

DELIBERA N. 255/20/CONS

ARCHIVIAZIONE DELL'ESPOSTO PRESENTATO DAGLI ON.LI DANIELA SANTANCHÉ, GIORGIO MULÉ, MASSIMILIANO CAPITANIO NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI A TUTELA DEL PLURALISMO DELL'INFORMAZIONE NEI PERIODI NON ELETTORALI

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 25 giugno 2020;

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 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*”;

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 delibera n. 200/00/CSP del 22 giugno 2000, recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali*”;

VISTA la delibera n. 22/06/CSP del 1° febbraio 2006, recante “*Disposizioni applicative delle norme e dei principi vigenti in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali*”;

VISTA la delibera n. 243/10/CSP del 15 novembre 2010, recante “*Criteri per la vigilanza sul rispetto del pluralismo politico e istituzionale nei telegiornali diffusi dalle reti televisive nazionali*”;

VISTO il provvedimento approvato dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta del 18 dicembre 2002 sulla comunicazione politica e messaggi autogestiti nei periodi non elettorali;

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 delibera n. 401/10/CONS del 22 luglio 2010, recante “*Disciplina dei tempi dei procedimenti*” e successive modifiche e integrazioni;

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. 95/19/CONS;

VISTO l’esposto pervenuto in data 15 maggio 2020 con il quale gli on.li Daniela Santanché, Giorgio Mulé, Massimiliano Capitanio hanno segnalato la presunta violazione dei principi in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei programmi di informazione della Rai. In particolare i segnalanti evidenziano che “ nel mese di aprile, in particolare nel notiziario in onda su Rai 1, si registrano gravi squilibri, soprattutto sul piano della rappresentazione delle posizioni politiche e delle informazioni tutt’altro che equa e imparziale; nello specifico, come rilevato dai dati dell’Osservatorio di Pavia forniti alla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nella sola settimana dal 4 al 10 aprile, il Governo ha occupato l’81% del tempo del Tg1 dedicato alla politica. A ciò si aggiunga che ai partiti che compongono la maggioranza (PD, M5S, Liberi e Uguali e Italia Viva) è stato dedicato l’8,1% di presenza. La somma dei dati appena citati evidenzia come nella prima settimana di aprile, il Governo e la maggioranza abbiano raggiunto il 90% di presenza nel Tg1, mentre i partiti delle opposizioni (Lega, Forza Italia e Fratelli d’Italia) hanno raggiunto complessivamente il 7,5% di presenza; nella settimana dall’11 al 17 aprile, il Governo ha raggiunto il 96,2% di presenza nelle rubriche nazionali a cura del notiziario in onda su Rai 1 (Speciale Tg1, TGI Dialogo e TV7), mentre i partiti delle opposizioni (Lega, Forza Italia e Fratelli d’Italia) hanno raggiunto complessivamente l’1,5% del tempo; (...) nell’ultima settimana di aprile, Governo e maggioranza hanno raggiunto il 74% di presenza nel Tg1, mentre i partiti delle opposizioni (Lega, Forza Italia e Fratelli d’Italia) hanno sfiorato complessivamente l’8% di presenza”. Gli esponenti sottolineano che “quanto appena esposto evidenzia una inspiegabile, schiacciante preponderanza delle voci degli esponenti del Governo e della maggioranza rispetto alle opposizioni, in aperta violazione dei basilari principi dell’informazione radiotelevisiva volti ad assicurare la massima imparzialità e completezza nell’informazione radiotelevisiva”. Chiedono pertanto all’ Autorità “di intervenire al fine di garantire l’effettiva osservanza dei principi richiamati, alla luce della palese violazione di quanto sopra enunciato, impegnando la Rai a procedere nell’immediato al riequilibrio dell’informazione nei notiziari, in particolar modo riconducibili alla testata di Rai 1”;

VISTA la memoria difensiva, pervenuta in data 26 maggio 2020 con la quale la società Rai ha rilevato, in merito ai fatti contestati, in sintesi, quanto segue:

