 2017;

VISTO il Contratto di Servizio 2018-2022 – Contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.A., approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 22 dicembre 2017 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 55 del 7 marzo 2018;

VISTE le sentenze del Consiglio di Stato nn. 6066 e 6067/2014 del 9 ottobre 2014;

VISTO il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GUCE 26 ottobre 2012 C326/49);

VISTI, in particolare, l'art.1, comma 1, della succitata Convenzione, il quale prevede che “ *La concessione ha per oggetto il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale da intendersi come servizio di interesse generale, consistente nell'attività di produzione e diffusione su tutte le piattaforme distributive di contenuti audiovisivi e multimediali diretti, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, a garantire un'informazione completa e imparziale, nonché a favorire l'istruzione, la crescita civile, la facoltà di giudizio e di critica, il progresso e la coesione sociale, promuovere la lingua italiana, la cultura, la creatività e l'educazione ambientale, salvaguardare l'identità nazionale e assicurare prestazioni di utilità sociale* (comma 1); l'art. 1, co. 4 il quale stabilisce che “*l'informazione e i programmi della società concessionaria devono ispirarsi ai principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità propri del servizio pubblico, chiamato a contribuire al corretto svolgimento della vita democratica, anche attraverso l'apertura alle diverse opinioni politiche, sociali, culturali e religiose e alle tendenze di natura generazionale*; l'art. 1, comma 6, secondo il quale “*la società concessionaria è garante della qualità dell'informazione, anche con riferimento alle relative fonti, in tutti i generi della programmazione, secondo i principi di pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e indipendenza. La società concessionaria promuove le pari opportunità tra uomini e donne e assicura il rigoroso rispetto della dignità della persona, nonché della deontologia professionale dei giornalisti*; l'art. 1, co. 7 lett. a) secondo cui “*l'informazione diffusa dalla società concessionaria deve garantire la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, nonché l'obiettività e l'imparzialità dei dati forniti, in modo da offrire ai cittadini informazioni idonee a favorire la libera formazione delle opinioni*”;

CONSIDERATO che con il Decreto di Affidamento del 2017 lo Stato italiano ha confermato la necessità di continuare ad avvalersi di un servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale il cui esercizio è affidato in esclusiva per concessione a RAI sull'intero territorio nazionale per una durata decennale a decorrere dalla data del 30 aprile 2017;

CONSIDERATO che la scelta effettuata dallo Stato italiano, così come da altri Stati membri dell'Unione europea, nasce da una duplice considerazione, l'una di ordine

generale, l'altra specifica del servizio pubblico. La prima deriva dal riconoscimento che il servizio televisivo non è un semplice prodotto commerciale in quanto alcuni beni non sarebbero offerti in una logica economica di profittabilità. Vi sono, infatti, valori non monetizzabili che riguardano la necessità di un'informazione equilibrata, imparziale, obiettiva e pluralista; la corretta partecipazione e competizione tra le forze politiche; la tutela delle minoranze e la dignità della persona; la tutela e la crescita del patrimonio culturale nazionale e locale. Questi valori restano essenziali nel sistema democratico e caratterizzano l'intero sistema dei media audiovisivi. La seconda discende, invece, dalla normativa europea e dai Trattati dell'Unione che, anche alla luce dello sviluppo delle tecnologie digitali e del cambiamento nella fruizione dei media audiovisivi, hanno ribadito la scelta della sopravvivenza del servizio pubblico radiotelevisivo, ponendo una deroga al divieto di aiuti di Stato rispetto a questo tipo di servizio. Tale scelta discende dal fatto che il servizio pubblico rappresenta uno strumento essenziale per la vita e le esigenze democratiche, sociali e culturali di uno Stato; uno strumento finalizzato alla partecipazione e alla promozione più ampia possibile del pubblico dibattito, alla garanzia dei diritti individuali e collettivi, ivi inclusi quelli delle minoranze, alla corretta rappresentazione della società civile;

CONSIDERATO che il servizio pubblico radiotelevisivo è percepito in generale come una fonte molto affidabile di informazioni e rappresenta la principale fonte di informazione anche per la natura pubblica del servizio. Tale servizio arricchisce quindi il pubblico dibattito e può far sì che tutti i cittadini partecipino in qualche misura alla vita pubblica. L'ampio accesso del pubblico, senza discriminazioni e in base a pari opportunità, ad una pluralità di canali e contenuti è un presupposto necessario per realizzare in maniera efficace la missione di servizio pubblico. Inoltre, come affermato dal Parlamento europeo e nazionale le società di servizio pubblico devono «beneficiare del progresso tecnologico», «estendere al pubblico i vantaggi dei nuovi servizi audiovisivi e d'informazione e delle nuove tecnologie» e intraprendere lo «sviluppo e la diversificazione di attività nell'era digitale»;

CONSIDERATO che nella Convenzione annessa alla concessione, formatasi nella nuova realtà delle tecnologie digitali e del contesto di domanda (multiplatforma e interattivo) la natura del servizio pubblico si sposta ancora di più da un profilo soggettivo (per cui tutto ciò che fa il concessionario è servizio pubblico) ad un profilo oggettivo per cui il servizio pubblico si caratterizza per la diversa qualità del prodotto che offre. Seppure in un modello misto, la qualità e il contenuto dei programmi non possono essere legati ad un indice di ascolto condizionato dalla risorsa pubblicitaria, ma devono essere orientati o quanto meno rispondere in gran parte (a fronte del peso della risorsa pubblica) alle esigenze e alla fiducia dei cittadini che versano il canone;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 1, co. 6, lett. b) n. 10) della Legge n. 249/97 l'Autorità “.....verifica l'attuazione degli obblighi previsti nella suddetta convenzione e in tutte le altre che vengono stipulate tra concessionaria del servizio pubblico e amministrazioni pubbliche”;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 10 del Testo unico, l'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa affidati dalla legge, assicura il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, anche mediante servizi di media audiovisivi ed esercita le competenze richiamate dalle norme vigenti, tra cui rientrano quelle a tutela dei principi fondamentali e dei diritti generali in materia di informazione di cui agli art. 3 e 7 dello stesso Testo unico;

CONSIDERATO che l'art. 7, comma 5, e l'art. 45 del Testo unico prevedono che possano essere individuati ulteriori e specifici compiti e obblighi di pubblico servizio che la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo è tenuta ad adempiere nell'ambito della sua complessiva programmazione e che il servizio pubblico generale radiotelevisivo sia svolto dalla società concessionaria sulla base di un contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero;

CONSIDERATO che gli obblighi affidati alla concessionaria sono riconducibili all'alveo dei servizi di interesse generale per cui è necessario garantire una verifica oggettiva per valutare la rispondenza degli standard e della qualità dei contenuti e servizi forniti alle esigenze della collettività cui la concessionaria si rivolge;

CONSIDERATO che, proprio a fronte di tale esigenza, è prevista una revisione periodica degli strumenti di controllo e un monitoraggio costante delle condizioni che assicurino il pluralismo informativo e politico, la tutela dei diritti, la rappresentazione dell'immagine femminile, la promozione della cultura e la rappresentazione della società nazionale;

CONSIDERATO che nella normativa e negli atti di affidamento di servizi pubblici radiotelevisivi dei Paesi europei sono previsti espliciti obblighi in materia di garanzia del pluralismo, imparzialità e correttezza nella programmazione, monitorati attraverso diversi livelli di controllo e strumenti di analisi degli standard editoriali. La finalità principale di tali obblighi è quella di "orientare" la programmazione del servizio pubblico verso requisiti oggettivi di responsabilità e livelli di qualità editoriale pubblica che consentono di assicurare lo standard minimo di fiducia, accuratezza, imparzialità e trasparenza percepito dalla Collettività e dai cittadini espressione dell'interesse pubblico. Proprio per tale ragione esistono diversi livelli di controllo, così come diversi meccanismi organizzativi interni (es. governance), così come diverse sono le Autorità preposte alla vigilanza del rispetto degli obblighi di servizio pubblico. Alle Autorità indipendenti compete – di norma – il controllo dei principi generali sottostanti al sistema radiotelevisivo e specifici del servizio pubblico, anche per la missione a loro riconosciuta dalle normative europee in materia di pluralismo e diritto all'informazione;

CONSIDERATO in particolare quanto segue in ordine agli obblighi gravanti sulla Rai in base al vigente contratto di servizio:

- l'art. 2, comma 1, lett. a) del Contratto nazionale di servizio, prevede che l'offerta di servizio pubblico, nella molteplicità delle forme e dei mezzi divulgativi e nell'intera programmazione e pluralità di contenuti è tenuta a rispettare "*i principi*

dell'imparzialità, dell'indipendenza e del pluralismo, riferito a tutte le diverse condizioni e opzioni sociali, culturali e politiche, affinché ciascuno possa autonomamente formarsi opinioni e idee e partecipare in modo attivo e consapevole alla vita del Paese, così da garantire l'apprendimento e lo sviluppo del senso critico, civile ed etico della collettività nazionale anche all'estero, nel rispetto del diritto e del dovere di cronaca, della verità dei fatti e del diritto ad essere informati;

- l'art. 1, comma 1, lett. c) dispone che la RAI assicura nell'offerta di servizio pubblico *“informazioni volte a formare una cultura della legalità, del rispetto della diversità di genere e di orientamento sessuale, nonché di promozione e valorizzazione della famiglia, delle pari opportunità, del rispetto della persona, della convivenza civile, del contrasto ad ogni forma di violenza”* (art.2, comma 1, lettera c);
- l'art. 1, comma 3, lett. d) ed e) che fissano tra gli obiettivi qualitativi della programmazione RAI: (...) *“promuovere un impegno sociale e culturale, definendo un'offerta concepita per favorire lo sviluppo, nella collettività nazionale, del senso civico e di una compiuta identità sociale, anche mediante la conoscenza e la partecipazione alla vita delle istituzioni e al processo democratico; diffondere i valori dell'accoglienza e dell'inclusione, del rispetto della legalità e della dignità della persona”*;
- l'art. 3 del Contratto, dedicato ai generi dell'offerta televisiva, stabilisce che i programmi di informazione possono comprendere, tra gli altri, anche *“rubriche tematiche, inchieste e dibattiti di rete o di testata, attinenti ai temi dell'attualità interna, ai fenomeni sociali e del terzo settore, alle diverse confessioni religiose, alla realtà delle periferie, alle condizioni della vita quotidiana delle persone e dei gruppi sociali, alla promozione della conoscenza della Costituzione e del Trattato dell'Unione Europea, alla diffusione e promozione della cultura della legalità”*;
- l'art. 6 del Contratto, dedicato all'informazione, prevede, tra l'altro, che *“la Rai è tenuta ad improntare la propria offerta informativa ai canoni di equilibrio, pluralismo, completezza, obiettività, imparzialità, indipendenza e apertura alle diverse formazioni politiche e sociali, e a garantire un rigoroso rispetto della deontologia professionale da parte dei giornalisti e degli operatori del servizio pubblico, i quali sono tenuti a coniugare il principio di libertà con quello di responsabilità, nel rispetto della dignità della persona, e ad assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale e (...) assicura nella programmazione il pluralismo, al fine di soddisfare il diritto del cittadino a una corretta informazione e alla formazione di una propria opinione”*.
- l'art. 25, comma 1, lett. e), recante obblighi specifici in materia di informazione, e, in particolare, lo strumento di sensibilizzazione di cui al punto iv) finalizzato a coniugare il principio di libertà con quello di responsabilità dell'informazione di

servizio pubblico e lett. p), recante obblighi specifici in materia di dignità della persona e, in particolare, lo strumento di sensibilizzazione di cui al punto i) e di monitoraggio sulla rappresentazione non stereotipata della figura femminile nella società di cui al punto ii);

CONSIDERATO che ai sensi dell'art. 12, comma 1, della Convenzione e dell'art. 28 del Contratto di servizio rientra nella competenza dell'Autorità la vigilanza sugli obblighi del servizio pubblico relativi agli articoli del Contratto sopra richiamati;

CONSIDERATO che l'art. 48 del Testo unico, recante “*Verifica dell'adempimento dei compiti*” affida all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni il compito di verificare che il servizio pubblico sia effettivamente prestato ai sensi delle disposizioni di cui al medesimo testo unico e del contratto nazionale di servizio;

CONSIDERATO che il comma 1 dell'articolo 48 individua i poteri di intervento dell'Autorità e le procedure di contraddittorio, consultazione e ispezione nell'istruttoria di valutazione dell'inadempimento degli obblighi di servizio pubblico; i commi 7 e 8 delineano invece diversi livelli di vigilanza e strumenti di controllo la cui finalità va rapportata alla tipologia di inadempimento e alle attività richieste per l'eliminazione dell'infrazione. Alcune infrazioni, infatti, per la loro natura non possono essere eliminate in 30 giorni in quanto richiedono interventi di più lungo termine: attengono a questa fattispecie le violazioni riguardanti i principi e la missione di servizio pubblico come declinati dall'art. 2 del Contratto di servizio. Non a caso, lo stesso Contratto di servizio 2018-2022 ha previsto, per la prima volta, una maggiore varietà di strumenti e ha rafforzato il monitoraggio degli standard pubblici a garanzia dei principi sottesi alla missione di servizio, al fine di favorire la crescita della qualità della programmazione e dell'offerta. La finalità, richiesta anche dal cambiamento del quadro tecnologico e di mercato in cui si inserisce l'affidamento in esclusiva e il nuovo contratto di servizio 2018-2022, è innanzitutto quella di migliorare il livello di affidabilità dei telespettatori, coinvolgere le nuove generazioni e aumentare il livello di responsabilità verso la collettività, nonché promuovere la tutela dei valori sociali e culturali. Rientrano tra questi gli strumenti di cui all'art. 25, comma 1, lett. e), l), n), o), p) e q);

