

DELIBERA N. 123/24/CONS

**ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO AVVIATO NEI CONFRONTI
DELLA SOCIETÀ RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. PER LA
PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ART. 5
DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28 E DELLA DELIBERA N.
90/24/CONS NEL PERIODO DI MONITORAGGIO DEL PLURALISMO
POLITICO 14 APRILE-27 APRILE 2024
(Tg1, Tg2, Tg3, Rainews)**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 6 maggio 2024;

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’art. 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 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), come modificato dal decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 50, recante “*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante il testo unico dei servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato, in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 di modifica della direttiva 2010/13/UE*”;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014 e, in particolare, l’Allegato A, recante “*Testo del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*” (di seguito, “Regolamento”), come modificato, da ultimo, dalla Delibera n. 286/23/CONS, dell’8 novembre 2023 e l’allegato 1 in calce al Regolamento stesso recante “*Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli Operatori*”;

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. 434/22/CONS;

VISTA la delibera n. 90/24/CONS del 12 aprile 2024, recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per le elezioni del Parlamento europeo indette per i giorni 8 e 9 giugno 2024*”;

VISTA la deliberazione 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 l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, indetta per i giorni 8 e 9 giugno 2024*”, approvata nella seduta del 9 aprile 2024;

CONSIDERATO che ai sensi dell’art. 4 del Testo unico sono principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, 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 in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge;

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 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 che i predetti criteri sono stati definiti per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e per le emittenti private, rispettivamente, con il provvedimento della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 9 aprile 2024 e con la deliberazione dell’Autorità n.90/24/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 l'art. 7 della delibera n. 90/24/CONS stabilisce che i programmi di informazione (i notiziari diffusi dalle emittenti televisive e radiofoniche nazionali e tutti gli altri programmi a contenuto informativo, compresi i programmi informativi diffusi nella sezione video delle testate giornalistiche on line soggetti al campo di applicazione dell'articolo 2 del regolamento approvato con delibera n. 295/23/CONS), *“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 osservano 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”*;

CONSIDERATO che l'art.4 del provvedimento della Commissione parlamentare di vigilanza del 9 aprile 2024 stabilisce che *“i notiziari e le rassegne stampa diffuse dalla Rai e tutti gli altri programmi a contenuto informativo di cui al comma 1 debbono garantire la presenza equilibrata anche in riferimento alle diverse fasce di ascolto, 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, ma anche le posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale”*;

CONSIDERATO che l'art. 8 della delibera n. 90/24/CONS prevede che ogni

settimana l’Autorità trasmette alle emittenti radiotelevisive, in modalità elettronica a un punto di contatto appositamente individuato dall’emittente, i dati del monitoraggio del pluralismo segnalando altresì l’evidenza di eventuali criticità riscontrate, con l’indicazione delle norme che risultano violate, e invitando le emittenti a trasmettere eventuali osservazioni e controdeduzioni in merito; che l’Autorità procede alla verifica del rispetto del pluralismo su base quattordicinale, nella prima fase della campagna, fino alla pubblicazione delle candidature, e su base settimanale, nella seconda fase, fino alla chiusura della campagna elettorale;

CONSIDERATO altresì che l’art. 8 della delibera n. 90/24/CONS declina puntualmente i criteri per la valutazione della parità di trattamento dei soggetti politici nella programmazione informativa ricondotta alla responsabilità di testate editoriali. In particolare, l’Autorità verifica i tempi di parola fruiti da ciascun soggetto politico e valuta, quale criterio sussidiario, anche il tempo di antenna fruito da ciascun soggetto politico, tenendo altresì conto dell’agenda politica del periodo oggetto di analisi e del dettaglio degli argomenti trattati nei notiziari in relazione, tra l’altro, alle effettive iniziative di rilevanza politico-istituzionale assunte dai soggetti politici; l’Autorità può valutare altresì il *format* e la periodicità di determinati programmi;

CONSIDERATO che, ai sensi dell’art. 8 della delibera n. 90/24/CONS, i suddetti tempi sono valutati tenendo conto del numero dei voti conseguiti alle ultime elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, nonché del numero dei seggi di cui dispone, alla data di indizione delle elezioni di cui al presente provvedimento presso il Parlamento europeo e/o presso il Parlamento nazionale, e, nel periodo successivo alla presentazione delle candidature, anche in proporzione al numero complessivo di circoscrizioni in cui il soggetto politico ha presentato candidature;

