



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

**DELIBERA N. 107/16/CONS**

**RICHIAMO AL RISPETTO DEI PRINCIPI IN MATERIA DI INFORMAZIONE  
NEI NOTIZIARI E NEI PROGRAMMI INFORMATIVI DURANTE LA  
CAMPAGNA REFERENDARIA 2016  
(REFERENDUM 17 APRILE 2016)**

## **L'AUTORITÀ**

NELLA riunione del Consiglio del 24 marzo 2016;

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*”;

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 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 31 luglio 2005, n. 177, recante “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”, di seguito Testo Unico;

VISTA la legge 23 novembre 2012, n. 215, recante “*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*”;

VISTA la legge 20 luglio 2004, n. 215, recante “*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*”;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

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

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 38 del 16 febbraio 2016, con il quale è stato indetto il referendum popolare avente ad oggetto l’abrogazione del comma 17, terzo periodo, dell’articolo 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come sostituito dal comma 239 dell’articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (cd. legge di stabilità per il 2016), i cui relativi comizi sono stati convocati per il 17 aprile 2016;

VISTA la deliberazione della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, recante “*Disposizioni in materia di comunicazione politica, tribune, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo in relazione alla campagna per il referendum popolare indetto per il giorno 17 aprile 2016*”, approvata nella seduta del 3 marzo 2016, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 53 del 4 marzo 2016;

VISTA la propria delibera n. 73/16/CONS del 7 marzo 2016, recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia referendum popolare avente ad oggetto l’abrogazione parziale del comma 17, terzo periodo, dell’articolo 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dall’articolo 1, comma 239, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), indetto per il giorno 17 aprile 2016*”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 57 del 9 marzo 2016 ;

VISTA la nota del 19 febbraio 2016 (prot. n. 007812), notificata in pari data a tutta l’emittenza radiofonica e televisiva, pubblica e privata, nazionale e locale – per quest’ultima per il tramite delle Associazioni rappresentative e dei Comitati regionali per le comunicazioni - con la quale è stata richiamata l’attenzione sull’inizio della campagna referendaria, avvenuta il 16 febbraio 2016, e sulla conseguente esigenza di assicurare ai cittadini una informazione corretta, imparziale e completa sul tema referendario. In particolare nella nota citata, le emittenti sono state invitate, nelle more del completamento dell’iter di approvazione dei regolamenti attuativi, ad assicurare tempestivamente e per tutto il periodo elettorale “*il più rigoroso rispetto dei principi sanciti a tutela del pluralismo dell’informazione al fine di concorrere efficacemente alla formazione di una opinione pubblica consapevole e di fornire ai cittadini utenti il massimo di informazioni verificate e fondate*”;

CONSIDERATO che ai sensi dell’articolo 3 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



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

l'imparzialità dell'informazione e che, ai sensi del successivo articolo 7, 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 norma dell'articolo 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 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;

RILEVATO che i criteri specifici in materia di informazione da applicare alle campagne referendarie in corso sono stati definiti, rispettivamente, per le emittenti private e per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, con la deliberazione dell'Autorità n.73/16/CONS del 7 marzo 2016, entrata in vigore il 10 marzo seguente e con il provvedimento 3 marzo 2016 della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, entrato in vigore il 5 marzo 2016;

CONSIDERATO che ai sensi dell'art. 7 della delibera n. 73/16/CONS i notiziari e gli altri programmi a contenuto informativo si conformano con particolare rigore ai criteri di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della obiettività e dell'apertura alle diverse forze politiche, al fine di assicurare all'elettorato la più ampia informazione sui temi e sulle modalità di svolgimento della campagna referendaria; in particolare, quando vengono trattate questioni relative al tema oggetto del *referendum* le posizioni dei diversi soggetti politici impegnati a favore o contro il quesito referendario vanno rappresentate in modo corretto ed obiettivo, evitando sproporzioni nelle cronache e nelle riprese degli stessi soggetti. Qualora nei programmi di informazione assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche riconducibili ai temi del *referendum*, dovrà essere complessivamente garantita, nel corso della campagna referendaria, la presenza equilibrata e il contraddittorio tra i soggetti favorevoli o contrari al quesito referendario, includendo tra questi ultimi anche coloro che si esprimono per l'astensione o la non partecipazione al voto;