CONSIDERATO che spetta all'Autorità, nell'esercizio dei poteri di vigilanza sul rispetto dei principi di equilibrio, pluralismo, completezza, imparzialità indipendenza e apertura alle diverse opinioni, accertare l'effettivo esercizio delle attività di cui all'art. 25 lett. e) punto iv) e, nelle proprie funzioni di controllo, l'attivazione delle misure che garantiscano il rispetto dell'integrità e dignità della persona e del principio di non discriminazione di cui all'art. 25, lett. p);

VISTA la decisione assunta dal Consiglio dell'Autorità nella riunione del 23 luglio 2019 con la quale è stato disposto l'avvio di un procedimento nei confronti di RAI ai sensi dell'art. 48 comma 2 del Testo unico, ravvisando nella programmazione della concessionaria pubblica potenziali violazioni dei “*canoni di equilibrio, pluralismo, completezza, obiettività, imparzialità, indipendenza e apertura alle diverse formazioni*”

politiche e sociali” nonché in relazione alla necessità di “assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale” che devono improntare l’offerta informativa della RAI. Nel Comunicato stampa diffuso è stato precisato quanto segue: “il Consiglio dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha adottato all’unanimità una serie di decisioni relative alla vigilanza sul rispetto del pluralismo radiotelevisivo. L’Autorità ha innanzitutto avviato un procedimento nei confronti di RAI ai sensi dell’art. 48 comma 2 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (Tusmar), ravvisando possibili violazioni in relazione ai “canoni di equilibrio, pluralismo, completezza, obiettività, imparzialità, indipendenza e apertura alle diverse formazioni politiche e sociali” nonché alla necessità di “assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale” che devono improntare l’offerta informativa della RAI “al fine di soddisfare il diritto del cittadino a una corretta informazione e alla formazione di una propria opinione. Al riguardo, l’Autorità ha ricondotto al suddetto procedimento anche le contestazioni precedentemente avanzate nei confronti della Concessionaria del servizio pubblico in relazione a servizi di tg ed extra-tg ai sensi dell’art. 48 Tusmar. Laddove a seguito del procedimento venisse accertata la gravità delle condotte contestate, l’Autorità potrebbe applicare una sanzione pecuniaria che può arrivare sino al 3% del fatturato realizzato nell’ultimo anno.”;

CONSIDERATO che l’avvio del procedimento muove dalla considerazione del ruolo distintivo e specifico del servizio pubblico e, dunque, dall’esigenza di monitorare il grado di indipendenza, diversità e responsabilità/autorevolezza quali valori fondanti della missione e degli obblighi di interesse generale del servizio pubblico che ne giustificano l’affidamento in esclusiva;

CONSIDERATO che il procedimento avviato ex art. 48 del testo unico investe le potenziali violazioni dei principi di *“pluralismo, completezza, obiettività, imparzialità, indipendenza e apertura alle diverse formazioni politiche e sociali” nonché alla necessità di “assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale” che devono improntare l’offerta informativa della RAI “al fine di soddisfare il diritto del cittadino a una corretta informazione e alla formazione di una propria opinione”* come stabiliti nel Contratto di servizio restando pertanto ad esso estranei i profili attinenti al rispetto della c.d. par condicio elettorale rispetto a fatti e segnalazioni occorsi nel periodo marzo-giugno 2019;

VISTO l’atto di contestazione proc. n. 13/19/DCA - 2732/RC del 18 settembre 2019, notificato alla società Rai-Radiotelevisione italiana in pari data, con il quale è stata avviata nei confronti della società concessionaria pubblica, anche alla luce di alcuni episodi richiamati a titolo esemplificativo nell’atto medesimo, un’istruttoria finalizzata all’accertamento della inosservanza degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo, di cui agli artt. 2, 3, 6, 8 del Contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. 2018 – 2022 (*“Avvio dell’istruttoria ai sensi dell’art. 48, comma 2, del Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, per presunto inadempimento degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo e del Contratto nazionale di servizio – 2018-2022”*);

VISTA la nota trasmessa in data 15 novembre 2019 (prot. n. 492936) con la quale

è stata accolta l'istanza di audizione formulata dalla Rai;

VISTE le memorie trasmesse dalla Rai in data 18 novembre 2019 (prot. n. 494754 e 496136) nelle quali la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo ha esposto le proprie controdeduzioni;

VISTA la nota trasmessa in data 26 novembre 2019 (prot. n. 510296) con la quale è stata accolta l'istanza di accesso agli atti del fascicolo istruttorio;

EFFETTUATO l'accesso agli atti del fascicolo istruttorio da parte dei rappresentanti della parte in data 28 novembre 2019;

SENTITA la RAI in audizione il 18 novembre 2019;

VISTE le segnalazioni e le comunicazioni inviate all'Autorità da singoli cittadini, soggetti politici, culturali e sociali, associazioni rappresentative della società civile e delle categorie di rilievo per il pluralismo sociale e cui diritti di tutela sono riconosciuti nel Contratto di servizio 2018-2022, in particolare dalla data di entrata in vigore del suddetto Contratto;

ESAMINATI gli esiti del monitoraggio della programmazione, con particolare attenzione all'offerta televisiva dei canali generalisti, effettuato nell'ambito dell'istruttoria in merito ai diversi profili di possibile violazione degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo di cui agli art. 2, 3, 6, 8 del Contratto nazionale di servizio 2018-2022;

ESAMINATI in particolare le rilevazioni e i dati gennaio 2019-gennaio 2020 del monitoraggio del pluralismo politico-istituzionale in televisione, riferiti ai programmi di informazione e approfondimento nei canali generalisti RAI, nonché il ranking delle presenze dei leader;

CONSIDERATE le decisioni dell'Autorità sugli squilibri relativi al pluralismo politico-istituzionale nei programmi di informazione e comunicazione politica della Concessionaria durante le campagne elettorali nazionali (delibere nn. 142/19/CONS; 143/19/CONS; 166/19/CONS; 167/19/CONS; delibera 176/19/CONS, 177/19/CONS);

CONSIDERATE le decisioni assunte nell'esercizio delle attività di vigilanza sul rispetto del pluralismo e dell'imparzialità, completezza e obiettività dell'informazione nei canali generalisti RAI in periodi non elettorali (delibera 58/19/CONS; 478/19/CONS, 7/20/CONS, 28/20/CONS, 53/20/CONS, 62/20/CONS, 66/20/CONS);

CONSIDERATI gli atti e i provvedimenti rivolti a RAI nell'ambito della verifica dei compiti di servizio pubblico (es. lettera di richiamo del 15 maggio 2019 ad attenersi alle regole di informazione e trasparenza in caso di variazione della programmazione ricondotta sotto testata in periodi elettorali, delibera 477/19/CONS in merito alla corretta rappresentazione dei procedimenti giudiziari in relazione ad un caso di femminicidio,

lettera del 6 dicembre 2019 sul caso “Borgo dei Borghi”);

CONSIDERATO quanto segue in ordine agli obblighi specifici di servizio pubblico gravanti sulla concessionaria pubblica alla luce del quadro normativo di riferimento e sul cui rispetto vigila l’Autorità secondo quanto previsto nell’art. 48 del Testo unico:

1. il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale è stato affidato in esclusiva per dieci anni alla società RAI sulla base della Convenzione del 2017 e del Contratto di servizio 2018-2022. L’articolo 1 della citata Convenzione chiarisce, al comma 1, che “il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale” deve intendersi come “servizio di interesse generale, consistente nell’attività di produzione e diffusione su tutte le piattaforme distributive di contenuti audiovisivi e multimediali diretti, anche attraverso l’utilizzo delle nuove tecnologie, a *garantire un’informazione completa e imparziale*, nonché “a favorire l’istruzione, la crescita civile, la *facoltà di giudizio e di critica*, il progresso e la *coesione sociale*”.
2. A tale fine, viene precisato, nel medesimo articolo, che “l’informazione e i programmi della società concessionaria devono ispirarsi ai *principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità propri del servizio pubblico*, chiamato a contribuire al corretto svolgimento della vita democratica, anche attraverso l’apertura alle diverse opinioni politiche, sociali, culturali e religiose e alle tendenze di natura generazionale” (comma 4). Per tali ragioni, “la società concessionaria è *garante della qualità dell’informazione*, anche con riferimento alle relative fonti, *in tutti i generi della programmazione*, secondo i principi di *pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e indipendenza*”. Ancora, “la società concessionaria promuove le pari opportunità tra uomini e donne e *assicura il rigoroso rispetto della dignità della persona*, nonché della deontologia professionale dei giornalisti” (comma 6).
3. alla luce del quadro legislativo e regolamentare vigente, nonché della giurisprudenza europea e nazionale afferente l’esercizio del servizio pubblico radiotelevisivo i principi sanciti a tutela del pluralismo informativo e, segnatamente, la completezza e obiettività dell’informazione e il contraddittorio quali strumenti necessario per la formazione di una opinione pubblica consapevole configurano “*principi propri*” e “*tratti distintivi*” del servizio pubblico. Ciò significa che tali principi assumono una valenza intrinseca alla natura del servizio affidato alla concessionaria e non già un vincolo alla libertà editoriale della stessa. Non a caso, la citata Convenzione definisce la società concessionaria “*garante della qualità dell’informazione*”, in ciò ravvisando, evidentemente, un elemento ulteriore e preciso di *responsabilità* della Concessionaria non solo nelle modalità di diffusione dell’informazione, ma anche, e soprattutto, nella creazione dell’informazione stessa veicolata al pubblico e nel rapporto di quella informazione con le fonti che l’hanno generata, ovvero in relazione alla credibilità, attendibilità, delle stesse e al contesto di riferimento. Ne

conseguenze che nell'essere garante della qualità dell'informazione, la Concessionaria svolge un preciso ruolo sociale non solo nel rapporto diretto con i propri telespettatori ma, più in generale, come strumento irrinunciabile del corretto funzionamento di un sistema democratico che ha nella correttezza e affidabilità delle fonti di informazione il suo elemento caratterizzante. L'informazione così veicolata punta, come si è detto, "a favorire l'istruzione, la crescita civile, la facoltà di giudizio e di critica, il progresso e la coesione sociale". Per tale ragione, il soddisfacimento del diritto del cittadino ad essere correttamente informato, per formarsi una propria opinione, evidenzia l'altra peculiarità costitutiva intrinseca del servizio pubblico: il processo informativo garantito dal ruolo della Concessionaria punta a formare la capacità critica del cittadino e per tale ragione essa deve costituire uno *spazio credibile e neutrale*, imparziale ed obiettivo. Il ruolo della concessionaria pubblica appare vieppiù rafforzato nel nuovo contesto digitale dove il fenomeno della disintermediazione porta al moltiplicarsi di fonti informative, della cui attendibilità non ci sono garanzie, circostanza che alimenta il fenomeno della disinformazione¹. Ed è proprio in questa ottica che il contratto di servizio 2018-2022 ha riconosciuto alla Rai una specifica funzione nel contrasto alla disinformazione (cfr. art. 25, comma 1, lett. e), punto iii)). Ne consegue che l'eventuale, mancato rispetto da parte della Concessionaria della funzione di garante dell'informazione, genererebbe una duplice conseguenza: da un lato, di ordine erariale stante il contributo pubblico (canone) percepito dalla Rai in funzione del raggiungimento degli obblighi e degli obiettivi fissati nel contratto; dall'altro, di ordine sociale proprio in ragione dell'affidamento del cittadino-utente rispetto alla qualità dell'informazione a lui veicolata dalla Concessionaria, con possibili effetti negativi sull'istruzione, sulla crescita civile, sulla facoltà di giudizio e di critica, sul progresso e sulla coesione sociale.

4. A ciò si aggiunga che il testo della Convenzione, sopra richiamato, si riferisce non solo all'informazione propriamente detta, ma più in generale a *tutti i generi della programmazione*, secondo i principi di *pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e indipendenza*. Non si tratta dunque di principi, obblighi e vincoli specifici a singole trasmissioni o singoli generi ma, di nuovo, alla natura stessa dell'intera programmazione della Concessionaria. Ciò in ragione del fatto che ad essa sono affidati specifici compiti e obiettivi di garanzia *dell'apprendimento e dello sviluppo del senso critico, civile ed etico della collettività nazionale, per la formazione di una compiuta identità sociale* che si fonda sui valori sociali e culturali e sui valori e diritti fondamentali della democrazia e dell'ordinamento. Si tratta in sostanza di una responsabilità editoriale finalizzata ad obiettivi di interesse generale e rivolta alla Collettività.
5. la Convenzione inoltre prevede che la Concessionaria *assicura il rigoroso rispetto della dignità della persona*. Anche in questo caso siamo di fronte non soltanto ad

¹ Si vedano i Rapporti sul consumo di informazione in Italia (su sito web dell'Autorità) e il Volume AGCOM "Italiani alla fonte-Come, quanto e dove ci informiamo", Egea 2018

un divieto di ledere la dignità della persona, ma ad un obbligo con finalità educative e di tutela che implica l'esigenza di assicurare l'adozione di misure ed iniziative effettive in tal senso. Il rispetto della dignità della persona costituisce dunque al tempo stesso non solo un obbligo, ma un preciso obiettivo che la concessionaria deve promuovere, attraverso la propria programmazione, nella società. Ne consegue che il mancato rispetto di questo obbligo mina intrinsecamente la natura stessa e la finalità del servizio pubblico.