CONSIDERATO che la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei programmi appartenenti all’area dell’informazione pur non essendo regolata, a differenza della comunicazione politica, dal criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti, 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 il Consiglio di Stato ha più volte ribadito (da ultimo con le sentenze n. 545 e n. 549 del 2023) che l’Autorità, nel valutare l’equilibrio fra i soggetti politici, deve tenere conto della programmazione informativa nel suo complesso: *“Vanno considerati i programmi informativi complessivamente offerti, in quanto questi ultimi assumono un connotato informativo e sono caratterizzati da una costante e completa partecipazione di soggetti politici, in termini anche di maggior impatto e rilievo stante*

l'ampio spazio di parola concesso; da ciò ne consegue che, nel perseguimento proprio dei fini di par condicio indicati dalla normativa primaria, va condivisa la valutazione del Tar nel senso di ritenere perseguito il richiesto riequilibrio attraverso il riferimento ai programmi complessivamente offerti. Ciò anche in considerazione dei tempi ristretti indicati, in coerenza con la fase elettorale e con le finalità predette”;

CONSIDERATO che, al fine di agevolare le emittenti nella condotta conformativa, pur considerando la programmazione informativa delle emittenti nel suo complesso, è stato opportuno evidenziare nell'atto di contestazione le tre tipologie di programmi di informazione, ovverosia i notiziari, i programmi ricondotti alla responsabilità di una testata giornalistica di ciascun canale con cadenza quotidiana o trasmessi più di una volta alla settimana, e i programmi ricondotti alla responsabilità di una testata giornalistica di ciascun canale con cadenza settimanale;

CONSIDERATO che i tempi di parola fruiti dai soggetti politici sono riparametrati ai sensi dell'art. 8, comma 5, della citata delibera n. 90/24/CONS, e ai sensi dell'art.4 commi 5 e 5-bis della deliberazione della Commissione parlamentare di vigilanza del 9 aprile 2024, ovverosia alla luce della visibilità, calcolata considerando un indicatore ricavato dal rapporto tra gli ascolti medi registrati da ciascuna emittente nel mese di marzo 2024, per ciascuna fascia oraria e gli ascolti medi registrati dal totale della platea televisiva nell'intera giornata. Ad ogni fascia oraria corrisponderà quindi un diverso indicatore. I tempi fruiti dai soggetti politici nelle varie fasce orarie sono rapportati all'indicatore della corrispondente fascia oraria al fine di ottenere il valore finale riparametrato del tempo rilevato;

CONSIDERATI congrui e automaticamente non soggetti ad alcun addebito, ai fini dell'individuazione del valore presuntivo, gli scostamenti minimi e massimi in valore percentuale con una soglia di tolleranza non superiore al 15% rispetto ai valori di riferimento, calcolati ai sensi dell'art. 8, comma 4 della delibera n. 90/24/CONS e ritenuti fisiologici per ciascun soggetto politico, sempre che tale soglia di tolleranza non superi il 10% nell'arco di due periodi di misurazione, come rappresentato nella tabella trasmessa alle emittenti contestualmente alla pubblicazione della predetta delibera;

TENUTO CONTO dei criteri di valutazione indicati all'articolo 9 della delibera n. 90/24/CONS e della fase di prima applicazione (14 aprile-27 aprile 2024);

VISTA la comunicazione del 30 aprile 2024 (prot. n. 0120988) con cui l'Autorità ha trasmesso i dati di monitoraggio e ha contestato alla Società la presunta violazione dei principi e delle disposizioni in materia di informazione nei notiziari e nei programmi informativi diffusi dalle emittenti Rai Uno, Rai Due, Rai Tre, Rainews nel periodo 14-27 aprile 2024 (settimane 1-2) per non aver assicurato la parità di trattamento tra i soggetti politici secondo i criteri previsti dall'art. 9 della delibera n. 90/24/CONS, invitando la medesima società, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10 della legge n. 28/2000, a trasmettere eventuali osservazioni e controdeduzioni;

VISTA la nota del 3 maggio 2024 (prot. n. 0122832) con la quale la società Rai ha trasmesso le proprie controdeduzioni rilevando in sintesi quanto segue:

