

DELIBERA N. 304/22/CONS

**RICHIAMO ALLA CORRETTA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI A
TUTELA DEL PLURALISMO E DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO NEI
CONFRONTI RADIOTELEVISIVI TRASMESSI NEI PROGRAMMI DI
INFORMAZIONE DURANTE LA SECONDA FASE DELLA CAMPAGNA PER
LE ELEZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA FISSATE PER IL GIORNO 25 SETTEMBRE 2022**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 24 agosto 2022;

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”*, e in particolare l’articolo 1, comma 6, lett. b), n. 9;

VISTA la legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante *“Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica”*;

VISTA la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”*;

VISTA la legge 6 novembre 2003, n. 313, recante *“Disposizioni per l’attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali”*;

VISTO il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante *“Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato”* (di seguito, *Testo unico*);

VISTO il decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004, che emana il Codice di autoregolamentazione ai sensi della legge 6 novembre 2003, n. 313;

VISTA la legge 3 novembre 2017, n. 165, recante *“Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali”*;

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. 124/22/CONS;

VISTA la delibera n. 299/22/CONS recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica indette per il 25 settembre 2022*”;

VISTO il provvedimento del 2 agosto 2022 della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, recante “*Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società' concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica indette per il giorno 25 settembre 2022*”;

CONSIDERATO che ai sensi dell’art. 4 del *Testo unico* sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, l’obiettività, la completezza, la lealtà e l’imparzialità dell’informazione e che, ai sensi del successivo art. 6, l’attività di informazione radiotelevisiva costituisce un servizio di interesse generale che deve garantire la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni e l’accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge;

CONSIDERATO che, a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere, disposto con decreto del Presidente della Repubblica 21 luglio 2022, n. 96 sono stati convocati, con decreto del Presidente della Repubblica 21 luglio 2022, n. 97, i comizi elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per il giorno 25 settembre 2022, entrambi pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 169 del 21 luglio 2022;

CONSIDERATO che a norma dell’art. 5 della legge n. 28/2000 la Commissione per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni definiscono i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi, rispettivamente, la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di trattamento, l’obiettività, la completezza e l’imparzialità dell’informazione;

CONSIDERATO pertanto che i criteri specifici in materia di informazione da applicare alla campagna elettorale in corso sono stati definiti per le emittenti private e per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, rispettivamente, con la deliberazione dell’Autorità n. 299/22/CONS, del 3 agosto 2022 e con il provvedimento della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 agosto 2022;

CONSIDERATO che l'art. 7 della delibera n. 299/22/CONS stabilisce che i programmi di informazione (telegiornali, giornali radio, notiziari, rassegne stampa e ogni altro programma di contenuto informativo), *“riconducibili alla responsabilità di una specifica testata registrata ai sensi di legge, ivi comprese le rassegne stampa compatibilmente con le caratteristiche specifiche del programma, si conformano con particolare rigore ai principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività, dell'equilibrata rappresentanza di genere e dell'apertura alle diverse forze politiche assicurando all'elettorato la più ampia informazione sui temi e sulle modalità di svolgimento della campagna elettorale, evitando di determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche”*. In particolare, i direttori, i conduttori, i giornalisti e i registi devono orientare la loro attività al rispetto dell'imparzialità osservando in maniera rigorosa ogni cautela volta a dare attuazione a tali principi *“considerando non solo le presenze e le posizioni di candidati, di esponenti politici o comunque di persone chiaramente riconducibili ai partiti e alle liste concorrenti, ma anche le posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale. L'organizzazione e lo svolgimento dei notiziari e dei programmi a contenuto informativo, anche con riferimento ai contributi filmati, alla ricostruzione delle vicende narrate, alla composizione e al comportamento del pubblico in studio, devono risultare inequivocabilmente finalizzati ad assicurare il rispetto dei criteri di cui al comma 2. In particolare, non deve determinarsi un uso ingiustificato di riprese di membri del Governo, di esponenti politici e di candidati e di simboli elettorali”*. Il comma 10 prevede che *“Qualora le emittenti nazionali private intendano trasmettere trasmissioni dedicate al confronto tra i capi delle forze politiche devono assicurare una effettiva parità di trattamento tra tutti i predetti esponenti. Il principio delle pari opportunità tra gli aventi diritto può essere realizzato, oltre che nell'ambito della medesima trasmissione, anche nell'ambito di un ciclo di più trasmissioni dello stesso programma, organizzate secondo le stesse modalità e con le stesse opportunità di ascolto”*;