CONSIDERATO che ai sensi dell'art. 7 del provvedimento 3 marzo 2016 della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi i notiziari diffusi dalla Rai e tutti gli altri programmi a contenuto informativo o di approfondimento si conformano con particolare rigore, per quanto riguarda i temi oggetto del quesito referendario, ai criteri di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della completezza, dell'obiettività e della parità di trattamento fra i diversi soggetti politici. I direttori responsabili dei programmi, i loro conduttori e



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

registri, curano, ferma restando l'autonomia editoriale e la salvaguardia della tipologia del *format* specifico, che l'organizzazione e lo svolgimento del programma, anche con riferimento ai contributi filmati, alla ricostruzione delle vicende narrate, alla composizione e al comportamento del pubblico in studio, risultino finalizzati ad assicurare il rispetto di tali criteri. Qualora il *format* del programma preveda la presenza di ospiti, prestano anche la massima attenzione alla scelta degli esponenti politici invitati e alle posizioni di contenuto politico espresse dai presenti, garantendo, nel corso dei dibattiti di chiara rilevanza politica, il contraddittorio in condizioni di effettiva parità di trattamento, osservando in maniera particolarmente rigorosa ogni cautela atta ad evitare che si determinino situazioni di vantaggio per i favorevoli o i contrari al quesito referendario;

CONSIDERATO che con la sentenza n. 155 del 24 aprile/7 maggio 2002 la Corte Costituzionale, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge n. 28 del 2000, ha posto in rilievo come “[omissis]...*il diritto all’informazione garantito dall’art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l’altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall’obiettività e dall’imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell’attività di informazione erogata [omissis]*” e che “[omissis] *il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli [omissis] della pari visibilità dei partiti, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda [omissis] il sistema democratico*”. In base a tali criteri la Corte ha osservato come le regole più stringenti che valgono per la comunicazione politica non si attaglino “*alla diffusione di notizie nei programmi di informazione*”. La Corte Costituzionale ha sottolineato in proposito che l’art. 2 della legge n. 28 del 2000 non comporta la trasposizione dei criteri dettati per la comunicazione politica nei programmi di informazione “*che certamente costituiscono un momento ordinario, anche se tra i più caratterizzanti dell’attività radiotelevisiva,*” e ha soggiunto che “*l’espressione diffusione di notizie va [omissis] intesa, del resto secondo un dato di comune esperienza, nella sua portata più ampia, comprensiva quindi della possibilità di trasmettere notizie in un contesto narrativo-argomentativo ovviamente risalente alla esclusiva responsabilità della testata*”;

CONSIDERATO pertanto 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;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

CONSIDERATA in particolare la rilevanza politico ed istituzionale dell'istituto del referendum, fondamentale strumento di democrazia partecipativa, il quale postula la inderogabile esigenza di assicurare ai cittadini una informazione corretta, imparziale e completa sul quesito referendario e sulle modalità del voto durante l'intera campagna referendaria, assicurando nei programmi di informazione la equilibrata rappresentazione delle ragioni a sostegno della posizione favorevole e di quelle a sostegno della posizione contraria e del non voto, nel rispetto dell'autonomia editoriale e giornalistica e della correlazione dell'informazione ai temi dell'attualità e della cronaca politica;

CONSIDERATO che i telegiornali, caratterizzati dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca, essendo programmi informativi identificabili per impostazione e realizzazione, sono suscettibili di autonoma considerazione sotto il profilo del rispetto delle norme in materia di pluralismo;