- la nota di contestazione è basata esclusivamente su indicatori di tipo numerico, rappresentati nelle tabelle di monitoraggio per il periodo 14-27 aprile 2024. La contestazione appare priva di valutazioni sostanziali sulla qualità dell'informazione proposta dalle testate giornalistiche della Società, sull'apertura alle diverse opzioni culturali e politiche che animano il dibattito pubblico, sulla completezza, sull'imparzialità e sulla lealtà dell'attività informativa, sulla rispondenza alle esigenze dell'attualità e della cronaca, come previsto dagli articoli 21 della Costituzione, 1, comma 5 della legge 515/1993, 2, comma 2 e 5 della Legge 28/2000, secondo la lettura proposta dalla Corte Costituzionale e dalla consolidata giurisprudenza amministrativa;
- l'Azienda sta effettuando un tempestivo quotidiano e approfondito monitoraggio sia attraverso l'Osservatorio di Pavia, sia attraverso unità specifiche di rilevazione costituite all'interno di ciascuna Testata, con strumenti informatici predisposti appositamente, che includono tutti i parametri fissati dal Regolamento AGCOM;
- la normativa, con le sue innovazioni e con la sua complessità, influisce in modo notevole sui notiziari e, soprattutto, sui programmi di approfondimento; impatta in maniera particolarmente accentuata sul canale *all news*, rendendo difficile il monitoraggio e molto complicato ogni tentativo di riequilibrio, alla luce dei molti fattori da tenere in considerazione tra cui la valutazione effettuata non sul singolo programma ma sull'intera tipologia di programmi, e la parametrizzazione del tempo per fasce orarie;
- nonostante questo dato obiettivo, da un primo esame dei risultati delle prime due settimane di monitoraggio tutta l'attività istruita in così breve tempo ha consentito di raggiungere risultati di notevole equilibrio: gli scostamenti rilevati risultano in termini di secondi nell'arco delle prime due settimane;
- la RAI ha evidenziato all'Autorità scostamenti e difformità di rilevazioni anche significative tra i dati di GECA Italia da un lato, e quelli dell'Osservatorio di Pavia e delle redazioni dall'altro, tanto nei programmi di approfondimento che nei telegiornali. Si tratta di differenze che, in alcuni casi, come per la testata Tg3, fanno sfiorare i tetti minimi e massimi, seppure di pochissimo in termini percentuali;
- in particolare, per i programmi di approfondimento, intervengono nella rilevazione anche elementi di natura soggettiva (come la valutazione delle sovrapposizioni di voci) che rendono ulteriormente difficile la corrispondenza tra monitoraggio di controllo e monitoraggio interno e, di conseguenza, il tentativo di rispettare il dettato del Regolamento AGCOM. Il fattore umano, dovuto al fatto che le rilevazioni non sono effettuate automaticamente ma da analisti, resterà per tutta la campagna e rischia di assumere una valenza critica se il giudizio finale avrà per oggetto lo scostamento di secondi in valore

- assoluto;
- per quanto riguarda i programmi di approfondimento, la struttura comunicativa impostata sul dibattito e sul confronto di idee rende in molti casi difficile il rigido rispetto delle quote di tempo in voce: se la modalità comunicativa della politica nei notiziari, completamente mediata dal giornalista al desktop, rende relativamente più agevole cercare di controllare l'aspetto quantitativo dei sonori dei soggetti politici, la natura fluida e controversiale dei dibattiti di approfondimento rende praticamente impossibile un rigido controllo sui tempi. Poiché anche il Regolamento indica nei format dei programmi un possibile elemento alla luce del quale valutare il rispetto della par condicio, la Rai auspica che, soprattutto nel caso dei programmi di approfondimento questo aspetto strutturale venga tenuto in adeguata considerazione;
 - per quanto riguarda gli scostamenti di Rainews, la nuova normativa è stata particolarmente impattante; nonostante questo, il canale è costantemente impegnato a potenziare tutte le iniziative necessarie per raggiungere una situazione di distribuzione di tempi ottemperanti il più possibile alle disposizioni di AGCOM. Ad ogni modo, gli scostamenti risultano molto modesti in valore assoluto, e saranno adottate -pur nella complessità della gestione operativa - tutte le iniziative più adeguate nel tentativo di riassorbire anche scostamenti minimi quali quelli emersi nelle prime due settimane di campagna. Inoltre, ad incidere sui risultati di queste due settimane di par condicio sono state anche le regionali in Basilicata vinte da un esponente di Forza Italia. In quell'occasione nello speciale del canale sono state chiamate tutte le forze politiche ma Lega e Cinquestelle non sono voluti intervenire e non hanno voluto partecipare alle trasmissioni per alcuni giorni;

RITENUTE accoglibili le osservazioni presentate dalla società Rai-Radiotelevisione italiana con riferimento all'applicabilità dell'art. 9, co. 7, lett. a) e b), della delibera n. 90/24/CONS al caso di specie;

RITENUTO, pertanto, di poter considerare le anomalie riscontrate non rilevanti ai fini dell'adozione di eventuali misure di riequilibrio, in applicazione dei criteri e parametri recati dalla delibera n. 90/24/CONS, fermo restando la riserva di valutare in prosieguo gli eventuali scostamenti che si determineranno, in particolare ove gli stessi saranno a svantaggio delle medesime forze politiche;

UDITA la relazione del Presidente;

DELIBERA

l'archiviazione del procedimento avviato nei confronti della società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. con riferimento alla verifica del rispetto dei principi e delle disposizioni in materia di informazione nel periodo di monitoraggio 14 aprile-27 aprile 2024.

Il presente provvedimento può essere impugnato innanzi al Tar del Lazio entro sessanta giorni dalla sua notifica.

La presente delibera è notificata alla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. ed è trasmessa alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

La presente delibera è pubblicata sul sito dell'Autorità all'indirizzo: www.agcom.it.

Roma, 6 maggio 2024

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

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