CONSIDERATO che l'art. 8 della delibera n. 299/22/CONS declina puntualmente i criteri e le modalità dell'attività di monitoraggio finalizzata alla vigilanza sul rispetto della disciplina in materia di *par condicio* da parte delle emittenti radiotelevisive pubbliche e private;

CONSIDERATO, con particolare riferimento ai programmi di approfondimento informativo, che a norma del comma 5 dell'art. 8 *“L'Autorità verifica altresì, alle medesime scadenze indicate al comma 4, il rispetto dei principi a tutela del pluralismo e, in particolare, della parità di trattamento tra soggetti politici e dell'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche nei programmi di approfondimento informativo diffusi da ciascuna testata, tenuto conto dei seguenti elementi: - del format, in particolare delle modalità di realizzazione del contraddittorio, a seconda che il programma preveda un dibattito, con la presenza di esponenti di forze politiche distinte, oppure un'intervista singola; - del tipo di intervento a seconda se la partecipazione del*

soggetto politico avviene in diretta (studio o collegamento esterno) o si tratta di un intervento registrato che non consente un confronto dialettico; - della periodicità di ciascun programma; - dell'argomento trattato, tenendo anche conto dell'agenda politica del periodo oggetto di analisi e del dettaglio degli argomenti trattati nei programmi anche in relazione alle effettive iniziative di rilevanza politico-istituzionale assunte dai soggetti politici". A tal fine l'Autorità tiene conto dei dati relativi a ciascun programma al fine di valutare l'equilibrato accesso delle forze politiche al complesso dei programmi ricondotti alla responsabilità di ciascuna testata;

CONSIDERATO altresì che ai sensi dell'art. 4, comma 8, del provvedimento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, l'Autorità, d'ufficio o su segnalazione della parte interessata e/o della Commissione parlamentare secondo quanto previsto dalle norme vigenti, vigila sul rispetto dei principi posti dal medesimo art. 4 in relazione ai programmi di informazione, che è tenuta a garantire, e che analoga previsione è posta dall'art. 8, comma 1, della delibera n. 299/22/CONS;

RILEVATO inoltre che, a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, dalla data di convocazione dei comizi elettorali la presenza degli esponenti di partiti e movimenti politici e dei membri del Governo deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione;

CONSIDERATO che la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei programmi appartenenti all'area dell'informazione non è regolata, a differenza della comunicazione politica, dal criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti, ma deve pur sempre conformarsi al criterio della parità di trattamento, il quale va inteso propriamente, secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga. Ciò al fine di assicurare in tali programmi l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche ed il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico, nel rispetto dell'autonomia editoriale e giornalistica e della correlazione dell'informazione ai temi dell'attualità e della cronaca politica;

CONSIDERATO che l'art. 4 del provvedimento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 2 agosto 2022 stabilisce che *"i notiziari e le rassegne stampa diffuse dalla Rai e tutti gli altri programmi a contenuto informativo debbono garantire la presenza paritaria, coerentemente con quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 28 del 2000, dei soggetti politici di cui all'articolo 3 della presente delibera, uniformandosi con particolare rigore ai criteri di tutela del pluralismo, della completezza, della imparzialità, della obiettività, dell'equilibrata rappresentanza di genere e di parità di trattamento tra le diverse forze politiche, evitando di determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche"*. In particolare, *"i direttori responsabili dei programmi di cui al presente articolo, nonché i loro conduttori e registi, osservano in*

maniera rigorosa ogni cautela volta a dare attuazione al precedente comma 2, considerando non solo le presenze e le posizioni di candidati, di esponenti politici o comunque di persone chiaramente riconducibili ai partiti e alle liste concorrenti per il ruolo che ricoprono o hanno ricoperto nelle istituzioni nell'ultimo anno, ma anche le posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale". Il comma 4 prevede che la parità di trattamento all'interno dei programmi di informazione è garantita anche tenendo conto della collocazione oraria delle trasmissioni;

CONSIDERATO inoltre che, la delibera n. 299/22/CONS stabilisce, all'art. 2, comma 2, che successivamente alla data di presentazione delle candidature devono considerarsi soggetti politici: *"a) le coalizioni di cui all'art. 14-bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, presenti in ambiti territoriali tali da interessare complessivamente almeno un quarto del totale degli elettori; b) le liste di candidati di cui all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, che sono presenti con il medesimo simbolo in ambiti territoriali tali da interessare complessivamente almeno un quarto del totale degli elettori ovvero che sono rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute";*