RILEVATO, inoltre, che nelle citate disposizioni attuative della legge n. 28 del 2000, adottate con la delibera n. 73/16/CONS, è espressamente previsto che l'Autorità effettui la vigilanza sul rispetto del pluralismo politico nei telegiornali e nei programmi diffusi sulle reti televisive nazionali attraverso il monitoraggio di ciascuna testata, procedendo ogni quattordici giorni a verificare il tempo di parola, di notizia e di argomento dedicato alle posizioni favorevoli e contrarie al *referendum*;

ESAMINATI i dati di monitoraggio riferiti al periodo 16 febbraio - 20 marzo 2016;

RITENUTO di procedere ad un confronto tra i dati riferiti al periodo precedente l'adozione provvedimenti attuativi della legge n. 28 del 2000 e quelli riferiti al periodo successivo;

RILEVATO dall'esame dei dati di monitoraggio riferiti al primo periodo della campagna referendaria (per l'emittenza privata 16 febbraio-6 marzo 2016, per l'emittenza pubblica 16 febbraio-4 marzo 2016) che non sia stata assicurata un'adeguata copertura informativa del tema, sia sotto il profilo della quantità di tempo, di notizia e parola, dedicata all'argomento, sia sotto il profilo della rappresentazione del quesito referendario in alcuni casi incompleta e non accuratamente rappresentata;

RILEVATO tuttavia che l'esame dei dati di monitoraggio riferiti al periodo successivo all'approvazione dei provvedimenti attuativi della legge fino al 20 marzo 2016, fa registrare una inversione di tendenza, in particolare nei telegiornali;

RILEVATA purtuttavia, in vista dell'approssimarsi della data del voto, la necessità di continuare nel senso indicato e, soprattutto, di riservare particolare attenzione al tema nei programmi extra tg che rappresentano la tipologia di programma più adeguata per assicurare l'approfondimento delle tematiche connesse al quesito referendario, dando voce alle contrapposte posizioni in campo;



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

RITENUTO conseguentemente, di dover rivolgere un forte richiamo a tutta l'emittenza nazionale affinché siano dedicati adeguati spazi informativi all'iniziativa referendaria allo scopo di offrire all'elettorato una consapevole conoscenza del quesito oggetto del referendum medesimo, avendo cura di rappresentare e dare voce in maniera corretta e completa alle posizioni favorevoli e contrarie, e per il non voto, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 7 della delibera n. 73/16/CONS e dall'articolo 7 del provvedimento 3 marzo 2016 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

CONSIDERATO che nell'esercizio della propria funzione di vigilanza l'Autorità verificherà il rispetto dei principi richiamati nel presente provvedimento attraverso il monitoraggio di tutte le testate, con riferimento sia ai notiziari sia ai programmi di approfondimento informativo, riservandosi, per il caso di inosservanza, l'adozione dei conseguenti provvedimenti previsti dalla legge;

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

## **RICHIAMA**

tutte le emittenti nazionali a riservare, fino al termine della campagna referendaria in corso, adeguati spazi informativi all'iniziativa referendaria allo scopo di offrire all'elettorato una consapevole conoscenza del quesito oggetto del referendum medesimo, avendo cura di rappresentare e dare voce in maniera corretta e completa alle posizioni favorevoli e contrarie, ivi comprese le posizioni per il non voto, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 7 della delibera n. 73/16/CONS e dall'articolo 7 del provvedimento 3 marzo 2016 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Nell'esercizio della propria funzione di vigilanza l'Autorità verificherà l'osservanza del presente richiamo attraverso il monitoraggio di tutte le testate, con riferimento sia ai notiziari sia ai programmi di approfondimento informativo. Nel caso siano rilevati ulteriori squilibri l'Autorità adotterà i conseguenti provvedimenti previsti dalla legge.

La presente delibera è notificata alle predette Società ed è trasmessa alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

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

Roma, 24 marzo 2016

**IL PRESIDENTE**  
Angelo Marcello Cardani

**IL COMMISSARIO RELATORE**  
Antonio Martusciello

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
**IL SEGRETARIO GENERALE** *ad interim*  
Antonio Perrucci