

DELIBERA N. 194/09/CSP

Segnalazioni dell'Onorevole Silvana Mura (Italia dei Valori – Lista Di Pietro) nei confronti della società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a. (Emittenti televisive in ambito nazionale Rai Uno e Rai Due) per la presunta violazione degli articoli 3 e 7 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (“Tg1” e “Tg2”)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i servizi ed i prodotti del 28 ottobre 2009;

VISTO l'articolo 1, comma 6, lettera b), nn. 1 e 9 della legge 31 luglio 1997, n. 249, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 154/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 177 del 31 luglio 1997;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 18 agosto 1990, n. 192 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante “*Testo unico della radiotelevisione*”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 7 settembre 2005, n. 208, ed, in particolare, gli articoli 3 e 7;

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*”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 43 del 22 febbraio 2000;

VISTA la deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi recante “*Comunicazione politica e messaggi autogestiti nei periodi non interessati da campagne elettorali o referendarie*”, approvata nella seduta del 18 dicembre 2002 ed integrata nella seduta del 29 ottobre 2003;

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;

VISTE le segnalazioni a firma dell'onorevole Silvana Mura, in qualità di tesoriere e legale rappresentante dell'Italia dei Valori – Lista Di Pietro, pervenute in data 30 settembre 2009 (prot.lli nn. 75324 e 75325), con le quali si asserisce che le emittenti per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale “*Rai Uno*” e “*Rai Due*”, esercite dalla società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a., non hanno assicurato nei confronti del segnalante, soggetto politico presente con proprio gruppo parlamentare presso il Senato della Repubblica, la Camera dei Deputati, nei gruppi consiliari di quattordici consigli regionali e in consigli provinciali e comunali, nonché al Parlamento europeo, il rispetto dei principi di completezza, obiettività, equità, lealtà, imparzialità e correttezza dell'informazione, né tantomeno la parità di trattamento tra le diverse forze politiche, in violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* dettate dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28 e dei principi stabiliti dagli articoli 3 e 7 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e dall'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. In particolare, nel telegiornale Tg1 e nel telegiornale Tg2 non è stato concesso alcuno spazio televisivo, né è stato fatto alcun riferimento al partito politico Italia dei Valori e ai suoi rappresentanti (l'ultima violazione risulta perpetrata in data 28 settembre 2009 dal telegiornale Tg1, edizione delle 13.30 e dal telegiornale Tg2 edizione delle ore 13.00);

VISTA la nota in data 5 ottobre 2009 (prot. n. 79480) del Servizio Comunicazione politica e Risoluzione di conflitti di interesse dell'Autorità con la quale sono state richieste alla società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a., emittenti per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale “*Rai Uno*” e “*Rai Due*”, eventuali controdeduzioni in merito alle segnalazioni pervenute;

VISTA la nota del 13 ottobre 2009 (prot. n. 78388), con il quale il soggetto segnalante ha diffidato l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ad adottare tempestivamente i provvedimenti che si riterranno necessari al fine del ripristino dell'equilibrio della presenza dell'Italia dei Valori, assumendo che i termini procedurali applicabili nel caso di specie siano quelli stabiliti dall'articolo 10, comma 2, della legge n. 28 del 2000 in materia di “*par condicio*”, ed ha contestualmente integrato gli esposti già trasmessi con un articolo di stampa (articolo su il Sole 24ore di Marco Mele), con richiesta di verificare le asserite violazioni commesse dal Tg1 e dal Tg2 nel periodo dal 28 settembre 2009 alla data della diffida (13 ottobre 2009);

VISTA la nota del 16 ottobre 2009 (prot. 79093) con la quale il Servizio comunicazione politica e risoluzione di conflitti di interessi ha fornito riscontro alla diffida avanzata, chiarendo che i termini procedurali ridotti previsti dall'articolo 10, comma 2, della legge n. 28 del 2000 trovano applicazione , per quanto riguarda le istruttorie relative a presunte violazioni dei principi in materia di informazione, solo nei periodi di svolgimento delle campagne elettorali e che, inoltre, secondo la

giurisprudenza, il decorso del termine di quarantotto ore, prescritto dalla legge con finalità sollecitatorie, non è idoneo a consumare il potere ripristinatorio dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nella materia di cui trattasi;