- al fine di un corretto inquadramento giuridico dei fatti contestati si rileva che il periodo considerato nell’esposto non riguarda alcuna campagna elettorale, pertanto il riferimento la legge 28 è inconferente;
- per quanto riguarda il merito delle censure sollevate si rileva che l’articolo 11 comma 1 del Provvedimento della Commissione parlamentare di vigilanza del 18 dicembre 2002 stabilisce che i programmi di contenuto informativo sono caratterizzati dalla correlazione ai temi dell’attualità e della cronaca. Inoltre è noto che i mesi di marzo

e aprile 2020 sono stati l'apice della più grave crisi sanitaria, sociale ed economica che il mondo abbia attraversato dalla fine della seconda guerra mondiale. Tutto ciò ha inevitabilmente rivestito carattere di interesse sociale ed è stato oggetto di una costante attività di comunicazione e informazione per i cittadini. Gli esponenti si lamentano anche dei tempi di parola e notizia attribuiti ai membri del Governo nel corso della crisi sanitaria in atto sostenendo che in questa fase la qualità delle informazioni offerte ai cittadini debba essere misurata sulla base di indicatori numerici riportati nelle tabelle di monitoraggio degli istituti di ricerca, peraltro su base settimanale. Si rileva che nelle norme che si assumono violate non vi è alcuna disposizione che imponga la ripartizione matematica dei tempi che l'informazione deve dedicare alle notizie e ai soggetti politici salvo che non si tratti dei programmi di comunicazione politica. Il pluralismo informativo in un'accezione costituzionalmente orientata deve essere inteso come l'apertura alla pluralità delle fonti, alla rappresentazione dei molteplici orientamenti che animano la società e che deve dar voce al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero nel rispetto dell'autonomia editoriale di ciascuna testata. Tale esigenza trova il proprio completamento e contro-bilanciamento nelle libertà di espressione del pensiero, di critica e di cronaca tutelate dall'articolo 21 della costituzione;

- le disposizioni a tutela del pluralismo, che la migliore giurisprudenza definisce di natura qualitativa, riguardano la correttezza, la lealtà e la completezza dell'informazione, in contrapposizione alla natura quantitativa tipica della comunicazione politica. Tale consolidato orientamento è stato codificato anche dalle ben note pronunce del Consiglio di Stato del 9 ottobre 2014 (n. 6066 e 6067); quanto detto vale per tutte le trasmissioni di informazione, ma a maggior ragione per i notiziari che considerati i tempi a disposizione devono necessariamente aderire all'agenda politica e ai fatti più rilevanti da questa proposti;

- l'esposto appare destituito di fondamento anche sotto altro profilo. In base alle previsioni della delibera Agcom n.243/10/CSP nei periodi interessati dalle campagne elettorali il pluralismo informativo nell'ambito dei notiziari televisivi deve essere valutato su base trimestrale. In base ai dati elaborati dall'osservatorio di Pavia la presenza in termini di tempo di parola attribuito ai membri del Governo, ai soggetti politici di maggioranza o di opposizione nell'ambito di tutta l'informazione giornalistica Rai risulta bilanciata e coerente con l'esigenza di garantire una completa informazione in relazione ai fatti dell'attualità. Nel complesso dell'informazione garantita dai notiziari Rai nel trimestre Febbraio Aprile 2020 la ripartizione dei tempi in voce tra le diverse componenti politiche (istituzionale, governativa, maggioranza parlamentare e opposizione) risulta al netto delle esigenze dettate dall'emergenza analoga a quella normalmente attribuita nei periodi ordinari. Un terzo del tempo attribuibile al Governo nelle settimane contestate è stato dedicato alla trasmissione in diretta degli interventi con il quali il Presidente del consiglio ha presentato agli italiani i provvedimenti di salute pubblica ed economia varati dall'Esecutivo;

- in questa fase per un notevole periodo di tempo il Parlamento non si è nemmeno riunito, una contingenza segno dell'eccezionalità e della profondità della crisi nella quale si è trovato il Paese, cui il Tg1 ha dovuto adeguarsi per fornire al pubblico tutte le

informazioni necessarie, predisponendo un gran numero di edizioni straordinarie che per loro natura dovrebbe essere valutate esclusivamente in considerazione della straordinarietà dei momenti che le generano. Inoltre, nei mesi di marzo e aprile un numero significativo di edizioni del tg1 è stata sostituita da edizioni di Rai News 24 per ragioni di riorganizzazione aziendale dovuta alla crisi; questa evenienza ha sottratto spazio ulteriore a disposizione della testata per dar voce più ampia a ogni componente nel dibattito politico;

- non può non essere tralasciata la richiesta di riequilibrio formulata dai segnalanti; non è dato comprendere infatti in base a quale fondamento l'Autorità dovrebbe imporre un equilibrio in favore delle forze di opposizione per controbilanciare lo spazio informativo garantito all'attività istituzionale del Governo peraltro in una fase emergenziale;
- si chiede pertanto che l'Autorità disponga l'archiviazione dell'esposto.