6. Analogo rispetto deve essere "assicurato", dunque con azioni e misure idonee, nei confronti della deontologia professionale dei giornalisti che assume, di nuovo, nel contesto del servizio pubblico, un ruolo ancor più pregnante e vincolante.
7. Tali principi vengono poi conseguentemente trasposti nel Contratto nazionale di Servizio 2018-2022, che ha ad oggetto l'attività che la Rai deve svolgere in qualità di affidataria esclusiva del servizio pubblico, dal canone versato dai cittadini italiani cui è rivolto il servizio. Nel Contratto i principi richiamati nella Convenzione appaiono ancora più stringenti, nella loro formulazione. Giova qui richiamare la nozione di pluralismo che viene "riferito a tutte le diverse condizioni e opzioni sociali, culturali e politiche", aderendo a quella nozione di *pluralismo interno* più volte enucleata dalla Corte Costituzionale², come specifico obbligo della programmazione (pluralità di contenuti) posto in capo alla concessionaria. Questa nozione di pluralismo, riferita a tutta la programmazione, comporta, da un lato, che la rappresentazione delle diverse condizioni e opzioni sociali non è una mera sommatoria di punti di vista diversi, ma essa deve costituire una rappresentazione corretta e imparziale delle stesse, calata nel contesto, nel rispetto del diritto e dovere di cronaca, della verità dei fatti e del diritto ad essere informati. Il che significa che tale nozione di pluralismo va articolata, nei limiti in cui ciò è possibile, nella singola occasione di consumo informativo e culturale, ovvero, in contesti e cicli trasmissivi della cui durata e programmazione l'utente è stato reso edotto, anche in relazione alla eventuale rappresentazione differita e programmata di punti di vista diversi su un medesimo tema o contenuto.
8. Quanto alla relazione tra il rispetto del principio del pluralismo interno, e il rispetto di quella che viene comunemente identificata come '*par condicio*' ex Legge 28/2000, in relazione all'accesso dei soggetti politici, anche con riferimento al periodo elettorale, si osserva che il tema del rispetto della *par condicio*, in periodi elettorali e non elettorali, è una parte, per quanto rilevante, della più ampia nozione di pluralismo politico, culturale e sociale demandato alla Concessionaria e che deve concretizzarsi nella rappresentazione equilibrata e veritiera, imparziale e indipendente, corretta e obiettiva, delle istanze che caratterizzano la società. L'eventuale rispetto, sotto il profilo quantitativo, dei criteri di rappresentanza tipici della Legge 28/2000, non esaurisce in alcun modo gli obblighi, più generali e pregnanti, relativi al pluralismo cosiddetto interno e gli ambiti cui esso viene riferito. D'altra parte, per converso, il mancato rispetto degli

² Sent. Corte Cost. nn. 112/1993; 420/1994; 466/2002; 155/2003.

obblighi di cui alla Legge 28/2000 può concorrere a produrre elementi conoscitivi in merito al più generale approccio della Concessionaria nei confronti del rispetto dell'obbligo di pluralismo.

9. In quest'ottica, l'articolo 2, (comma 1, lettera c) del Contratto indica, tra i principi richiamati, quello di veicolare informazioni volte a formare una cultura della legalità, del rispetto *della diversità di genere e di orientamento sessuale, nonché di promozione e valorizzazione della famiglia, delle pari opportunità, del rispetto della persona, della convivenza civile, del contrasto ad ogni forma di violenza*. La Rai è tenuta, inoltre, a promuovere la crescita della qualità della propria offerta complessiva, da perseguire attraverso i seguenti obiettivi: (...) *promuovere un impegno sociale e culturale, definendo un'offerta concepita per favorire lo sviluppo, nella collettività nazionale, del senso civico e di una compiuta identità sociale*, anche mediante la conoscenza e la partecipazione alla vita delle istituzioni e al processo democratico; *diffondere i valori dell'accoglienza e dell'inclusione*, del rispetto della legalità e della dignità della persona (comma 3, lettere c e d).
10. Assume rilevanza anche l'art. 3 del Contratto, dedicato ai generi dell'offerta televisiva, che stabilisce che i programmi di informazione possono comprendere, tra gli altri, anche "rubriche tematiche, inchieste e dibattiti di rete o di testata, attinenti ai temi dell'attualità interna, ai fenomeni sociali e del terzo settore, alle diverse confessioni religiose, alla realtà delle periferie, alle condizioni della vita quotidiana delle persone e dei gruppi sociali, alla promozione della conoscenza della Costituzione e del Trattato dell'Unione Europea, alla diffusione e promozione della cultura della legalità".
11. Con specifico riferimento all'informazione, l'art. 6 del Contratto, prevede, tra l'altro, che "la Rai è tenuta ad improntare la propria offerta informativa ai canoni di:
Equilibrio;
Pluralismo;
Completezza;
Obiettività;
Imparzialità;
Indipendenza;
Apertura alle diverse formazioni politiche e sociali".
12. Il rispetto di questi canoni viene qui posto in relazione anche all'obbligo di *garantire un rigoroso rispetto della deontologia professionale da parte dei giornalisti e degli operatori del servizio pubblico*. In particolare, la specificità del servizio pubblico radio-televisivo qui si sostanzia con l'obbligo, da parte di giornalisti e operatori dello stesso, *a coniugare il principio di libertà con quello di responsabilità, sempre "nel rispetto della dignità della persona"*.

13. Inoltre, sempre al comma 2 del medesimo articolo, si precisa che i giornalisti e gli operatori del servizio pubblico sono tenuti “ad assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale. Occorre qui evidenziare due aspetti. Il primo è relativo al significato del verbo “assicurare”, riferito, di nuovo, alla peculiarità e alla specificità della missione di servizio pubblico. È evidente che ci si trova di fronte non ad una mera locuzione di stile, ma ad un obbligo stringente e insuperabile, per il quale ‘di norma’ il contraddittorio deve essere assicurato. Inoltre, tale contraddittorio deve essere “adeguato”, con una sostanziale equiparazione dei tempi e delle modalità dello stesso, “effettivo”, garantendo efficacia alla rappresentazione delle diverse posizioni in relazione alla capacità dell’utente di formarsi un’opinione autonoma e di soddisfare il suo diritto ad essere informato, “leale”, attraverso un confronto aperto, franco, corretto nei modi e nei toni, rispettoso delle visioni altrui e dell’attenzione del pubblico.
14. Il contraddittorio prevede, in ossequio al principio del pluralismo, la partecipazione al confronto di portatori di istanze politiche, sociali, culturali diverse e in articolazione tra di esse, riflettendo, anche con l’apertura alla società civile, il dibattito che si manifesta nella società. Ove possibile, compatibilmente con il *format* della trasmissione, il contraddittorio deve essere svolto con la partecipazione *diretta* di esponenti. In alternativa, e in via residuale, esso può essere svolto anche dal conduttore o dall’operatore, dalla conduttrice o dall’operatrice, che deve dar conto non solo dell’esistenza di posizioni diverse, ma anche della relazione tra di esse, raffigurando in modo chiaro il contesto di riferimento, nonché sostituirsi egli stesso o ella stessa alle parti assenti nel veicolare i temi del contraddittorio, nel rispetto del canone della completezza e della imparzialità dell’informazione, nonché della obiettività.
15. È d’altra parte evidente che l’obbligo del contraddittorio va rapportato al tema specifico e, soprattutto, al canone dell’obiettività, oltre che della veridicità dei fatti. Ne consegue che il contraddittorio si esplica tra visioni che, oltre a rappresentare diverse istanze presenti nella società, siano fondate sulla verità dei fatti al fine di soddisfare il diritto del cittadino a una corretta informazione e alla formazione di una propria opinione.
16. Il vigente contratto servizio Stato-Rai è il primo stipulato dopo il definitivo passaggio al digitale e, circostanza ancora più rilevante, quello successivo alla riconferma del ruolo di interesse pubblico svolto da uno specifico servizio affidato nuovamente in esclusiva a RAI fino al 2027. È importante rilevare come il nuovo Contratto di servizio 2018-2022, operando in un contesto profondamente mutato e in continua evoluzione, abbia dovuto individuare anche nuovi obblighi e strumenti di intervento al fine di non perdere di vista le finalità e i contenuti del servizio pubblico, ridisegnando un servizio pubblico caratterizzato da elementi oggettivi (qualità, responsabilità) e non più solo soggettivi (storia, reputazione).
17. Si evidenzia come il Contratto di servizio 2018-2022 individui diversi obblighi specifici, articolati in altrettanti impegni e strumenti di monitoraggio e verifica

- della missione di servizio pubblico. All'art. 25 (Obblighi specifici per l'attuazione della missione) si specificano, tra gli altri:
- l'obbligo di redigere un Bilancio sociale che dia conto delle attività svolte in ambito socio-culturale, con particolare riguardo al rispetto del pluralismo informativo e politico, alla tutela dei minori e dei diritti delle minoranze, alla rappresentazione dell'immagine femminile e alla promozione della cultura nazionale (art. 25, lett. l));
 - l'obbligo di dotarsi di un sistema di analisi e monitoraggio del gradimento e della qualità percepita della programmazione, anche al fine del rispetto dei criteri fondamentali di caratterizzazione del servizio pubblico definiti dall'*European Broadcasting Union* (art. 25, lett. n);
 - l'obbligo di dotarsi di un sistema di analisi e monitoraggio della programmazione che sia in grado di misurare l'efficacia dell'offerta in relazione agli obiettivi di coesione sociale (art. 25, lett. o));
 - l'obbligo di "sensibilizzare i conduttori dei programmi e i propri dipendenti e collaboratori, anche attraverso specifiche azioni formative, ad *attenersi scrupolosamente nella loro attività ai principi del fact checking*, adottando le migliori *best practice* di settore" (art. 25, lett. e) punto iv));
 - l'obbligo di "sensibilizzare i conduttori, nonché i propri dipendenti e collaboratori, anche attraverso specifiche azioni formative, ad *attenersi scrupolosamente nella loro attività al rispetto dell'integrità e della dignità della persona e al principio di non discriminazione*" (art. 25, lett. p)) punto i) e l'obbligo di realizzare un monitoraggio che consenta di *verificare la rappresentazione non stereotipata del ruolo della donna* e della figura femminile nei diversi ambiti della società (art. 25, lett. q) punto ii);
 - l'obbligo di promuovere, nella programmazione, *il valore dei principi di non discriminazione e della parità tra gli uomini e le donne*, assicurandone un costante monitoraggio, anche in forma indipendente e individuare al proprio interno una struttura responsabile degli adempimenti (art. 25, lett. q)).
18. Tutti gli elementi e gli obblighi sopra richiamati – sui quali l'Autorità è tenuta ad effettuare la sua vigilanza, anche ai sensi dell'art. 48 del Testo Unico - identificano un quadro complessivo nel quale la libertà organizzativa ed editoriale della concessionaria deve coniugarsi con una specifica responsabilità sulla qualità e il rigore del servizio pubblico, assicurando il rispetto ,attraverso le azioni, le condotte e gli strumenti di controllo, dei principi e degli obblighi del Contratto di servizio.
19. le finalità del servizio pubblico sono dunque quelle di educare, informare e intrattenere rivolgendosi non tanto ai singoli telespettatori, quanto all'identità collettiva e al senso critico, civile ed etico della collettività nazionale.

CONSIDERATO che ai fini dello svolgimento dell'istruttoria ex art. 48, comma 2, del Testo unico rilevano i seguenti criteri:

20. gli artt. 2, 3, 6, 25 del Contratto individuano anche i criteri cui l'Autorità è tenuta ad uniformarsi per valutare i casi e il comportamento della concessionaria. Al riguardo, vanno distinti comportamenti esclusivamente riconducibili all'alveo dell'art. 6 del Contratto ("informazione") da comportamenti che, oltre a integrare gli estremi di una informazione non corretta, possono al contempo violare i principi generali (art. 2) e gli obblighi specifici (art. 25) in relazione, ad esempio, ai principi del rispetto della dignità della persona, di non discriminazione, di genere, della diversità.
21. Nel caso dell'informazione, assume rilievo centrale il comma 2 dell'art. 6 il quale mette al centro il cittadino-utente e il suo "*diritto a una corretta informazione e alla formazione di una propria opinione*". Ne consegue che l'attività di verifica deve tendere ad accertare se l'esposizione a un determinato contenuto, a cicli di trasmissione, a rappresentazione di notizie sia tale da permettere al cittadino-utente di ricevere una corretta informazione. L'attività di verifica muove dunque "dal lato della domanda" di informazione proveniente dal cittadino utente e dalla possibilità, in base all'informazione ricevuta, di potersi formare una 'propria' opinione, cioè una opinione anche distinta rispetto alla narrazione ricevuta.
22. Affinché ciò sia realizzabile, occorre che l'informazione ricevuta dal cittadino-utente sia veicolata in maniera corretta, in relazione ai diversi contenuti trattati, "dal lato dell'offerta". Infatti, quanto più uno o più contenuti informativi sono trasmessi al cittadino-utente in modo obiettivo, completo, imparziale e plurale, tanto più quel cittadino dispone di un complesso di elementi idonei a consentire la formazione di una "propria", cioè autonoma, opinione rispetto agli eventi, agli avvenimenti, ai contenuti appresi. Laddove al contrario questi canoni siano compromessi o sviliti dal lato dell'offerta d'informazione, la domanda d'informazione resta insoddisfatta in termini di formazione di una propria opinione.
23. Il comma 1 dell'art. 6 del Contratto prevede che i giornalisti e gli operatori del servizio pubblico "*sono tenuti*", tra le altre cose, "*ad assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale*". Appare evidente che, laddove questo obbligo venisse pienamente rispettato, anche in ragione del confronto pluralistico proposto, il cittadino-utente sarebbe messo in condizione di formare una propria opinione. La verifica del rispetto dell'obbligo di contraddittorio può essere realizzata sia sotto il profilo quantitativo relativo a tutta la programmazione, in questo caso andando semplicemente a registrare se esso si sia o meno svolto, sia andando a verificare caso per caso le modalità attraverso le quali il contraddittorio è stato assicurato e dunque con riferimento ai requisiti di *adeguatezza, effettività e lealtà* previsti dal Contratto.
24. Al riguardo, a mero titolo esemplificativo, si ritiene non soddisfatto il canone del contraddittorio - in violazione del Contratto - laddove la trattazione di un determinato argomento sia ancorata unicamente alla voce di una parte o nella quale il giornalista, il conduttore, l'operatore veicolano una propria lettura dei

fatti, senza fornire strumenti al cittadino-utente, anche di contestualizzazione, idonei a distinguere l'opinione dal racconto veritiero e verificabile, ovvero costruiscano, anche con ausilio di suggestioni e immagini, una narrazione univoca su un determinato tema rilevante.

25. Tali considerazioni assumono uno specifico rilievo con riferimento ai notiziari i quali, in quanto caratterizzati dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca, sono programmi informativi identificabili per impostazione e realizzazione e come tali suscettibili di autonoma considerazione sotto il profilo del rispetto delle norme in materia di pluralismo. Rileva dunque che il contenuto veicolato sia completo, corretto, plurale, obiettivo, imparziale e indipendente al punto da permettere al cittadino utente, con ragionevole probabilità, di potersi formare una propria opinione. Al contrario, l'affidabilità e la credibilità dell'informazione dei notiziari va valutata in relazione alla capacità dell'utente di disporre, nel momento stesso in cui apprende una notizia o una informazione, di tutti gli elementi informativi necessari per distinguere i fatti dalle opinioni, le diverse posizioni in campo, il contesto di riferimento e ogni altro elemento utile a consentire la formazione di una propria opinione sul particolare contenuto veicolato.
26. Con specifico riferimento all'informazione politica, rileva anche il ricorso ad elementi di analisi quantitativa di *trend*, per valutare se il cittadino-utente è stato esposto con equilibrio, e imparzialità alle molteplici voci che caratterizzano il dibattito pubblico, ivi incluse quelle di minoranze politiche, parlamentari e non, e della società civile. Una eventuale, sistematica sotto-rappresentazione, in un significativo e congruo arco temporale, anche quantitativa - avuto riguardo dunque al tempo di parola e di notizia - , di taluni soggetti politici, ovvero di soggetti sociali presenti nella società civile, che concorrono alle iniziative di rilievo politico istituzionale sebbene non presenti in Parlamento, costituirebbe una violazione degli obblighi di cui all'art. 6 del Contratto nella misura in cui il cittadino sarebbe esposto ad informazioni non equilibrate e, in quanto tali non corrette, con ciò limitando la sua capacità di formarsi una opinione autonoma.
27. Quanto al rispetto della dignità della persona e dei principi di non discriminazione, anche di genere, di coesione sociale, di tutela della diversità viene in considerazione un duplice elemento. Da un lato, l'eventuale violazione di questi principi in relazione al contenuto oggetto di analisi, dall'altro, gli effetti prodotti dalla diffusione di stereotipi, pregiudizi tanto più grave in quanto promanante dal "garante dell'informazione" assunto dalla Concessionaria. Sotto questo profilo, l'alimentazione di pregiudizi, stereotipi, discriminazioni laddove veicolata dalla programmazione RAI, assumerebbe una particolare gravità, anche in contesti del tutto episodici, specie se non oggetto di immediata reazione e di opportuni rimedi. A tale riguardo, si sottolinea che grava sulla Rai non solo l'obbligo di non violare tali principi, ma ancor di più quello di promuoverne la adeguata tutela attraverso anche una azione educativa veicolando contenuti idonei allo scopo.

RILEVATI in esito all'istruttoria di verifica dell'adempimento dei compiti ex art. 48 del Testo unico, le seguenti infrazioni agli obblighi del Contratto di servizio classificate sulla base di cinque fattispecie di monitoraggio e accertamento:

28. Un primo monitoraggio ha riguardato la verifica e la rilevazione di non ottemperanza all'obbligo di attenersi ai canoni di equilibrio e pluralismo nella partecipazione e rappresentazione dei soggetti politici e istituzionali nei notiziari e nei programmi di approfondimento diffusi da RAI1, RAI2, RAI3 e Rainews.
29. La scelta editoriale operata dai notiziari RAI è quella di produrre servizi separati e successivi delle diverse forze politiche, secondo un principio che non è tanto quello del pluralismo interno, quanto piuttosto quello definito come "*plurality of partiality*", cioè della "*somma di spazi concessi alle diverse formazioni politiche in relazione al loro peso politico e parlamentare*"³. Qui il riferimento ai canoni dell'equilibrio, del pluralismo e del contraddittorio va inteso tanto con riferimento alla singola posizione espressa, ad esempio in un singolo servizio, quanto al rapporto tra le diverse posizioni espresse all'interno di un notiziario da diversi soggetti politici, tenendo anche conto di elementi quali i tempi fruiti, la visibilità, la costruzione dell'immagine e la focalizzazione della partecipazione del soggetto in relazione alla specifica notizia. Al riguardo va analizzata anche la diversa modalità di rappresentazione, nella composizione delle immagini e del rapporto tra tempo di parola e tempo di notizia. Come riconosciuto dall'Autorità, nell'organizzazione dei notiziari assume rilevanza l'agenda della cronaca politica.
30. A ciò deve aggiungersi che singoli casi o periodi brevi di analisi possono essere il risultato di specifiche tendenze o scelte politiche da parte degli stessi soggetti monitorati e che in periodi brevi di analisi non è affatto detto che il dato quantitativo, da solo, possa indicare distorsioni o squilibri in favore di alcuni soggetti politici rispetto ad altri (ad esempio, un certo soggetto politico può assumere preminenza nel tempo di notizia perché si dà conto di un evento negativo che riguarda quel soggetto).
31. Al fine di valutare il rispetto della missione e degli obblighi come declinati nel Contratto di servizio 2018-2022 avuto specifico riguardo ai canoni dell'equilibrio, del pluralismo, nonché, per quanto applicabile, dell'obbligo di contraddittorio, rilevano due ordini di verifiche, l'una sul piano quantitativo, guardando soprattutto a lunghi *trend*, l'altra qualitativa, specie se non riferita a singoli e unici episodi, ma alla loro ripetitività all'interno di una medesima programmazione o notiziario, come anche alla loro diffusione in programmazioni diverse.
32. Sotto il profilo quantitativo l'analisi dei *trend* di lungo periodo è stata possibile alla luce dei dati di monitoraggio forniti dalla società GECA circa l'andamento complessivo dei tempi di parola e di notizia fruiti dai principali soggetti politici,

³ Cfr. Giulio Enea Vigevari (2018) *I media di servizio pubblico nell'età della rete*, Giappichelli

nei notiziari e nei cicli dei programmi di approfondimento, così come anche la partecipazione di formazioni minori o di rappresentanti della società civile.

33. Con riferimento ai notiziari emerge, considerando il periodo agosto 2019- gennaio 2020 - periodo non elettorale su base nazionale - *una costante, reiterata e sistematica sotto-rappresentazione della prima forza politica presente in Parlamento*, tanto con riferimento ai tempi di parola quanto con riferimento ai tempi di notizia. In particolare, con riferimento ai tempi di parola, il Movimento Cinque Stelle, risulta aver avuto in totale, su tutti i notiziari RAI, un totale di 21:45:22, pari al 19,99% del totale del tempo di parola dei soggetti politici. Ciò, nonostante la rappresentanza parlamentare di tale gruppo politico sia pari al 32,8% (Camera) e al 31,11% (Senato)⁴. Nello stesso periodo, il secondo e il terzo gruppo parlamentare, Lega e PD, hanno registrato un tempo di parola sui notiziari RAI, pari, rispettivamente, al 20,48% e al 23,15% del totale del tempo di parola dei soggetti politici.
34. In sostanza, il primo gruppo parlamentare, con una rappresentanza quasi doppia rispetto al secondo e al terzo gruppo parlamentare, riceve, nel complesso dei notiziari RAI, e in un lungo arco temporale di sei mesi, un tempo di parola inferiore a quello riservato al secondo e al terzo gruppo. Si tratta, come detto, di una sotto-rappresentazione reiterata, costante, sistematica che costituisce una violazione del canone di equilibrio proprio perché misurata come valore medio in un periodo lungo. Peraltro, questo dato, se poi rapportato al totale del tempo di parola dei soggetti politici ed istituzionali- compreso dunque lo spazio dedicato ai rappresentanti del Governo (incluso il Presidente del Consiglio) - risulta non esser adeguatamente compensato dal tempo di parola assicurato a rappresentanti del Governo del Gruppo M5S. In particolare, il dato medio più basso è quello registrato nel tempo di parola del TG2. Più equilibrato appare il tempo di notizia, per quanto, anche in questo caso, si registri comunque una significativa, sebbene meno ampia, sotto-rappresentazione del primo gruppo parlamentare rispetto alla sua rappresentanza e una corrispondente sovra- rappresentazione di altri gruppi.
35. A ciò si aggiunge la circostanza, ripetutamente segnalata all’Autorità nel periodo in esame, di una presenza assai ridotta, in taluni casi nulla, di minoranze politiche, tanto con riferimento a forze politiche che hanno comunque rappresentanti in Parlamento (come nel caso di +Europa), quanto con riferimento a forze politiche che, sebbene assenti in Parlamento, costituiscono voci storiche (come nel caso della Federazione dei Verdi, del Partito Radicale, dei Radicali Italiani e di altre liste minori). In altri termini, i costanti e sistematici squilibri osservati rispetto alla rappresentanza parlamentare non risultano essere compensati da una maggiore apertura a forze politiche prive di rappresentanza, ma partecipi della vista istituzionale del Paese. In ogni caso, la mancata partecipazione al dibattito pubblico di forze politiche esistenti nella società, ma non (ancora) presenti in Parlamento, appare in aperto contrasto con l’obbligo di *“apertura alle diverse*

⁴ Dal computo sono esclusi i senatori a vita.

formazioni politiche e sociali” espressamente previsto dal citato articolo 6 del Contratto. Indubbiamente, il costante e sistematico razionamento di forze politiche e sociali minori all’interno dell’offerta informativa nei notiziari della Concessionaria del servizio pubblico si sostanzia in una lesione del pluralismo, sub specie di mancato equilibrio, incompletezza informativa, elementi che compromettono il pieno diritto dei cittadini utenti ad essere informati.