VISTA la memoria della società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a., pervenuta in data 9 ottobre 2009 (prot. n. 78306), con la quale la concessionaria pubblica ha rilevato quanto segue :

- la risposta alla richiesta di informazioni dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non costituisce, né può costituire memoria difensiva in mancanza di contestazione e/o di avvio del procedimento;
- le segnalazioni in questione risultano esemplarmente generiche, difettando persino dell’indicazione del periodo in cui sarebbe stata perpetrata la violazione della normativa in materia di “par condicio”, e facendo onnicomprensivo riferimento a tutti i telegiornali trasmessi da Rai Uno e da Rai Due che avrebbero determinato uno squilibrio informativo in presunto danno del partito Italia dei Valori – Lista Di Pietro, limitandosi a dichiarare la propria totale assenza dai predetti telegiornali e muovendo dall’erroneo presupposto di avere diritto di accesso a tutti i notiziari di ogni giorno e di ogni edizione;
- inoltre, si confondono i programmi appartenenti all’area dell’informazione con quelli di comunicazione politica, nonché la distinta disciplina a loro applicabile, e si chiede all’Autorità di dichiarare l’illegittima applicazione, da parte della Rai, del criterio di ripartizione del tempo, proprio della comunicazione politica;
- nell’impossibilità di dare dettagliatamente conto e ragione di quanto genericamente contestato, la Rai non può che affermare di aver pienamente rispettato i principi di pluralismo, completezza, correttezza, obiettività, equità, lealtà ed imparzialità dell’informazione, nonché di parità di trattamento rispetto all’accesso di tutti i soggetti politici derivanti dagli articoli 3 e 7 del Testo unico della radiotelevisione, dalla legge n. 28 del 2000, dalle disposizioni della Commissione parlamentare di vigilanza e dalle delibere dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- i soggetti politici possono accedere ai programmi di informazione in periodo non elettorale in condizioni di parità e di imparzialità, senza i vincoli ulteriori e di maggior dettaglio che, a norma dell’articolo 5 della legge n. 28/00 possono essere aggiunti per il periodo elettorale, secondo le rispettive competenze, dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dalla Commissione parlamentare di Vigilanza;
- l’attuazione dei principi di completezza, di imparzialità e di pluralismo nel periodo extraelettorale deve essere valutata facendo salva la mediazione giornalistica coesistente all’attività informativa, tenendo conto della rilevanza sociale dell’evento e della sua trasposizione notiziale, dell’attualità e del grado di interesse pubblico alla conoscenza del medesimo, nonché del variabile contesto del panorama complessivo degli eventi meritevoli di essere portati a conoscenza del pubblico;
- la concessionaria pubblica – come risulta per *tabulas* – ha dato ampio spazio al soggetto politico segnalante, sia garantendo la sua diretta presenza sia dando notizia

- e predisponendo approfondimenti circa la sua attività e le sue iniziative politiche anche nel periodo di tempo decorrente dalla fine della scorsa campagna elettorale;
- secondo costante giurisprudenza dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la valutazione dei programmi informativi non può limitarsi alla verifica della singola trasmissione ai fini della effettiva garanzia della presenza equilibrata dei soggetti politici;
 - nel merito, comunque, i rappresentanti del soggetto politico segnalante, anche nel periodo in considerazione, hanno beneficiato di considerevoli spazi informativi sia nei notiziari Tg1, Tg2 e Tg3, sia nei programmi di informazione Rai, anche durante l’estate, periodo in cui molte trasmissioni di approfondimento sono sospese;
 - dai dati dell’Osservatorio di Pavia allegati alla memoria difensiva risulta che nel periodo compreso tra la fine della scorsa campagna elettorale e il 28 settembre 2009 nella trasmissione “Cominciamo bene estate” in onda su Rai Tre, il soggetto politico denunciante, nella persona dell’on. Antonio Di Pietro, è stato presente alla puntata del 9 luglio 2009 (puntata sulla giustizia) e a quella del 2 settembre 2009 (puntata sulle carceri), nella trasmissione “Ballarò” del 22 settembre 2009, con ospite l’on. Di Pietro, nel corso della rubrica di attualità di Rai Due “Quasi sette” del 7 agosto 2009, nella quale è andata in onda un’intervista all’on. Nello Formisano sulla disoccupazione in Italia e sulle possibili iniziative per aiutare il Mezzogiorno; lo stesso on. Formisano è stato intervistato nel corso della puntata del 24 agosto sulla costruzione del gasdotto “Nabucco” che collegherà la Turchia con l’Austria;
 - inoltre, il Tg2 dal 5 agosto 2009 ha trasmesso trentasette interventi in sonoro dell’on. Di Pietro o di altri esponenti della lista Italia dei valori oltre alle citazioni nei servizi politici; gli appartenenti al partito politico in questione sono stati presenti con interviste e sonori in ventidue servizi;
 - infine, l’on. Antonio Di Pietro è stato ospite della puntata di Annozero in onda l’8 ottobre 2009 su Rai Due;