CONSIDERATO che ai sensi dell'art. 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 l'imparzialità dell'informazione e che, ai sensi del successivo art. 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 tali disposizioni devono essere lette alla luce delle indicazioni date dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalla sentenza 7 maggio 2002 n. 155 con cui la Corte ha evidenziato che *“il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 della Costituzione, [è] 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”*;

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 ovvero tenuto

conto del rapporto tra tempi fruiti dalle diverse forze politiche. 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 con la delibera n. 243/10/CSP l'Autorità ha definito i criteri per la vigilanza e la valutazione del rispetto del pluralismo politico ed istituzionale nei telegiornali, disponendo in particolare che, avuto riguardo ai parametri sui quali si fonda la rilevazione, costituiti dal tempo di notizia, dal tempo di parola e dal tempo di antenna, ai fini della valutazione riveste peso prevalente, ancorché non esclusivo, il tempo di parola attribuito a ciascun soggetto politico o istituzionale;

CONSIDERATO che, secondo quanto previsto nella medesima delibera, nei periodi non interessati da campagne elettorali l'Autorità pubblica mensilmente i dati di monitoraggio relativi ai telegiornali esaminati ed effettua d'ufficio la valutazione del rispetto del pluralismo politico-istituzionale da parte di ciascun telegiornale sottoposto a monitoraggio nell'arco di un periodo più ampio, ossia di un trimestre, affinché ciascuna testata, secondo la propria autonoma linea editoriale e nell'esercizio del diritto-dovere di cronaca, assicuri il rispetto dei principi richiamati nel Testo unico, dando peraltro conto dei principali fatti di cronaca politico-istituzionale intervenuti nel periodo considerato;

CONSIDERATO che con la delibera n. 22/06/CSP l'Autorità ha fatto propria, estendendola alle emittenti radiotelevisive nazionali private, la raccomandazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo approvata nella seduta dell'11 marzo 2003, stabilendo che l'informazione e l'approfondimento politico, in qualsiasi trasmissione collocati, devono conformarsi ai criteri di imparzialità, equità, completezza, correttezza e pluralità dei punti di vista ed equilibrio delle presenze. A questi fini, per soggetti politici si intendono le forze politiche che costituiscono un autonomo gruppo in uno dei due rami del Parlamento nazionale oppure le forze politiche rappresentate al Parlamento europeo;

CONSIDERATO che il rilievo svolto dal Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 6066 e 6067/2014 in ordine al ricorso al criterio quantitativo, nel senso dell'inadeguatezza dell'esclusivo ricorso allo stesso per apprezzare l'effettivo grado di pluralismo nei programmi di approfondimento informativo, ancorché rivolto ai programmi di approfondimento non può non dispiegare effetti anche sui notiziari la cui funzione è quella di informare quasi in tempo reale i cittadini sui principali fatti di attualità e di cronaca;

CONSIDERATO tuttavia che, pur nel doveroso rispetto dell'attualità della cronaca, sulla scorta delle norme regolamentari sopra richiamate la valutazione sull'equilibrio delle presenze deve essere svolta tenendo conto anche della consistenza parlamentare dei gruppi;

RITENUTO pertanto quanto segue:

- la valutazione del rispetto del pluralismo politico-istituzionale da parte di ciascun telegiornale Rai sottoposto a monitoraggio è effettuata alla luce dei dati di monitoraggio televisivo forniti dalla società Geca Italia S.r.l. che, nei periodi non elettorali, sono valutati avuto riguardo all'andamento del trimestre;
- gli esponenti hanno segnalato presunte violazioni del rispetto del pluralismo che sarebbero avvenute nel periodo di un mese (aprile 2020) vale a dire con riferimento ad un arco temporale più limitato rispetto a quello cui si riferiscono le norme regolamentari citate applicabili nei periodi non elettorali;
- nel mese di marzo 2020, questa Autorità, tenuto conto del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 con il quale era stato dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza nazionale e del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, con il quale il Governo aveva disposto una serie di misure volte a garantire la tutela della salute pubblica e la sicurezza, ha ritenuto doveroso assumere iniziative finalizzate ad assicurare la diffusione di una informazione corretta ed obiettiva, responsabilizzando le emittenti in quanto esercenti una funzione di interesse generale ai sensi dell'art. 7 del Testo Unico;
- pertanto, con la delibera 129/20/CONS questa Autorità ha inteso richiamare tutti i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici affinché provvedessero ad assicurare una copertura informativa corretta e completa in relazione al tema del "coronavirus covid-19", effettuando ogni sforzo per garantire la testimonianza di autorevoli esperti del mondo della scienza e della medicina allo scopo di fornire ai cittadini utenti informazioni verificate e fondate;
- nei mesi di marzo, aprile e maggio sono stati resi disponibili sul sito Agcom i dati relativi al tempo di argomento con specifico riferimento al tema "Coronavirus Covid -19". In particolare, per quanto concerne la Concessionaria pubblica nel mese di marzo i tg e i programmi Rai hanno rispettivamente dedicato al tema del coronavirus il 72,73% e il 66,37% del tempo di argomento; nel mese di aprile il 77,23% e il 68,56%; nel mese di maggio il 53,44% e il 49,44%;
- nel mese di maggio, al fine di verificare l'andamento dei tempi fruiti dai soggetti politici e istituzionali in vista della prescritta valutazione trimestrale dei tg (trimestre marzo-maggio 2020), l'Autorità ha esaminato i dati di monitoraggio riferiti ai notiziari diffusi nei mesi di marzo e aprile, tenendo conto del fatto che l'andamento dei tempi era stato influenzato dall'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del "coronavirus covid-19" sia nel caso degli argomenti trattati e la loro rilevanza pubblica, che per gli interventi dei soggetti politici e istituzionali. Su questi ultimi, in particolare, avevano pesato significativamente – anche nelle testate Rai - gli interventi degli amministratori locali con cariche rilevanti nelle regioni più colpite dal coronavirus o che sono state al centro del dibattito, nonché