36. L’Autorità ha più volte richiamato, come evidenziato in premessa, l’attenzione della RAI alla necessità di rimediare a tali situazioni, assai più gravi allorché interessino l’offerta informativa della Concessionaria pubblica sulla quale gravano precisi e stringenti obblighi. Anche recentemente l’Autorità ha prima richiamato (dicembre 2019) e poi ordinato (gennaio 2020) alle emittenti RAI di equilibrare la presenza dei soggetti politici nei notiziari. Si tratta, infatti, di un caso eccezionale di squilibrio, rispetto a quanto osservato in passato, nella verifica trimestrale nei periodi non elettorali. In ogni caso, sotto il profilo del rispetto degli obblighi di tutela del pluralismo come declinati nel Contratto, un eventuale riequilibrio soddisfatto nel trimestre successivo non sarebbe sufficiente a garantire un riequilibrio di tipo qualitativo a fronte della mancata partecipazione al dibattito politico in un lungo periodo prolungato di determinate forze politiche; in altri termini, resta comunque leso il diritto del cittadino ad essere informato adeguatamente e in maniera imparziale.
37. Con specifico riferimento ai programmi di approfondimento, nel periodo 1/08/2019 - 31/01/2020, i dati di monitoraggio individuano una situazione del tutto confrontabile a quella dei notiziari: la prima forza parlamentare ottiene una copertura complessiva nei programmi di rete e di testata (Rai1, Rai2, Rai3, Rainews) pari a circa il 14% del totale del tempo assegnato ai soggetti politici. Anche considerando il dato riferiti ai tempi fruiti dai soggetti politici e istituzionali complessivamente considerato - il Presidente del Consiglio dei Ministri registra una presenza inferiore al 10% - la sotto-rappresentazione non appare giustificabile. Anche in questo caso deve registrarsi poi una presenza assai ridotta, in taluni casi nulla, di minoranze politiche, tanto con riferimento a forze politiche che hanno comunque una rappresentanza parlamentare (come nel caso della Lista +Europa), quanto con riferimento a forze politiche che, sebbene non presenti in Parlamento, costituiscono voci storiche (come nel caso della Federazione dei Verdi, del Partito Radicale, dei Radicali Italiani e di altre liste minori) che hanno fatto pervenire ripetute segnalazioni all’Autorità.
38. Dall’analisi congiunta dei dati relativi ai notiziari RAI e ai programmi di approfondimento emerge, quindi, un *trend* comune, costante e sistematico di significativa sotto-rappresentazione della principale forza parlamentare. A ciò si aggiunge la sostanziale esclusione di forze minori le quali non trovano pressoché tribuna e ospitalità presso la programmazione RAI, specie in fasce orarie di maggior ascolto. Peraltro, tali squilibri, si sono registrati anche successivamente all’avvio di questo procedimento.

39. Un secondo monitoraggio ha riguardato la verifica e la rilevazione di mancato rispetto dell'obbligo di assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale ai sensi del citato art. 6 del Contratto.
40. Al riguardo, sotto lo specifico profilo del confronto tra posizioni diverse, il monitoraggio evidenzia in tutti i programmi di approfondimento la pressoché totale assenza del confronto tra leader politici. Il contraddittorio/confronto tra esponenti politici si manifesta solo in alcuni specifici format. Il contraddittorio si realizza dunque nella singola intervista con il giornalista-conduttore o nel confronto con i giornalisti presenti. Ne consegue che il contraddittorio non appare adeguato o effettivo nella misura in cui non consente un efficace confronto tra posizioni diverse che solo può alimentare la formazione di una opinione autonoma e corretta.
41. A titolo esemplificativo, una analisi effettuata da Geca su richiesta degli uffici nel mese di gennaio 2020, ha confrontato l'incidenza di tre modalità di confronto da parte dei leader delle principali forze politiche parlamentari, nei programmi di approfondimento delle reti generaliste RAI: (i) intervista esclusiva con un giornalista o conduttore; (ii) intervista in 'contraddittorio' con altri giornalisti; (iii) confronto e contraddittorio diretto con altri *leader* politici. L'ultima categoria, come detto, registra un'incidenza percentuale pressoché nulla. I diversi *leader* si differenziano per la distribuzione percentuale tra le prime due categorie, andando da situazioni nelle quali l'intervista con un solo giornalista copre il 56% a casi in cui essa è confinata al 21% del tempo di intervista nei programmi di approfondimento RAI.
42. Ne consegue che, con riferimento al contraddittorio tra soggetti politici in generale, e tra leader politici in particolare, il bilancio è senza dubbio negativo, nonostante il dettato del Contratto sia chiaro sul punto, circostanza sulla quale l'Autorità ha più volte nei suoi provvedimenti richiamato l'attenzione. La conseguenza è che appaiono estremamente ridotti, nell'offerta della programmazione RAI, i *format* e le occasioni nelle quali, grazie al confronto diretto e in contraddittorio tra soggetti politici e tra *leader*, ivi inclusi quelli delle forze politiche minori, il cittadino-utente possa formarsi una propria opinione autonoma, anche sulle priorità dell'agenda politica.
43. Sono inoltre stati rilevati casi, anche nei notiziari, nei quali, oltre all'assenza di ogni forma di contraddittorio, si registra anche il venir meno dell'interazione con un giornalista. Ci si riferisce alla pratica di trasmettere, talvolta anche in diretta, gli interventi video di *leader* politici sulle pagine dei propri *account social*.
44. Sempre in tema di contraddittorio, rilevano episodi intervenuti in occasione di appuntamenti e proposte referendarie, dunque attinenti a temi rilevanti per il dibattito pubblico e la vita democratica laddove si è assistito alla rappresentazione univoca di una sola delle due posizioni anche attraverso il ricorso alla opinione di esperti, all'interno di un notiziario. Circostanza particolarmente grave di

violazione del contraddittorio ove rapportata all'importanza dello strumento referendario nella vita democratica del Paese. (a titolo esemplificativo si segnala un episodio nel quale, in merito alla proposta referendaria cosiddetta "Calderoli", è stata data la parola ad un solo esperto nel Tg2 del 30 settembre del 2019, edizione delle 13).

45. Se all'assenza di contraddittorio si affianca una rappresentazione univoca e unilaterale di alcune tematiche, il quadro di informazione selettiva che ne risulta in danno del diritto del cittadino-utente ad essere informato appare evidente. L'analisi qualitativa di una serie di episodi segnalati all'Autorità, oltre a quelli esemplificativi citati nell'atto di contestazione⁵, sia singolarmente considerati che valutati nel loro complesso, permette di verificare il soddisfacimento dei principi di cui all'art.2, gli obblighi di cui all'art. 6 e gli obblighi specifici di cui all'art. 25 del Contratto.
46. Il riferimento al canone dell'equilibrio, di cui al citato art. 6 del Contratto, va inteso tanto con riferimento alla singola posizione espressa, ad esempio in un singolo servizio, da un certo soggetto politico e istituzionale, quanto al rapporto tra le diverse posizioni espresse all'interno di un notiziario da diversi soggetti istituzionali, politici e sociali, tenendo anche conto di elementi qualitativi caratterizzanti la formazione dei servizi.
47. Un terzo elemento di monitoraggio, correlato all'assenza di contraddittorio e mancata rappresentazione dei diversi punti di vista, ha riguardato la verifica circa il mancato rispetto dell'obbligo di completezza, imparzialità e obiettività dell'informazione. La presenza di servizi simili a 'editoriali', recanti esclusivamente un chiaro, unico ed univoco punto di vista, possono apparire non imparziali e obiettivi, specie laddove privi di adeguati riferimenti al contesto, al dibattito esistente sul tema, all'identità della voce narrante, alle fonti informative in ciò esponendo passivamente il cittadino-utente ad un'univoca sollecitazione interpretativa circa un determinato tema, rappresentato con una netta e parziale chiave di lettura. Ciò risulta ancora più grave laddove, proprio l'apparente neutralità della comunicazione impersonale associata alla forma dell'editoriale induce il cittadino-utente ad abbassare le autodifese dell'esercizio del pensiero critico rispetto ad una posizione assunta dai responsabili del notiziario, cioè da quei soggetti cui incombe la speciale responsabilità di cui all'art. 6.
48. È questo il caso di diversi episodi oggetto di segnalazione all'Autorità. Un servizio andato in onda il 19 e il 20 maggio 2019 all'interno del notiziario Tg2, ha avuto ad oggetto l'asserito fallimento del modello svedese di accoglienza degli

⁵ Si ricorda che nell'atto di contestazione con il quale è stato avviato questo procedimento si precisava che "le fattispecie sopra enucleate esemplificano casi, peraltro riconducibili a canali diversi, in cui i contenuti veicolati non appaiono soddisfare la missione di servizio pubblico".

immigrati e di multiculturalismo. Il tema dell'integrazione in Svezia risulta esser stato trattato, peraltro in diverse puntate, in maniera univoca, con voci esclusivamente a sostegno della mancata integrazione e dei problemi legati ad essa, dunque senza un effettivo contraddittorio con posizioni e opinioni diverse sulla materia. A seguito del servizio, l'Ambasciata di Svezia, con una comunicazione pubblicata sul suo sito, ha precisato la natura parziale e incompleta delle informazioni ivi riportate, informando, al contempo, di aver comunicato alla Rai la presenza di diverse affermazioni non corrette all'interno del servizio. In particolare, l'Ambasciata di Svezia precisava che *“a seguito del servizio del TG2 andato in onda il 19 maggio 2019, l'Ambasciata di Svezia comunica di aver informato la direzione del TG2 - tramite una nota scritta inviata il 22 maggio - che nel servizio girato in Svezia ci sono diverse affermazioni errate”*⁶. In particolare, il servizio evidenziava, e generalizzava, aspetti episodici come tipici e pacifici di un tema assai più complesso, veicolando nel cittadino-utente come messaggio principale quello esclusivo dei pericoli dell'integrazione, prendendo ad esempio un paese nel quale le politiche d'integrazione sarebbero fallite con intere zone nelle quali vige esclusivamente la legge della *sharia*. Peraltro, il punto veniva trattato in un momento nel quale il tema dell'integrazione e delle relative politiche, nonché degli esperimenti di successo o di fallimento, costituiva uno dei principali argomenti di confronto politico nella competizione elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo. Il servizio stesso veniva presentato come esempio delle politiche sui flussi migratori, quando in realtà affrontava temi diversi e non in necessaria relazione causale tra di essi. Ne consegue che l'unico e univoco punto di vista veicolato al cittadino-spettatore contribuiva, inevitabilmente, non solo a formarne l'opinione in merito, attraverso informazioni incomplete e parziali, ma anche a determinarne potenzialmente l'orientamento politico rispetto ad un tema rilevante del dibattito pubblico, anche in Italia, in vista

⁶ In particolare si sottolineava come “nel servizio si parla di oltre 60 quartieri “totalmente fuori controllo”, dove la polizia non entra e dove vige la sharia, la legge islamica. Questa descrizione corrisponde a quelle che vengono comunemente definite “no go zones”. Non esistono “no go zones” in Svezia. Come nella maggior parte delle grandi città esistono aree socialmente vulnerabili dove, al contrario di ciò che si afferma nel servizio, è stata rafforzata la presenza della polizia negli ultimi anni. Queste aree sono una priorità assoluta per il governo svedese che ha stanziato considerevoli fondi per sovvenzionare progetti per favorire l'inserimento sociale in queste aree. Per esempio, con attività rivolte ai bambini e ai giovani, investimenti nell'istruzione, maggiore sicurezza, aumento dell'occupazione. Desideriamo inoltre precisare che in Svezia viene applicata la legge svedese in tutto il paese e la legge è uguale per tutti. Non esistono aree dove viene applicata la legge della sharia. Nel servizio si parla anche del “più alto numero europeo di stupri”. La statistica in questo caso dà un'immagine errata della situazione. Il malinteso nasce da tre fattori principali. In Svezia ogni atto di violenza sessuale viene registrato come una denuncia a sé stante. Una denuncia può contenere un gran numero di stupri, come per esempio chi denuncia di essere stato violentato più volte dalla stessa persona. Anche in questi casi la polizia deve registrare ogni atto di violenza come un singolo crimine. Un altro fattore che contribuisce al malinteso è la nuova legge sul consenso esplicito, entrata in vigore nel 2018 e che sancisce che il sesso se non è consensuale è illegale, quindi passibile di denuncia. Inoltre, la definizione giuridica svedese di cosa è considerato stupro è più ampia che nella maggior parte degli altri paesi e le persone vengono incoraggiate a denunciare le violenze. Per questi motivi la frequenza delle denunce è molto alta e tante persone hanno il coraggio di denunciare le violenze, ritenendo lo stato intenzionato ad aiutarle e in grado di farlo. L'Ambasciata è sempre disponibile a fornire informazioni sulla Svezia e a facilitare il contatto con esperti e istituzioni per avere un quadro completo del nostro paese”.

dell'imminente appuntamento elettorale europeo. La condotta peraltro rileva anche in relazione all'obiettivo sancito nel contratto di concorrere a *“lo sviluppo di una società inclusiva, equa, solidale e rispettosa delle diversità”*.