RITENUTO, quanto all’eccezione preliminare di natura formale, relativa all’improcedibilità dell’azione accertativa e sanzionatoria, che le istruttorie intese a rilevare le violazioni dell’articolo 3 del Testo unico della radiotelevisione, espressione del più ampio principio del pluralismo informativo, sono effettuate sulla base delle norme procedurali recate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e che, pertanto, con la richiesta di informazioni, recante la precisa illustrazione del fatto integrante la contestata violazione della normativa in materia, viene comunicato l’avvio del procedimento, ponendo la parte in grado di fornire le proprie argomentazioni difensive;

RITENUTO di estendere il periodo oggetto di verifica fino al 13 ottobre 2009 in ordine ai notiziari “Tg1” e “Tg2” ed ai programmi di approfondimento informativo diffusi da Rai Uno e da Rai Due, ai fini dell’accertamento della programmazione dell’informazione complessiva delle emittenti oggetto degli esposti in questione;

RILEVATO che dai dati di monitoraggio forniti dall'Isimm Ricerche, relativi a tutte le edizioni dei notiziari "Tg1" e "Tg2" trasmessi nel periodo tra il 23 giugno 2009 – giorno successivo alle operazioni di voto per il turno di ballottaggio delle elezioni amministrative – ed il 13 ottobre 2009, risultano le seguenti presenze del soggetto politico segnalante:

a) per quanto riguarda il notiziario "Tg1" su un tempo di antenna (somma dei tempi di parola e di notizia) complessivamente fruito dai soggetti politici pari a tredici ore, otto minuti e diciannove secondi sono stati fruiti dall'Italia dei Valori il 6,82% (cinquantatré minuti e quarantotto secondi), dal Popolo della Libertà il 28,59% (tre ore, quarantacinque minuti e ventuno secondi), dal Partito Democratico il 38,08% (cinque ore, 0 minuti e dieci secondi), dalla Lega Nord l'8,40% (un'ora, sei minuti e quindici secondi), dall'Unione di Centro il 9,07% (un'ora, undici minuti e ventinove secondi);

b) per quanto riguarda il notiziario "Tg2" su un tempo di antenna (somma dei tempi di parola e di notizia) complessivamente fruito dai soggetti politici pari a otto ore, dieci minuti e ventuno secondi sono stati fruiti dall'Italia dei Valori il 7,14% (trentacinque minuti e 0 secondi), dal Popolo della Libertà il 26,53% (due ore, dieci minuti e quattro secondi), dal Partito Democratico il 39,68% (tre ore, quattordici minuti e trentacinque secondi), dalla Lega Nord il 6,82% (trentatré minuti e ventisei secondi), dall'Unione di Centro il 9,90% (quarantotto minuti e trentadue secondi);

RILEVATO che nello stesso periodo oggetto di valutazione nei programmi di approfondimento diffusi dalle emittenti Rai Uno e Rai Due della concessionaria pubblica l'Italia dei Valori è stata presente nelle seguenti trasmissioni: "Tg Parlamento", "Unomattina", "Unomattina estate", "Question time", "Settegiorni", "Porta a Porta", "TV7", in onda su Rai Uno per un tempo complessivo di cinquantacinque minuti e trentacinque secondi; "Tg Parlamento", "Speciale", "Quello che", "Quasi le sette", "Il fatto del giorno", "Annozero", in onda su Rai Due con un tempo complessivo di un'ora, venticinque minuti e trentotto secondi;