VISTI i seguenti esposti pervenuti in Autorità circa l'annuncio dell'organizzazione del programma di prima serata Porta a Porta di giovedì 22 settembre con un confronto elettorale tra due soli esponenti politici: con note del 22 agosto us. a firma dell'on. Michele Anzaldi e dell'Ufficio stampa +Europa, è stata segnalata *"una gravissima ingerenza sull'autonomia del servizio pubblico"* e violazione della par condicio durante le elezioni politiche in ordine alla *"corretta rappresentazione della campagna elettorale"*. Più precisamente, nonostante che *"le coalizioni in campo che hanno rappresentanza parlamentare sono 4 e non 2: oltre a destra e sinistra ci sono il Terzo Polo guidato da Calenda, che vede l'alleanza di Italia Viva di Matteo Renzi e Azione, e il Movimento 5 stelle guidato da Conte"* sono state invitate *"solo 2 coalizioni su 4"*. Inoltre, con la denuncia di +Europa, si evidenzia che *"secondo un comunicato della redazione della trasmissione [...] alla prima serata di Porta a Porta di giovedì 22 settembre che ospiterà il confronto di un'ora tra Enrico Letta e Giorgia Meloni moderato da Bruno Vespa, sono stati invitati a partecipare anche Matteo Salvini, Giuseppe Conte, Silvio Berlusconi, Luigi Di Maio e Carlo Calenda. Ciascuno sarà intervistato per mezz'ora con modalità da stabilire. Porta a Porta è pronta ad ospitare altri confronti nella stessa serata se ne maturassero le condizioni"*, e compaiono *"nella galleria di immagini dello spot televisivo trasmesso sulle reti Rai che annuncia la programmazione elettorale di Porta a Porta [...] i volti di tutti i leader della coalizione di centrosinistra, tranne quello di Emma Bonino, leader di +Europa, formazione che fa parte di detta coalizione, e che presenta anche liste autonome nella ripartizione proporzionale"*. Successivamente, in data 23 agosto è pervenuta anche la nota di Alleanza Verdi Sinistra con la quale si rappresenta che *"gli annunciati confronti limitati ai due partiti di maggior successo presunto sono vietati. E lo sono egualmente spazi omologhi, allargati solo a tre o quattro attori"*. Si rileva altresì che *"la par condicio è [...] organizzabile in un maggior*

numero di appuntamenti eguali - però - nella durata e nella collocazione oraria, nonché definiti possibilmente con sorteggio”;

VISTA la comunicazione del Presidente della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 22 agosto 2022 in cui si chiede di valutare l’opportunità di un intervento dell’Autorità volto a verificare se le modalità di organizzazione e svolgimento della trasmissione Porta a Porta di giovedì 22 settembre rispettino i principi in materia di *par condicio*;

RILEVATO quanto dichiarato dalla RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A. in merito alla trasmissione oggetto degli esposti;

RILEVATO che secondo il consolidato orientamento dell’Autorità, il criterio della parità di trattamento va inteso nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga “*al fine di assicurare in tali programmi l’equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche ed il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico*”. Ne consegue che, nel rispetto dell’autonomia editoriale e giornalistica e della correlazione dell’informazione ai temi dell’attualità e della cronaca politica, tale principio va, pertanto, applicato a situazioni omologhe, avuto riguardo sia alle liste coalizzate che alle liste non coalizzate;

RITENUTO che in previsione dell’organizzazione da parte di programmi informativi sotto testata di trasmissioni di confronto tra candidati politici, la ripartizione di tali spazi deve essere effettuata in maniera tale da consentire eventuali recuperi per soggetti politici pretermessi in tempi utili prima della chiusura della campagna elettorale e da garantire l’equilibrio tra gli stessi, la partecipazione politica dei soggetti deve essere caratterizzata dalle “*analoghe opportunità*”, in termini di orario della trasmissione e di *chances* di ascolto del format prescelto. Tali principi sono specificatamente declinati dagli articoli 7, comma 10 e 8, comma 5, della delibera n. 299/22/CONS, secondo cui la parità di trattamento può essere assicurata nell’ambito della singola puntata di un programma o di un ciclo di trasmissioni del medesimo programma, secondo le stesse modalità e con le stesse opportunità di ascolto. Con particolare riferimento ai confronti tra soggetti politici all’interno dei programmi di approfondimento informativo, le testate devono assicurare analoghe parità di trattamento nelle modalità di realizzazione del contraddittorio, a seconda che il programma preveda un dibattito, con la presenza di esponenti di forze politiche distinte, oppure un’intervista singola, del tipo di intervento a seconda se la partecipazione del soggetto politico avviene in diretta o si tratta di un intervento registrato che non consente un confronto dialettico;