49. Analoghi episodi di 'editoriali' univoci (nel senso letterale di rappresentare esclusivamente un'unica voce) relativi a servizi aventi ad oggetto fatti inerenti a Paesi esteri erano già stati trasmessi nel medesimo notiziario. Un servizio 'editoriale' andato in onda l'8 febbraio 2019, 'racconta', con taglio sarcastico e irridente, di una presunta rivalità crescente tra la Francia e l'Italia, attribuita ai commenti del Presidente Macron in relazione alle forze di governo italiane dell'epoca⁷. Il servizio viene in realtà trasmesso come commento a vicende politiche interne francesi e ai rapporti tra i governi dei due paesi, da un notiziario della Concessionaria pubblica. Il cittadino-utente è stato così esposto ad una informazione decontestualizzata nella quale non si comprende la notizia, il contesto, né la distinzione tra notizia e opinione dell'editorialista. L'episodio si inserisce nel dibattito in vista delle elezioni europee, enunciando una serie di ripetuti stereotipi circa l'asserita inimicizia tra i due popoli. Il contenuto informativo non risulta dunque coerente con il diritto e il dovere di cronaca, secondo i criteri di cui all'art. 2 del Contratto.
50. Considerazioni del tutto analoghe possono essere svolte in relazione ad un altro 'editoriale' del Tg2 del 4 marzo 2019 nel quale si commenta ironicamente l'intervista rilasciata a Fabio Fazio dal Presidente Macron su Rai Uno. Il cittadino e utente viene esposto ad un editoriale che bersaglia i due interlocutori senza alcun riferimento esplicito al senso e al contesto di riferimento e senza un chiaro ancoraggio ad una 'notizia', né all'esplicitazione delle ragioni che motivano l'editoriale. Appare peraltro sorprendente che un notiziario della concessionaria produca un danno di credibilità alla programmazione interna specie in relazione ad un'intervista a un Capo di Stato europeo.
51. In un altro caso, nel trattare le vicende legate alle proteste del movimento dei *gilet gialli* e le reazioni delle forze dell'ordine francesi, in relazione al Presidente della Repubblica Francese l'editorialista racconta *“di una pagina buia della storia repubblicana francese con episodi che hanno messo a nudo il carattere reazionario e in qualche modo repressivo della sua presidenza”*. Anche in questa occasione, questi giudizi netti, categorici e univoci non sono accompagnati da alcun contraddittorio né da alcun riferimento a letture diverse, approfondite e plurali della situazione politica francese. L'elemento informativo e di cronaca viene così inglobato in un giudizio definitivo e politico sulla Presidenza francese, privo di alcun elemento di discussione plurale e indipendente. Il cittadino-utente

⁷ Dopo un passaggio di commento sulle vicende interne che riguardano i contrasti del Presidente Macron con il movimento dei *gilet gialli*, la voce narrante afferma *“senza rivendicare Nizza o Savoia, la Gioconda oppure le spoglie di Napoleone, l'Italia chiede rispetto”*, mandando in sovraimpressione il famoso episodio della testata del giocatore francese Zidane ai danni di un giocatore italiano, nel corso di un incontro ai mondiali di calcio.

viene così esposto alla comunicazione di un unico giudizio scevro da elementi di pluralismo, anziché alla ricostruzione di episodi di cronaca, senza possibilità di ricevere elementi ulteriori e utili alla formazione di una opinione autonoma e all'esercizio della propria capacità critica. Considerazioni analoghe possono essere svolte in riferimento ad un episodio relativo alla cronaca dell'incontro ad Hanoi tra il Presidente Trump e Kim Jonhyun. Nell'edizione del Tg2 delle 20,30 del 28 febbraio 2019 a proposito del vertice il corrispondente afferma che "Trump è stato abile". Eppure, appena mezz'ora prima, lo stesso corrispondente, nell'edizione del Tg1 delle 20, aveva definito il vertice "un fallimento" definito una "battuta d'arresto". Una medesima notizia politica su un medesimo fatto assume, sulle due testate, due connotazioni opposte. Il cittadino utente dell'informazione della Concessionaria che segue un notiziario si forma una certa opinione, un altro cittadino-utente che segue un altro notiziario si forma un'opinione opposta sul medesimo fatto raccontato dal medesimo giornalista. Indipendentemente dalla circostanza che l'episodio in sé è unico nel suo genere e che quindi non va generalizzato, lo stesso solleva criticità circa la relazione tra il diritto e il dovere di cronaca, la libertà editoriale e la veridicità della notizia.

52. Un'altra segnalazione ha riguardato un'intervista del 25 gennaio del 2019, andata in onda nel Tg2, a Steve Bannon, presentato in studio come "teorico della destra sovranista americana", senza specificare la ragione, il contesto o la motivazione relativa al dibattito pubblico italiano o estero. I contenuti dell'intervista, registrata negli Stati Uniti, in ogni caso, non trattavano il punto di vista della "destra sovranista americana" ma si sostanziano, esclusivamente, in una serie di commenti sui leader delle forze di governo italiano di allora, senza fornire alcun chiarimento in ordine alle ragioni per le quali si riteneva di dare spazio a Bannon e, dunque, senza alcuna precisazione circa la sua figura e il suo ruolo.
53. Nell'edizione del 5 dicembre 2019 del Tg2 (ore 13) veniva trasmesso un servizio in merito alle elezioni britanniche nel quale si dava conto tuttavia soltanto del candidato Boris Johnson, senza alcun cenno agli sfidanti e alle rispettive proposte politiche, al dibattito pubblico nel Regno Unito e senza alcun riferimento alle diverse posizioni in campo. Fatta salva la libertà di linea editoriale e di espressione del giornalista – la quale ai sensi del Contratto va comunque temperata con il principio di responsabilità – resta la circostanza che, dalla visione del servizio, emerge una incompleta rappresentazione dei fatti.
54. Il 28 aprile 2019 nell'edizione delle 19.30 del Tgr Emilia Romagna è andato in onda un servizio sulla manifestazione dei nostalgici a Predappio nel quale - senza contraddittorio né contestualizzazione sociale o politica- si mostrava tra tricolori, saluti romani e cimeli del regime, un gruppo di persone riunite a Predappio per la commemorazione della morte di Benito Mussolini; si raccoglievano le dichiarazioni di alcuni presenti - ivi compresa la nipote di Mussolini - dichiarazioni al limite dell'apologia del fascismo senza alcuna stigmatizzazione o commento da parte dell'intervistatore, dando al cittadino-utente una

rappresentazione nostalgica del periodo fascista. Il servizio ingenera una immagine distorta dei fatti storici e trasmette messaggi contrari ai valori di identità nazionale.

55. L'insieme degli episodi descritti, riferiti alla pagina esteri, evidenzia una condotta non rispettosa degli obblighi pluralismo, dell'imparzialità e dell'obiettività. Il ricorso a editoriali, interviste, servizi nei quali si riporta univocamente il giudizio di una sola parte politica, omettendo informazioni di contesto, anche in relazione al dibattito pubblico sui temi trattati, non appare idoneo a fornire al cittadino-utente adeguati strumenti per la formazione di un'opinione autonoma e, in ultima analisi, per l'esercizio del diritto ad essere correttamente informati, ai sensi dell'art. 6 del contratto.
56. Il monitoraggio ha riguardato la verifica dell'obbligo di coniugare il principio di libertà con quello di responsabilità che grava sulla concessionaria e sull'accertamento di un indebolimento nel tempo della responsabilità pubblica rispetto alla libera iniziativa. All'interno di questa analisi è stato poi valutato il comportamento dei direttori, conduttori e giornalisti a cui sia il Contratto di servizio sia la Raccomandazione della Commissione di vigilanza del 2003 riservano specifici doveri in qualità di dipendenti della Concessionaria. Anche in questo caso sono state accertate violazioni dei compiti assegnati alla Concessionaria.
57. La natura ripetuta degli episodi richiamati impedisce di derubricare a meri incidenti di percorso o casi isolati approcci alla modalità di presentazione di fatti di cronaca politica o degli elementi del dibattito pubblico esposti al cittadino-utente che appaiono avere natura, se non sistemica, certamente non occasionale. Al contrario, tanto dall'analisi dei singoli episodi, quanto, soprattutto, dalla loro analisi congiunta sembra emergere un chiaro e predefinito approccio editoriale che non si limita alla scelta delle priorità, alle modalità di presentazione dei fatti e degli avvenimenti, alla costruzione della scaletta, all'organizzazione editoriale ovvero a tutti quegli elementi che caratterizzano la libertà editoriale del notiziario e dei giornalisti che lo compongono. La libertà editoriale, che ai sensi del citato art. 6 del Contratto, va sempre temperata con il principio di responsabilità, appare qui sostanziarsi nell'offerta al cittadino-utente di una chiave di lettura parziale, oltre che incompleta, degli avvenimenti. Tale condotta non appare coerente con gli obblighi di cui al contratto di servizio, in quanto essa, univocamente e unicamente presentata, non può assicurare alcun tipo di contraddittorio né appare soddisfare "il diritto del cittadino a una corretta informazione sui diversi punti di vista e sul contesto. Nulla vieta, peraltro, che si possa dar conto di voci fuori dal coro, provocatorie, innovative, inusuali o dell'affacciarsi di nuovi protagonisti nel dibattito politico-culturale o, ancora, di posizioni *non mainstream*. Anzi, proprio l'obiettivo di una informazione plurale dovrebbe sempre accogliere e dar spazio anche a posizioni *non mainstream* e di sfida allo status quo, posto che siano al contempo rispettati i requisiti di

informazioni veritiere e corrette. Ma ciò deve sempre avvenire presentando, al contempo – e, ove applicabile, secondo il principio del contraddittorio - anche gli altri punti di vista rilevanti del dibattito pubblico, in quanto necessari al fine di fornire un quadro esauriente e pluralistico al cittadino per la formazione autonoma di un proprio punto di vista o, quantomeno, presentando, con adeguato dettaglio informativo, il contesto di riferimento che permetta al cittadino di filtrare e collocare l'informazione che riceve da una fonte autorevole quale è, o dovrebbe essere, quella di un notiziario della Concessionaria del servizio pubblico, sottoposta, per legge, a vincoli stringenti in relazione alla qualità e alla veridicità dell'informazione veicolata. Proprio il presupposto che i notiziari RAI devono rispondere per legge a stringenti requisiti di qualità può, per converso, indurre il cittadino a non esercitare il dovuto spirito critico rispetto all'informazione ricevuta, attribuendole, in via automatica, credibilità e affidabilità.

58. Ciò appare tanto più rilevante in un'epoca nella quale, come ha rilevato e verificato attraverso specifiche analisi anche l'Autorità, l'avvento di strategie di malinformazione e di disinformazione, anche, ma non solo, attraverso i *social network*, unitamente ai processi di polarizzazione informativa, rendono sempre più scarsa la disponibilità e la ricerca stessa di fonti di informazioni terze, indipendenti e autorevoli. La circostanza poi che i suddetti servizi siano singolarmente veicolati nelle pagine *social* del notiziario e da queste diffuse attraverso la rete produce l'indesiderabile effetto di accreditare, fuori dal contesto del notiziario e dunque della composizione dello stesso e dalla relativa scaletta, fatti e avvenimenti privi dei tipici requisiti di obiettività e imparzialità del servizio pubblico e piuttosto riconducibili al genere della cosiddetta *opinionated tv*, tipico di talune televisioni commerciali in Italia come all'estero. Proprio la diffusione di strategie di disinformazione e la concorrenza della cosiddetta *opinionated tv* dovrebbe invece indurre a valorizzare la specificità del ruolo sociale svolto dalla Concessionaria come "garante della qualità dell'informazione", secondo la definizione inclusa nella Convenzione.
59. D'altra parte, deve osservarsi che, con riferimento ai notiziari, che non possono essere individuati del pari dei cicli di trasmissione, un rimedio alla visione parziale preponderante in alcuni servizi non può necessariamente trovare un equilibrio o un bilanciamento nell'offerta di altri servizi o di altri contenuti nel medesimo notiziario o in altre edizioni dello stesso, secondo una interpretazione del pluralismo come "*plurality of partiality*". Affinché ciò possa avvenire occorre, infatti, assumere una elevata fedeltà dell'utente al notiziario, sia in relazione alla durata dello stesso, sia in relazione alle successive edizioni.
60. Da un'analisi effettuata da Auditel per Agcom, emerge invece che il notiziario del Tg2 appare essere quello che registra la minore fedeltà e la più alta mobilità. Il Tg2 dell'edizione serale è circa un terzo dell'ascolto (32.7%), in confronto, ad esempio, con quella del Tg1 (60%) e del Tg3 (47.1%). Ne consegue che per il cittadino-utente rappresentativo, in particolare del Tg2, la probabilità di ricevere eventuali bilanciamenti in altre edizioni appare assai limitata. In generale, proprio

l'alta mobilità e la bassa fedeltà degli utenti in un notiziario, specie in un notiziario del servizio pubblico, impone il rigoroso rispetto dei principi di cui al Contratto di servizio, e tra questi quello del 'pluralismo interno', in ragione del fatto che il cittadino che riceve una determinata informazione si trova esposto con bassa probabilità a correzioni di rotta, bilanciamenti, riequilibri che avvengano in edizioni diverse del medesimo notiziario.