CONSIDERATO che le trasmissioni di approfondimento ed i notiziari ricondotti alla responsabilità delle testate giornalistiche, essendo programmi identificabili per impostazione e realizzazione sono suscettibili di autonoma valutazione sotto il profilo del rispetto delle norme in materia di pluralismo;

CONSIDERATO che ai sensi degli articoli 3 e 7 del Testo Unico della radiotelevisione, i programmi di informazione devono rispettare i principi di obiettività, completezza, lealtà, imparzialità e apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, consentendo l'accesso di tutti i soggetti politici in condizioni di parità di trattamento;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 2 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 "1. le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con

imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica. 2. S'intende per comunicazione politica radiotelevisiva ai fini della presente legge la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche. Alla comunicazione politica si applicano le disposizioni dei commi successivi. Esse non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione".

CONSIDERATO che la deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi recante "*Comunicazione politica e messaggi autogestiti nei periodi non interessati da campagne elettorali o referendarie*", approvata nella seduta del 18 dicembre 2002 ed integrata nella seduta del 29 ottobre 2003, prevede, con specifico riferimento all'informazione, che "*1. I programmi di contenuto informativo sono caratterizzati dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca. 2. Nel rispetto della libertà d'informazione, ogni direttore responsabile di testata è tenuto ad assicurare che i programmi di informazione a contenuto politico-parlamentare attuino un'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche assicurando la parità di condizioni nell'esposizione di opinioni politiche presenti nel Parlamento nazionale e nel Parlamento europeo*";

CONSIDERATO che la deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi recante "*Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo*", approvata nella seduta dell'11 marzo 2003, prevede che "*1. Tutte le trasmissioni di informazione – dai telegiornali ai programmi di approfondimento – devono rispettare rigorosamente, con la completezza dell'informazione, la pluralità dei punti di vista e la necessità del contraddittorio*" ;

CONSIDERATO che le disposizioni non del tutto univoche della legge e quelle di rinvio contenute nelle deliberazioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi debbano essere lette alla luce delle indicazioni date dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 155 del 24 aprile/7maggio 2002). Con tale sentenza la Corte (richiamando la propria precedente sentenza n. 112 del 1993) ha posto in rilievo come "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". "Il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque" – prosegue la Corte "tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli.....della pari visibilità dei partiti, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda...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...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 conformarsi al criterio della parità di trattamento, il quale va inteso, secondo il consolidato orientamento dell’Autorità, 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;

CONSIDERATO che la valutazione dell’Autorità volta a verificare il rispetto dei principi di tutela del pluralismo, dell’imparzialità, dell’indipendenza, della completezza, dell’obiettività e di parità di trattamento tra le diverse forze politiche nel periodo non elettorale si rivolge al complesso dei programmi informativi trasmessi, nei quali assuma carattere rilevante l’esposizione di opinioni e valutazioni politiche;

CONSIDERATO che in un quadro di valutazione complessiva dei tempi di antenna (comprensivi dei tempi di parola e di notizia) fruiti dal soggetto segnalante e dalle altre forze politiche analoghe, e complessivamente esaminando i programmi dell’area dell’informazione diffusi dalle emittenti Rai Uno e Rai Due, non si rileva una specifica sottopresenza del soggetto esponente nel periodo considerato;

VISTA la proposta del Servizio comunicazione politica e risoluzione di conflitti di interesse;

UDITA la relazione dei Commissari, Giancarlo Innocenzi Botti e Michele Lauria, relatori ai sensi dell’articolo 29 del “*Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*”;

DELIBERA

L’archiviazione degli atti rispetto alle presunte violazioni.

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

Roma, 28 ottobre 2009

IL PRESIDENTE
Corrado Calabrò

IL COMMISSARIO RELATORE
Giancarlo Innocenzi Botti

IL COMMISSARIO RELATORE
Michele Lauria

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Viola