



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 197/10/CSP

SEGNALAZIONE DELL'ONOREVOLE SILVANA MURA (ITALIA DEI VALORI – LISTA DI PIETRO) NEI CONFRONTI DELLA SOCIETA' RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. (EMITTENTE TELEVISIVA IN AMBITO NAZIONALE RAI UNO) PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 3 E 7 DEL DECRETO LEGISLATIVO 31 LUGLIO 2005, N. 177 , COME MODIFICATO DAL DECRETO LEGISLATIVO 15 MARZO 2010, N. 44 E DELLA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28 (“TG1”)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i servizi ed i prodotti del 16 settembre 2010;

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, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, recante “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”, 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*”;

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;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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;

VISTA la segnalazione a firma dell'onorevole Silvana Mura, nella qualità di tesoriere e legale rappresentante dell'Italia dei Valori – Lista Di Pietro, pervenuta in data 23 luglio 2010 (prot. n. 46055), nella quale si lamenta che il telegiornale Tg1 in onda su Rai Uno non ha concesso un adeguato spazio né fatto equo riferimento ai ai soggetti appartenenti al “soggetto” politico Italia dei Valori, nonostante la sua rappresentanza parlamentare sia alla Camera dei Deputati sia al Senato della Repubblica nonché al Parlamento europeo, in violazione dei principi di completezza, correttezza, obiettività, equità, lealtà, imparzialità e parità di trattamento recati dagli articoli 3 e 7 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, dalla legge n. 28/2000, nonché dall'Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo adottato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in data 11 marzo 2003;

VISTA la nota in data 29 luglio 2010 (prot. n. 47689) 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. eventuali controdeduzioni in merito alla segnalazione pervenuta;

VISTA la memoria della società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a., pervenuta in data 27 agosto 2010 (prot. n. 51407), con la quale la concessionaria pubblica ha rilevato quanto segue:

- la segnalazione in questione risulta esemplarmente generica, senza l'indicazione del periodo in cui sarebbe stata perpetrata la violazione della normativa *de qua*, facendo onnicomprensivo riferimento a tutte le edizioni del Tg1 e limitandosi a dichiarare che non sarebbe stato concesso adeguato spazio televisivo, incluso quello del telegiornale del 22 luglio, edizione delle 13,30, 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;
- la denuncia quindi, poiché estremamente generica e confusa, nonché priva, oltre che dell'indicazione delle norme asseritamente violate, anche di ogni altro elemento idoneo ad evidenziare il fatto o i fatti che nel concreto avrebbero determinato le non meglio identificate violazioni del Testo Unico e della legge n. 28 del 2000, non consente l'esercizio del contraddittorio, previsto e garantito dall'articolo 24, comma



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- 2, della Costituzione, oltre che dagli articoli 14 e 18, comma 1 e 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689;
- 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, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, dalla legge n. 28 del 2000, dalle disposizioni della Commissione parlamentare di vigilanza e dalle delibere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
 - la pretesa del partito denunciante contrasta con il principio ormai consolidato nella giurisprudenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e in quella del Giudice amministrativo - in base al quale il rispetto del pluralismo informativo va valutato non con riferimento a singoli telegiornali (o a singoli programmi di approfondimento), ma con riferimento al complesso dei programmi di informazione diffusa da Rai (notiziari e programmi di approfondimento informativo) - ed è stato ribadito nella delibera n. 109/09/CSP del 28 ottobre 2009 e , da ultimo, nella delibera n. 135/10/CSP dell'8 luglio 2010;
 - la citata delibera n. 109/09/CPS, oggetto di impugnativa da parte del segnalante, è stata confermata in via cautelare dal Tribunale Amministrativo che, con ordinanza n. 00198/2010, ne ha negato la sospensione sul presupposto che "appare condivisibile quanto affermato dall'Autorità, secondo cui i notiziari ed i programmi a contenuto informativo sono sottratti al particolare rigore della disciplina prescritta per i programmi di comunicazione politica, ed ha confermato la correttezza dell'operato dell'Agcom che "ha esteso la verifica del rispetto delle norme di cui alla legge n. 28 del 2000 non solo ai notiziari individuati dal ricorrente, ma anche ai programmi di approfondimento informativo ed ha quindi effettuato una valutazione globale sull'emittente";
 - la valutazione del rispetto del pluralismo non può essere effettuata con riferimento al singolo telegiornale, perché si inciderebbe sulla libertà imprenditoriale dell'editore ed ancor più sulla libertà di manifestazione del pensiero e di informazione dei giornalisti i quali verrebbero condizionati, nell'esercizio della loro professione, in violazione degli articoli 41 e 21 della Costituzione, addirittura in singoli e puntuali programmi o serie di programmi e non nel'intero complesso della programmazione (Tar del Lazio, Sez. II, sent. N. 869 del 2005);
 - 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 pubblica conoscenza;
 - nel merito, i rappresentanti del soggetto politico segnalante, anche nel periodo extraelettorale di giugno - luglio 2010, hanno beneficiato di considerevoli spazi



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

informativi e la loro presenza nelle trasmissioni di informazione di Rai, compreso il Tg1, laddove necessitata da fatti dell'attualità e della cronaca in relazione ai quali ha assunto rilevanza l'opinione dei medesimi, è avvenuta nel rispetto dei principi di pluralismo, completezza ed obiettività;

- la Rai ha sempre fornito adeguata informazione circa le principali iniziative dei soggetti esponenti e circa la posizione dei medesimi in merito a tutte le questioni che si sono presentate e si presentano di volta in volta e, a differenza di quanto affermato dall'esponente, la presenza nei programmi di informazione diffusi da Rai, compreso il Tg1, è stata cospicua;
- dai dati rilevati dall'Osservatorio di Pavia è possibile verificare agevolmente che è stata assicurata una notevole presenza di esponenti del soggetto politico Italia dei Valori – Lista Di Pietro nei notiziari e nei programmi di informazione Rai diffusi nel periodo extraelettorale giugno – luglio 2010;
- come attestato dal direttore di Rai Tre con lettera del 6 agosto, molti inviti a partecipare a trasmissioni Rai sono stati rifiutati da esponenti del partito segnalante, in particolare l'on. Antonio Di Pietro o, in alternativa, l'on. Massimo Donati, sono stati più volte invitati alla trasmissione “Cominciamo Bene Estate”, declinando l'invito. Anche alla trasmissione “TeleCamere” non è stato possibile avere la sua disponibilità nei giorni di registrazione del programma;
- infine, si precisa che l'onorevole Luigi De Magistris è stato invitato e dovrebbe partecipare alla trasmissione “Cominciamo Bene Estate” in onda su Rai Tre in data 26 agosto 2010;

RITENUTO, secondo i criteri valutativi utilizzati dall'Autorità per i periodi extraelettorali e ritenuti conformi dal TAR Lazio (Tar Lazio, ordinanza n. 00198/2010 del 15 gennaio 2010 e sentenza Sez. II, n. 826 del 2005), di estendere la verifica alla complessiva programmazione di informazione (notiziari e programmi di approfondimento) dell'emittente Rai Uno nel periodo luglio – agosto 2010;

RILEVATO che analoga verifica, riguardante il periodo aprile – giugno 2010, è stata compiuta nel corso del procedimento avviato a seguito all'esposto trasmesso all'Autorità dall'Italia dei Valori il 28 maggio 2010, conclusosi con la delibera n. 135/10/CSP dell'8 luglio 2010;

RILEVATO che dai dati di monitoraggio forniti dall'Isimm Ricerche, relativi a tutte le edizioni dei notiziari del “Tg1” risultano le seguenti presenze del soggetto segnalante:

- a) nel periodo tra il 1° e il 31 luglio 2010, su un tempo di antenna (somma dei tempi di parola e di notizia) complessivamente attribuito ai soggetti politici pari a cinque ore, sei minuti e quarantatré secondi sono stati fruiti dall'Italia dei Valori il 4,98% (quindici minuti e diciassette secondi), dal Popolo della Libertà il 53,20% (due ore, quarantatré minuti e sedici secondi), dal Partito Democratico il 22,06% (un'ora, sette minuti e



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

quarantuno secondi), dalla Lega Nord il 7,75% (ventitré minuti e quarantasette secondi) e dall'Unione di Centro il 6,84% (ventuno minuti);

b) nel periodo tra il 1° e il 31 agosto 2010 su un tempo di antenna (somma dei tempi di parola e di notizia) complessivamente attribuito ai soggetti politici pari a sei ore, quarantaquattro minuti e tredici secondi sono stati fruiti dall'Italia dei Valori il 4,44% (diciassette minuti e cinquantotto secondi), dal Popolo della Libertà il 37,71% (due ore, trentadue minuti e ventisei secondi), da Futuro e libertà per l'Italia il 13,60% (cinquantaquattro minuti e cinquantanove secondi), dal Partito Democratico il 16,83% (un'ora, otto minuti e un secondo), dalla Lega Nord l' 11,96% (quarantotto minuti e venti secondi) e dall'Unione di Centro il 7,74% (trentuno minuti e diciotto secondi);

RILEVATO che nello stesso periodo oggetto di valutazione nei programmi di approfondimento informativo diffusi dall'emittente Rai Uno l'Italia dei Valori è stata presente nelle seguenti trasmissioni: *Tg parlamento* del 14, 21, 22, 27, 30 luglio 2010 e del 2 agosto 2010, *Uno Mattina estate* del 3 agosto 2010; *Tv7* del 6 agosto 2010;

CONSIDERATO che ai sensi degli articoli 3 e 7 del Testo Unico della radiotelevisione, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, 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 radiotelesive 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 radiotelesiva ai fini della presente legge la diffusione sui mezzi radiotelesivi 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 radiotelesivi 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"*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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/7 maggio 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 attagliano *“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 che il TAR del Lazio – Sezione Terza Ter -, con le recenti pronunce (ordinanze n. 01179 e 01180 dell'11 marzo e sentenze n. 11187 e n. 11188 del 13 maggio 2010) emesse con riferimento alla disciplina regolamentare adottata dall'Autorità per lo svolgimento delle campagne elettorali relative alle elezioni regionali, provinciali e comunali del 28 e 29 marzo 2010, ha ribadito il distinguo operato dal giudice delle leggi tra *“programmi di informazione”* e *“comunicazione politica radiotelevisiva”* ed ha ritenuto non conforme al dettato dell'articolo 2 della legge 28 del 2000 una disciplina che estenda ai primi le regole dettate per la seconda;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 di informazione trasmessi correlati all'attualità e alla cronaca politica;

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, nei notiziari del Tg1, e complessivamente esaminando i programmi dell'area dell'informazione diffusi da Rai 1, si rileva una lieve sottopresenza del soggetto esponente nel periodo considerato rispetto a forze politiche di analoga consistenza;

RITENUTO di dover richiamare la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo ad assicurare nei notiziari del Tg1, nel 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, una rappresentazione più equa del soggetto politico esponente;

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

UDITA la relazione dei Commissari, Michele Lauria e Gianluigi Magri, relatori ai sensi dell'articolo 29 del "Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità";

DELIBERA

La società Rai Radiotelevisione Italiana Spa è richiamata ad assicurare nei notiziari del Tg1 diffusi da Rai Uno, nel rispetto dei principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della completezza, dell'obiettività e di parità di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

trattamento tra le diverse forze politiche, una rappresentazione più equa del soggetto politico esponente .

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

Roma, 16 settembre 2010

IL PRESIDENTE
Corrado Calabrò

IL COMMISSARIO RELATORE
Michele Lauria

IL COMMISSARIO RELATORE
Gianluigi Magri

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