61. Peraltro, la diffusione di informazioni o di punti di vista parziali, anche se bilanciati o contemperati in edizioni successive, possono comunque facilitare la sedimentazione di un'informazione distorta presso il cittadino, in ragione dell'operare di un effetto cognitivo noto come "ancoraggio" (*anchoring effect*) per il quale l'ordine con il quale riceviamo informazioni in merito ad un certo evento influenza esso stesso la comprensione dell'evento e agisce da filtro e da 'resistenza' per la ricezione di ulteriori informazioni che contraddicano le precedenti. Ciò è particolarmente vero per informazioni rispetto alle quali il soggetto ricevente non possieda un adeguato *background* di conoscenze che gli consentano di collocare sullo stesso piano, in un'articolazione dialettica, informazioni discordi sul medesimo evento, o sul medesimo tema, ricevute in tempi successivi. L'informazione ricevuta per prima può determinare così una presunzione di 'conoscenza' che induce a ordinare e a classificare la seconda informazione su un piano diverso di "sfida cognitiva" e così via.
62. Se ne deve concludere che la caratterizzazione, all'interno dei notiziari della Concessionaria del servizio pubblico, di informazioni parziali, incomplete, non obiettive o deficitarie del requisito di pluralismo, contrasta apertamente con gli obiettivi e con la missione del servizio pubblico radio-televisivo, nonché con gli impegni assunti dalla Concessionaria al momento della sottoscrizione del Contratto.
63. Sempre con riferimento ai notiziari della Concessionaria, ulteriori segnalazioni hanno di recente riguardato il tema del pluralismo, della correttezza e della imparzialità dell'informazione in relazione ad alcuni servizi relativi alla copertura degli eventi di cronaca politica e della campagna elettorale per le elezioni regionali del 2020. In una serie di segnalazioni⁸ pervenute all'Autorità, relative alle edizioni del Tg2 del 6 novembre 2019, del 13/14/15/17 gennaio 2020 e poi ancora del 6 febbraio 2020, oltre agli aspetti tipici del rispetto della par condicio, trattati dall'Autorità in altro ambito, si lamenta la diffusione di servizi dai toni enfatici e propagandistici in merito alle visite ad Ostia, a Tor Pignattara e in Emilia Romagna del *leader* della Lega. I servizi richiamati puntano in realtà a intervistare il *leader* politico sui temi di cronaca politica del momento ma, finiscono inesorabilmente per riprendere parte degli eventi cui partecipa l'esponente politico, incluse le immagini di consenso ricevuto e anche le voci dirette dei

⁸ Alcuni profili oggetto delle segnalazioni sono già stati trattati e valutati, per quanto di competenza, nell'ambito delle azioni di riequilibrio, anche di natura volontaria, effettuate in relazione ad alcune trasmissioni andate in onda nel periodo interessato dalle elezioni regionali.

sostenitori. Qui il tema che rileva non è l'unicità o l'univocità dell'informazione veicolata al pubblico, quanto la rappresentazione equilibrata e imparziale delle posizioni delle diverse forze politiche in relazione ai temi della cronaca politica, in un momento caratterizzato dall'impegno dei *leader* politici nella campagna elettorale regionale. Tale ultima circostanza comporta, inevitabilmente, che i leader siano ripresi in immagini di campagna elettorale e intervistati in contesti verosimilmente 'di parte', circondati dall'entusiasmo dei sostenitori in un clima '*partisan*'.

64. Proprio per questa ragione, i servizi sulla posizione politica dei *leader*, l'articolazione del tempo di notizia e di quello di parola dovrebbero prestare la massima attenzione, rispetto a quanto fin qui rinvenuto, per evitare di veicolare al cittadino-utente una immagine e soprattutto un insieme di contenuti ultronei rispetto al merito informativo del servizio – la cronaca sull'agenda politica - in cui gli elementi di propaganda possono apparire preponderanti e l'intervista trasformarsi in un vero e proprio 'spot'. La visione dei servizi segnalati conferma, nella scelta di contesto e delle immagini, nella trasmissione di audio di conversazione del *leader* con i propri sostenitori, la messa in onda di contenuti ultronei e celebrativi e di spettacolarizzazione del contesto, rispetto al merito dell'intervista dalla quale sola deriva l'interesse del cittadino-utente alla fruizione dell'informazione proposta.
65. Naturalmente, le sviste e gli errori possono accadere, in particolare nella predisposizione di servizi mandati in onda in notiziari che hanno una frequenza elevata in una stessa giornata. D'altra parte, l'art. 6 del Contratto di servizio impone obblighi stringenti laddove afferma che la RAI "assicura" il pluralismo. Ne deve conseguire che gli errori e gli incidenti, sempre possibili, devono, nondimeno, essere rari, circoscritti e imprevedibili e che al contempo opportune procedure di controllo e uniformità ex-ante siano previste e applicate, come anche procedure di correzione immediata in presenza di involontarie criticità. In ogni caso, la ripetitività degli episodi segnalati, anche a distanza di tempo, la costante presenza di taluni elementi narrativi e di spettacolarizzazione nella presentazione di determinati *leader* e non di altri, sono tutti elementi che tradiscono un *favor* incompatibile con i canoni dell'obiettività, dell'equilibrio, del pluralismo, della correttezza e dell'imparzialità dell'informazione. Tutto ciò, nella percezione del cittadino-utente, può suscitare, a seconda dei casi, condivisione o distacco. Reazioni che non dovrebbero essere comunque associate alla fruizione di informazione in un notiziario della Concessionaria del servizio pubblico e che in ogni caso compromettono il diritto del cittadino a ricevere una informazione corretta dalla Concessionaria.
66. Altri casi, per i quali valgono le stesse considerazioni sopra svolte, hanno riguardato il rischio di una informazione sommaria, incompleta e parziale in relazione all'approfondimento di tematiche e temi complessi, quali per esempio i risparmi degli italiani, affrontati senza la presenza di esperti o in ogni caso senza contraddittorio o ancora senza adeguato approfondimento.

67. A tal proposito si può, ad esempio, menzionare una puntata di Carta Bianca del 3 dicembre 2019, in cui il commentatore fisso Mauro Corona - interpellato sul tema del Fondo Salva Stati - si rivolge ai telespettatori dicendo "vorrei dire ai risparmiatori Italiani, tiriamo fuori tutti i nostri risparmi e li mettiamo sotto il materasso". Pur avendo la conduttrice stigmatizzato questa affermazione, l'informazione fornita al cittadino-utente su un tema complesso risulta del tutto sommaria. Anche in questo caso, è stato trattato in maniera non corretta ed adeguata un argomento di significativa importanza sul piano politico nazionale, con evidenti implicazioni di forte interesse per i cittadini, rimettendo al commento di un opinionista la valutazione sulle scelte del Governo senza alcuna contestualizzazione o rappresentazione di posizione diversa.
68. Nella trasmissione del 5 giugno 2019 di Tg2 Post è stato trattato, tra l'altro, il tema dei minibot: in particolare, nell'editoriale "Il punto" di Francesco Paolo Cozza e nel successivo intervento di Claudio Borghi Aquilini è stata fornita una spiegazione dello strumento dei minibot e del loro funzionamento. La rappresentazione di tale tematica, tuttavia, è risultata univoca nella misura in cui non sono state illustrate in maniera corretta le diverse opzioni e posizioni al riguardo.
69. In questo quadro, una delle conseguenze del mancato rispetto dell'obbligo di assicurare una informazione corretta al cittadino-utente può essere il rischio di perdita di fiducia nei confronti della intera programmazione informativa della Concessionaria. Al riguardo vale citare gli esiti di una indagine condotta dalla società Technè per la Commissione parlamentare di Vigilanza nel novembre del 2019: la maggioranza degli intervistati, il 57,3%, assegna un voto tra il 6 e il 7 all'informazione della Rai; solo il 17,6% la valuta tra l'8 e il 10, mentre per quasi un quarto degli interpellati (23%) è insufficiente. Nel dettaglio, per i notiziari della Concessionaria la media del voto è 6,1 in relazione a completezza, pluralismo, indipendenza, imparzialità, ma si scende a 5,9 per i programmi di approfondimento.
70. Un quarto monitoraggio ha riguardato – oltre a quanto emerso nei casi già evidenziati - la verifica del rispetto dell'obbligo di garanzia della dignità della persona e dei principi di non discriminazione, anche di genere, di coesione sociale, di tutela della diversità nella programmazione della Concessionaria del servizio pubblico. L'alimentazione di pregiudizi, stereotipi, discriminazioni, ove veicolata proprio dalla programmazione RAI, assume una particolare gravità, anche in contesti del tutto episodici. Rispetto a questi principi, peraltro, la RAI non ha soltanto il naturale obbligo di non violarli, ma essa dovrebbe porre in essere iniziative volte a prevenire ogni forma di discriminazione e a formare una coscienza sociale sul tema.
71. Come l'Autorità ha già anticipato nella sua relazione di accompagnamento al Regolamento di contrasto all'*hatespeech*, occorre prestare la massima attenzione - specie da parte della Concessionaria del servizio pubblico tenuta dal Contratto a

favorire con la propria programmazione “lo sviluppo di una società inclusiva, equa, solidale e rispettosa della diversità” – al rischio, anche del tutto involontario e indesiderato, che accesi dibattiti politico-sociali e culturali sulle politiche di gestione dei flussi migratori e di integrazione da un lato e rappresentazione di fatti di cronaca dall’altro, possano produrre generalizzazioni di singoli episodi, alimentando fenomeni di discriminazione e di espressioni d’odio, nei confronti di persone incolpevoli che, per caratteristiche etniche, somatiche, religiose siano associate, del tutto falsamente, a gruppi criminali o criminogeni. Una circostanza che mina la coesione sociale oltre al rispetto della dignità della persona. Numerose indagini empiriche, riportate dall’Autorità nella relazione di accompagnamento al Regolamento di contrasto all’*hatespeech*, mostrano un consistente divario tra la percezione degli italiani e la realtà dei fatti in relazione all’incidenza della popolazione immigrata sul totale della popolazione. Indubbiamente, il ruolo di tutti media *mainstream* nonché della orchestrazione di strategie di disinformazione on-line contribuiscono, evidentemente, a proporre un quadro distorto. Ne consegue che il diritto del cittadino-utente a ricevere una informazione corretta in particolare dalla concessionaria trova, nel tema della rappresentazione del migrante e della promozione della inclusione delle diversità, un elemento prioritario per un ulteriore arricchimento informativo.

72. In questo quadro, la Concessionaria del servizio pubblico svolge un fondamentale ruolo di informazione volta al rafforzamento della coesione sociale attraverso la raccolta, elaborazione e diffusione di dati verificati e di buone pratiche volte a “favorire lo sviluppo socio-culturale, e i principi della cooperazione, della solidarietà e della sussidiarietà di cui all’art. 2 del Contratto.
73. Peraltro, ai sensi dell’art. 25, comma 1, lett. p) del Contratto la RAI è ulteriormente tenuta ad obblighi specifici in relazione al rispetto della dignità della persona che consistono nel “sensibilizzare i conduttori, nonché i propri dipendenti e collaboratori, anche attraverso specifiche azioni formative, ad attenersi scrupolosamente nella loro attività al rispetto dell’integrità e della dignità della persona e al principio di non discriminazione”.
74. Deve pertanto valutarsi con particolare rigore l’emersione di episodi che denotano un trattamento superficiale del tema, idonei come tali a ingenerare e ad alimentare ulteriori pregiudizi e stereotipi. Nell’edizione delle ore 13 del Tg2 del 26 luglio, segnalato a vari organismi dall’associazione Carta di Roma, si riporta la notizia dell’assassinio del vice-brigadiere Mario Cerciello Rega. Il notiziario è l’unico dei notiziari RAI ad attribuire nei titoli e nel lancio da studio e nel servizio, con una assoluta certezza, che i responsabili dell’omicidio sono indicati come “*due nordafricani*”. Come è noto, con il successivo sviluppo delle indagini, sono invece stati individuati quali presunti responsabili dell’omicidio due cittadini statunitensi. Dalla ricostruzione effettuata dall’associazione Carta di Roma, disponibile nel sito della stessa, appare pacifico che, al momento del servizio del Tg2, non vi era stata alcuna comunicazione ufficiale da parte degli organi inquirenti che desse indicazioni certe in merito alla nazionalità degli autori del

reato. Nel servizio, peraltro, veniva in chiusura intervistato un abitante del quartiere il quale affermava “...*la situazione è così, è pieno di questa gente che si mettono per strada*”. A ciò di aggiunga che la clip on-line del servizio ha avuto un’ampia diffusione sui social con il titolo “*carabiniere ucciso a coltellate da un nordafricano in pieno centro*”. Tale clip, peraltro, è ancora disponibile con il medesimo titolo nell’archivio on-line del sito RAI.

75. Tale informazione avrebbe dovuto essere verificata con certezza, anche in ragione dell’impatto che una notizia falsa di tale tenore, circa la nazionalità dei due stranieri, può generare nell’attuale clima di percezione distorta e diffuso pregiudizio. Questo principio di cautela, valido per tutti i media *mainstream*, vale ancor di più e con maggior vigore per la Concessionaria del servizio pubblico. Per tale ragione, oltre al mancato rispetto dei principi di cui ai commi 1 e 2 dell’art.2 e al comma 1 dell’art. 6, l’episodio appare rivelare l’assenza di criteri di condotta ispirati a particolare tutela nella diffusione di informazioni non riscontrate e che tuttavia possono generare effetti non reversibili sul rafforzamento di un clima ostile, di insicurezza e di paura nei confronti di persone incolpevoli, accomunate e generalizzate in uno stereotipo etnico-somatico.
76. Il contenuto della trasmissione “L’approdo”, condotta da Gad Lerner e andata in onda su Rai Tre a mezzanotte circa il 5 luglio 2019, fornisce una apprezzabile rappresentazione della questione delle torture nelle carceri libiche, concorrendo alla illustrazione non stereotipata del fenomeno migratorio e alla valorizzazione della dignità della persona migrante. Al tempo stesso, tuttavia, per contribuire efficacemente al dibattito pubblico sulle politiche migratorie e sulla gestione dei flussi, nella parte della puntata relativa alla definizione delle politiche pubbliche - in cui compaiono dichiarazioni di intervistati contro il Ministro dell’Interno dell’epoca e contro la politica del governo - avrebbe dovuto prevedere e garantire la possibilità di replica e di contraddittorio da parte dei diretti interessati o di loro rappresentanti al fine di assicurare la completa rappresentazione delle diverse posizioni in campo.
77. La puntata della trasmissione “Realiti” andata in onda il 5 giugno 2019, citato anche nell’atto di avvio del presente procedimento, è stata analizzata in seguito al clamore suscitato dalla partecipazione al programma di due cantanti neomelodici siciliani. Uno dei cantanti, in studio, ha pronunciato una frase riferita ai magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino: “*queste persone che hanno fatto queste scelte di vita, le sanno le conseguenze. Come ci piace il dolce ci deve piacere anche l’amaro*”. Il punto assume rilevanza non soltanto in ragione della tutela della memoria dei due magistrati assassinati dalla mafia e del loro sacrificio come uno degli elementi fondanti del “*senso civile ed etico della collettività nazionale*” (art. 2 del Contratto), ma anche in relazione all’aperto contrasto di questo tipo di rappresentazioni con l’art. 2, comma 1, punto c) del Contratto, il quale sancisce che “*la Rai assicura un’offerta di servizio pubblico improntata... al principio di veicolare informazioni volte a formare una cultura della legalità*”.

78. La trasmissione ha fatto rilevare anche un'altra criticità nel proporre una confusa commistione di argomenti "leggeri" con tematiche serie ed importanti, tipiche dei principi del Contratto, che non sono risultate adeguatamente approfondite, anche in relazione alla discussione di un servizio sulla "mafia nigeriana" inclusivo di un'intervista allo scrittore Leonardo Palmisano, autore del libro "Ascia nera, la brutale intelligenza della mafia nigeriana". Ad un tema così complesso e variegato è stata dedicata solo una breve discussione in studio. L'Autorità ha preso atto delle iniziative assunte dalla concessionaria pubblica a seguito della messa in onda della puntata. Tuttavia, gli episodi segnalati evidenziano, ancora una volta, l'assenza di consapevolezza e di una precisa ed efficace strategia di sensibilizzazione dei conduttori nella gestione di tematiche complesse strettamente connesse alla realizzazione dei principi di cui al Contratto di servizio, anche con riferimento alle azioni di formazione intese come obblighi specifici di cui all'art. 25. In tutti questi casi, per quanto già detto sopra, i bilanciamenti e le compensazioni in puntate successive non possono essere considerate un esimente in quanto non sempre il cittadino-utente ha gli strumenti o semplicemente un sufficiente tempo di attenzione per partecipare alla visione di puntate successive e non sempre si possono individuare rimedi a situazioni che invece, in base agli obblighi assunti dalla Concessionaria, vanno prevenuti, anche nel rispetto degli ascoltatori, prestando la massima attenzione alla cura della programmazione e disponendo di strumenti, ben definiti e automaticamente attivabili in caso di episodi incidentali.
79. Dal monitoraggio d'ufficio sono poi emersi elementi di criticità anche in relazione alle puntate del 9, 10, 11 e 12 settembre 2019 del programma pomeridiano di Rai Uno "La vita in diretta" nelle parti dedicate al caso dell'omicidio di Elisa Pomarelli, cui si riferisce, peraltro, il provvedimento di cui alla delibera n. 477/19/CONS. Si tratta, com'è evidente e noto, di una tematica di assoluto rilievo ai fini del rispetto degli obblighi del Contratto relativi alla condanna di ogni tipo di violenza anche in relazione al crescente fenomeno denominato "femminicidio". In particolare, dall'analisi delle puntate, per quel che concerne le modalità di trattazione dell'argomento, sono stati rilevati profili d'inosservanza degli articoli 2, 6 e 25, comma 1, lett. p) del Contratto, tenendo anche conto dell'Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo, approvato nella seduta dell'11 marzo 2003, e dell' "Atto di indirizzo sulle corrette modalità di rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni radiotelevisive", i cui principi sono stati poi trasfusi nel "Codice di autoregolamentazione in materia di rappresentazione di vicende giudiziarie nelle trasmissioni radiotelevisive", sottoscritto anche dalla concessionaria pubblica nel 2009.
80. Altre trasmissioni Rai hanno invece dato spazio al tema della violenza sulle donne e ai casi di femminicidio, anche dando la parola alle vittime. Occorre tuttavia ricordare che anche nel trattare tale tema del femminicidio particolare attenzione anche alle domande rivolte alla vittima che rivive una esperienza drammatica, ai termini utilizzati, al contesto di riferimento e alla condizione di fragilità vissuta.

81. Da notizie di stampa è emerso, come confermato dall'esame della trasmissione, il comportamento del conduttore del programma di Rai Uno "Mattina in Famiglia" Tiberio Timperi per aver detto nella trasmissione di sabato 25 gennaio 2020 una battuta discriminatoria, che è apparsa associare tutti i calabresi a comportamenti tipici mafiosi. Dalla visione della trasmissione è emerso che alle 7.54, i conduttori del programma, parlavano con un telespettatore in collegamento dalla Calabria, del quiz musicale in onda a quell'ora. Dopo aver risposto ad una prima domanda, per la seconda il telespettatore ha chiesto insistentemente l'aiuto dei conduttori. I conduttori rispondono che non è possibile; dopo altre richieste del concorrente mentre Monica Setta dice: *"moralmente l'aiutiamo"* Timperi risponde: *"L'aiutiamo, l'aiutiamo, altrimenti poi- come dire, andremo a fare i piloni della Salerno – Reggio Calabria"*, accompagnando la battuta da una mimica del corpo. L'episodio, apparentemente banale, contribuisce a rafforzare stereotipi e pregiudizi che possono minare la coesione sociale ed è rilevante in relazione alla necessità che il servizio pubblico concorra a contrastare ad ogni forma di discriminazione, come previsto nel Contratto di servizio.
82. In relazione alla trasmissione del Festival di Sanremo si evidenzia che sono pervenute all'Autorità diverse segnalazioni che lamentavano la scorretta rappresentazione dell'immagine femminile e il ruolo stereotipato della donna nelle trasmissioni RAI. Anche in questo caso è stata verificata una carenza della particolare responsabilità richiesta alla RAI nella garanzia della dignità della persona e nella rappresentazione dell'immagine femminile.

RITENUTO, pertanto, per le motivazioni sopra esplicitate, che sussista la violazione degli obblighi e dei compiti di cui al co. 1 dell'art. 48 del Testo unico e che tale infrazione, per i suoi effetti sulla società civile e la collettività a cui il servizio pubblico non solo si rivolge, ma verso cui ha una specifica responsabilità, sia grave;

RITENUTO, altresì, necessario intervenire con la finalità di ripristinare il corretto bilanciamento del principio di libertà con quello di responsabilità nel rigoroso rispetto degli obblighi che gravano sulla Concessionaria a fronte dell'atto di affidamento e del Contratto di servizio 2018-2022. Ritenuto inoltre di dover intervenire al fine di favorire la crescita degli standard di imparzialità, responsabilità/affidabilità e diversità/identità a cui la RAI è tenuta ad attenersi nell'esercizio delle attività e nel rapporto con la collettività e i cittadini;

RITENUTO pertanto, di dover diffidare la società Rai – Radiotelevisione italiana S.p.A. affinché adotti iniziative tese a contrastare il ripetersi delle infrazioni descritte al fine di assolvere alla missione di servizio pubblico e di garantire un completo adempimento degli obblighi di servizio pubblico come declinati nella normativa e nel Contratto nazionale di servizio 2018-2022. A tal fine, entro il termine di 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento, la Rai deve presentare una proposta di impegni sulla base dei rilievi svolti dall'Autorità. In particolare, al fine di assicurare livelli di qualità adeguati e misurare, attraverso specifici indicatori, l'imparzialità, responsabilità/affidabilità e diversità/identità quali tratti specifici della programmazione

di servizio pubblico, RAI è tenuta altresì ad inviare all'Autorità entro 60 giorni dalla notifica, una proposta di metodologia e rilevazione di specifici indicatori che consenta il monitoraggio degli obblighi di servizio pubblico;

CONSIDERATO che nell'esercizio della propria funzione di vigilanza l'Autorità si riserva di verificare l'osservanza della presente diffida e, nel caso siano rilevati ulteriori violazioni, adotterà i conseguenti provvedimenti previsti dalla legge.

RILEVATA la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 48, co. 7, del Testo unico, in quanto l'infrazione riscontrata si è protratta, nonostante l'intervento dell'Autorità, per un periodo prolungato di vigenza del Contratto di servizio 2018-2022 e ha caratterizzato, anche se con forme e intensità diverse, le trasmissioni di informazione e approfondimento dei tre canali generalisti della Concessionaria, assumendo di conseguenza il carattere di "gravità";

TENUTO CONTO ai fini della determinazione della sanzione, che la RAI ha provveduto, in alcuni casi, ad assumere iniziative volte ad attenuare gli effetti delle condotte contestate;

RITENUTO di dover tenere conto, ai fini della determinazione della sanzione, della libertà d'impresa e del livello di affidabilità e fedeltà di cui in generale gode la RAI nei confronti della collettività e dei cittadini;

RITENUTO di dover determinare la sanzione pecuniaria per la violazione rilevata nella misura dello 0,062% del fatturato dell'ultimo esercizio di bilancio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida (fatturato pari a 2.404.500.000,00 (duemilaquattrocentoquattromilionicinquecentomila,00), sanzione corrispondente a euro 1.500.000,00 (unmilione cinquecentomila,00) in base ai criteri per la determinazione della sanzione previsti dall'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto:

- con riferimento alla gravità della violazione essa si è protratta per un periodo rilevante rispetto alla vigenza del Contratto di servizio 2018-2022 e ha riguardato fattispecie di violazione degli obblighi i cui effetti incidono sui livelli di responsabilità/affidabilità sociale e dei cittadini contribuenti;
- con riferimento all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione si rileva che la Parte ha messo in atto condotte correttive di attenuazione degli effetti delle violazioni;
- con riferimento alla personalità dell'agente, la società RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A. è concessionaria pubblica del servizio radiofonico, televisivo e multimediale ed è dotata di risorse organizzative e di funzioni di controllo idonee a garantire il pieno rispetto degli obblighi di servizio pubblico;
- con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, il fatturato complessivo (2.405,5 milioni di euro) e l'ammontare di fatturato derivante

dal solo canone televisivo (1.655 milioni di euro) sono tali da consentire l'applicazione della sanzione pecuniaria così come sopra determinata.

UDITA la relazione del Presidente;

DELIBERA

L'accertamento del mancato rispetto da parte della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., con sede legale in Roma, Viale G. Mazzini 14, dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, lett. a) e della mancata osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 6 e all'articolo 25, comma 1, lett. e) punto iv), e p) del Contratto di servizio 2018-2022.

DIFFIDA

La concessionaria pubblica affinché elimini immediatamente, in vigore del contratto di servizio 2018-2022, le violazioni e gli effetti delle infrazioni accertate. A tal fine la RAI è tenuta ad adottare:

- a. strumenti finalizzati a contrastare la diffusione di informazioni non veritiere o incomplete, anche attraverso il coordinamento organizzativo, della responsabilità editoriale intesa ad assicurare lo sviluppo del senso critico, civile ed etico nella collettività nazionale;
- b. misure finalizzate a sensibilizzare i conduttori dei programmi e i propri dipendenti e collaboratori, anche attraverso specifiche azioni formative, ad attenersi scrupolosamente ai principi di imparzialità, indipendenza e pluralismo;
- c. misure finalizzate a sensibilizzare i conduttori dei programmi e i propri dipendenti e collaboratori, anche attraverso specifiche azioni formative, ad attenersi scrupolosamente al rispetto dell'integrità e della dignità della persona e al principio di non discriminazione;
- d. un sistema di rilevazione e monitoraggio della programmazione che consenta di misurare, secondo indicatori condivisi dall'Autorità, il rispetto dei principi di imparzialità, indipendenza e pluralismo di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) del Contratto di servizio.

La società è tenuta ad inviare all'Autorità una proposta degli strumenti e delle misure di cui alle lett. a), b) e c) entro 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento.

La società è tenuta ad inviare all'Autorità uno schema del sistema di rilevazione e dei criteri e indicatori di monitoraggio e misura di cui alla precedente lett. d) entro 60 giorni dalla notifica del presente provvedimento.

L'Autorità si riserva di verificare il rispetto delle misure così imposte ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 48, comma 8, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177;

ORDINA

Alla società RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A. con sede lega in Roma, Viale G. Mazzini 14, di pagare la sanzione amministrativa di 1.500.000,00 euro (unmilione cinquecentomila/00) per la violazione accertata;

INGIUNGE

Alla società RAI, in persona del legale rappresentante pro tempore, di versare entro 30 giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi, a norma dell'articolo 27 della citata legge n. 681/81, la somma di euro 1.500.000,00 (unmilione cinquecentomila/00) 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 casuale "Sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 48, comma 7, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante "Testo unico dei servizi media audiovisivi", irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 69/20/CONS.

Entro il termine di giorni dieci dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento "*delibera n. 69/20/CONS*".

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, comunicata alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ed è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 14 febbraio 2020

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

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