le conferenze stampa tenute dal Presidente del Consiglio per rappresentare i provvedimenti assunti e le misure deliberate.

- cionondimeno, considerato che con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”, è stata avviata la cosiddetta “fase 2” a partire dal 4 maggio, anche in ragione dell'andamento della curva dei contagi da Covid-19, in calo rispetto ai mesi precedenti, l'Autorità - considerato che l'agenda dei temi politici trattata dai notiziari non sarebbe stata unicamente rivolta all'emergenza sanitaria – ha inviato una comunicazione a tutte le emittenti nazionali, compresa la concessionaria pubblica, per richiamarle al rispetto dei principi a tutela del pluralismo e della completezza dell'informazione, nonché della parità d'accesso in vista della valutazione trimestrale dei dati. In particolare, è stata rappresentata l'esigenza di garantire l'equilibrio dell'informazione nei notiziari e nei programmi extra-tg e l'accesso a tutti i soggetti politici che partecipano al dibattito pubblico, proprio in ragione di alcune anomalie registrate anche sulle testate della concessionaria pubblica (Tg1, Tg2, Tg3, Rainews) dovute a disparità di trattamento tra forze politiche omologhe o comunque all'incoerenza dei tempi fruiti con la rappresentanza parlamentare dei soggetti, anche tenendo conto dell'agenda politica e dei tempi destinati ai rappresentanti del Governo;
- i dati di monitoraggio dell'intero trimestre (marzo – maggio 2020) riferiti ai notiziari diffusi dalle testate Rai non hanno evidenziato il persistere di gravi squilibri in ragione dell'azione di riequilibrio avviata soprattutto nel mese di maggio che ha consentito di apprezzare una più articolata presenza delle diverse forze politiche che partecipano al dibattito;

RILEVATO inoltre che, in esito all'esame dei dati del trimestre marzo – maggio 2020, anche in considerazione dell'imminente avvio delle campagne elettorali, l'Autorità ha inviato una comunicazione alla concessionaria pubblica affinché la stessa garantisca, nel corso del periodo pre-elettorale, il più rigoroso rispetto della parità di trattamento tra soggetti politici e l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche, nonché la puntuale distinzione tra l'esercizio delle funzioni istituzionali, correlate alla completezza dell'informazione, e l'attività politica in capo agli esponenti del Governo. Ciò al fine di assicurare una informazione completa ed imparziale sui principali temi di attualità attraverso la 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.

RITENUTO, pertanto, di archiviare l'esposto presentato dagli on.li Daniela Santanché, Giorgio Mulé, Massimiliano Capitanio;

VISTO l'articolo 7 del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, recante “Misure

urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni” (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132), come modificato, da ultimo, dall’articolo 117 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), ai sensi del quale “*Il Presidente e i componenti del Consiglio dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di cui all’articolo 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, in carica alla data del 19 settembre 2019, continuano a esercitare le proprie funzioni fino a non oltre i sessanta giorni successivi alla data di cessazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarata con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020*”;

UDITA la relazione del Commissario Mario Morcellini, relatore ai sensi dell’art. 31 del *Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*;

DELIBERA

l’archiviazione dell’esposto presentato dagli on.li Daniela Santanché, Giorgio Mulé, Massimiliano Capitanio per le ragioni di cui in premessa.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. e ai segnalanti, è pubblicata sul sito *web* dell’Autorità e trasmessa alla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Roma, 25 giugno 2020

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Mario Morcellini

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE *f.f.*
Nicola Sansalone