RILEVATO che l’art. 4, comma 2, *lett. b)*, della legge n. 28/2000, prevede che la definizione dei criteri per il riparto degli spazi tra i soggetti politici nell’ambito della comunicazione politica radiotelevisiva debba tener conto «*del sistema elettorale da applicare e dell’ambito territoriale di riferimento*»;

CONSIDERATO che la legge n. 165/2017 delinea un sistema elettorale misto, che da un lato, per cinque ottavi, prevede l'assegnazione dei seggi in collegi plurinominali in base ad un criterio proporzionale fondato sullo scrutinio di lista, dall'altro consente alle medesime liste di presentarsi (o meno) in coalizione per concorrere all'assegnazione dei rimanenti tre ottavi dei seggi in collegi uninominali in base ad un sistema maggioritario;

CONSIDERATO inoltre che la medesima legge n. 165/2017 non prevede l'individuazione di un capo della coalizione (laddove impone invece alle liste di indicare il relativo capo politico), né postula necessariamente che l'esito delle elezioni venga determinato dal confronto tra due liste o tra due coalizioni;

RILEVATO conseguentemente che l'attuale sistema elettorale risulta imperniato, ai fini della ripartizione dei seggi, sulle liste e sulla loro possibilità di presentarsi (o meno) in coalizione e che quindi i criteri per la parità di accesso al mezzo radiotelevisivo dovranno conformarsi a tale impostazione;

RILEVATO che l'attuale disciplina della *par condicio*, di cui al combinato delle disposizioni della delibera n. 299/22/CONS e di quelle del provvedimento del 2 agosto 2022 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi riflette tale impostazione, declinando il principio della parità di trattamento tanto in riferimento alle coalizioni quanto alle liste;

CONSIDERATO che anche in precedenti delibere dell'Autorità, adottate nell'ambito della campagna elettorale per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica fissate per il giorno 4 marzo 2018, nell'ambito delle quali si applicava la medesima legge n. 165/2017, e volte a richiamare le emittenti televisive nazionali al rispetto dei principi a tutela del pluralismo e della parità di trattamento (delibere nn. 82/18/CONS, 86/18/CONS, 97/18/CONS e 99/18/CONS) il principio di parità di trattamento è stato declinato tanto in riferimento alle coalizioni quanto alle liste;

RILEVATO che, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 7, comma 10, della delibera n.299/22/CONS, la programmazione di un unico confronto televisivo tra due soli soggetti politici, nonché le attività di comunicazione ad esso correlate, risulta non conforme ai principi di parità di trattamento e di imparzialità dell'informazione, essendo suscettibile di determinare, in capo ai soggetti partecipanti al confronto, un indebito vantaggio elettorale rispetto agli altri;

RILEVATO altresì che alla luce del quadro normativo e regolamentare sopra richiamato, la definizione delle modalità di eventuali confronti fra esponenti politici non può essere rimessa agli esponenti politici medesimi, rientrando, tale definizione, nella responsabilità editoriale dei direttori responsabili dei programmi;

RITENUTO, peraltro, in vista della seconda fase della campagna elettorale e al fine di fornire indicazione a tutti i soggetti interessati, di dover rivolgere un richiamo a tutte le emittenti televisive e radiofoniche nazionali affinché all'interno dei programmi di

approfondimento informativo in cui sono previsti confronti tra esponenti politici, provvedano, nel rispetto dell'autonomia editoriale delle singole testate, a garantire un rigoroso rispetto delle effettive condizioni di parità di trattamento, come declinate dalle norme richiamate in premessa, al fine di garantire all'elettorato una rappresentazione completa ed imparziale delle diverse proposte politiche in vista del voto del 25 settembre e di non determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche a danno di altre;

UDITA la relazione del Presidente;

RICHIAMA

le emittenti televisive e radiofoniche nazionali al rigoroso rispetto della parità di trattamento nell'organizzazione, promozione e valorizzazione dei programmi di approfondimento informativo che ospitano confronti tra esponenti politici durante la seconda fase della campagna per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica fissate per il giorno 25 settembre 2022.

La presente delibera è notificata a tutte le emittenti televisive e radiofoniche ed è trasmessa alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 24 agosto 2022

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba