



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 373/16/CONS

**ESPOSTO PRESENTATO DALL'ON. MAURIZIO LUPI
(PRESIDENTE DEL GRUPPO PARLAMENTARE AREA POPOLARE
ALLA CAMERA DEI DEPUTATI) PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DEI
PRINCIPI A TUTELA DEL PLURALISMO DELL'INFORMAZIONE DA
PARTE DELLA SOCIETA' R.T.I.- RETI TELEVISIVE ITALIANE S.P.A.
NEI PERIODI NON ELETTORALI**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 28 luglio 2016;

VISTO l'art. 1, comma 6, *lett. b)*, n. 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

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 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 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”*;

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

VISTE le sentenze del Consiglio di Stato nn. 6066 e 6067 del 9 ottobre 2014 e depositate in data 10 dicembre 2014;

VISTO l'esposto presentato in data 4 aprile 2016 (prot. n. 17967) a firma dell'on. Maurizio Lupi, Presidente del Gruppo parlamentare Area Popolare alla



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Camera dei Deputati, con il quale è stata segnalata la presunta violazione da parte della società R.T.I. Reti Televisive Italiane S.p.A. (di seguito anche R.T.I.) dei principi di pluralismo informativo e di parità di trattamento tra soggetti politici nei programmi *extra-tg* delle testate Mediaset, in quanto dai dati di monitoraggio relativi al periodo settembre 2015-gennaio 2016, pubblicati sul sito dell'Autorità, emerge “una sottorappresentazione del soggetto politico Area Popolare nei programmi *extra-tg* di R.T.I. considerando che “Area Popolare ha avuto un’esposizione del 6,04% a fronte di 21,46% della Lega Nord, di un 32,20% del PD e di un 19,36% di Forza Italia”. Nel richiamare il quadro normativo di riferimento vigente, il soggetto politico segnalante chiede all'Autorità “di valutare gli elementi del presente esposto e di adottare tutte le misure [...] al fine di imporre il rispetto dell’equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche [...] e di assicurare che un tempo di parola congruo e coerente con il peso della sua consistenza parlamentare [...] sia garantito al soggetto politico Area Popolare”;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento notificata in data 5 aprile 2016 (prot. n. 18191), con la quale è stato assegnato a R.T.I. il termine dell’11 aprile 2016 per la presentazione di memorie, giustificazioni o scritti difensivi, nonché della motivata richiesta di essere sentiti in merito alle doglianze contenute nell’esposto, stante l’approssimarsi dell’inizio della campagna elettorale;

VISTA la memoria trasmessa da R.T.I. in data 11 aprile 2016 (prot. n. 19324) con la quale la società ha esposto le proprie controdeduzioni in ordine alle doglianze dell’esponente, rappresentando quanto segue:

- in via preliminare, la segnalazione riguarda dati del monitoraggio dei tempi attribuiti ai soggetti politici nei programmi di approfondimento informativo nel periodo settembre 2015-gennaio 2016, già valutati dall’Autorità, senza che quest’ultima abbia sollevato alcuna contestazione. La segnalazione non apporta alcun elemento nuovo, avendo carattere generico e deve quindi essere dichiarata inammissibile;
- nel merito la stessa è infondata in fatto. Riguardo ai programmi di approfondimento informativo, concerne soltanto quelli riconducibili alla testata giornalistica “Tg4” nel mese di gennaio e non l’insieme dei programmi informativi dell’editore, nel cui ambito agli esponenti del soggetto politico Area Popolare è stata invece attribuita una visibilità significativa, sempre nel mese di gennaio. Comunque nel periodo settembre 2015-gennaio 2016 nell’ambito dei programmi informativi, è stata attribuita notevole visibilità ai rappresentanti di Area Popolare. Le medesime osservazioni valgono anche per il successivo periodo gennaio-marzo 2016;
- la segnalazione è pure giuridicamente infondata. In primo luogo, la stessa richiede l’indebita estensione del criterio di rigida proporzionalità tra consistenza numerica di un gruppo parlamentare e quantità di tempo attribuito ai suoi esponenti, tipico della comunicazione politica, al diverso ambito dell’informazione politica. A questo proposito Area Popolare partecipa al programma di comunicazione politica “Super Partes”, trasmesso sulle reti generaliste di R.T.I., godendo di un tempo proporzionato alla propria rappresentanza parlamentare: a questo proposito Area



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Popolare non ha sollevato alcuna contestazione. In secondo luogo la giurisprudenza amministrativa, con le pronunce del Consiglio di Stato, 9 ottobre 2014, nn. 6066 e 6067 nonché del Tar Lazio, ha affermato che la valutazione quantitativa dei tempi assegnati ai partiti politici prescinde completamente dai contenuti dell'informazione offerta, come anche dalla loro obiettività e completezza, risolvendosi in un'indebita limitazione della libertà di manifestazione del pensiero *ex art. 10* della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

- conclusivamente R.T.I. chiede l'archiviazione del presente procedimento, non essendoci stata alcuna generale disattenzione nei suoi programmi informativi nei confronti del soggetto politico esponente;

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 ai sensi della delibera n. 22/06/CSP *“tutte le trasmissioni di informazione, compresi i telegiornali, le rubriche e le trasmissioni di approfondimento devono rispettare i principi di completezza e correttezza dell'informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento e che nei programmi di informazione e di approfondimento l'equilibrio delle presenze deve essere assicurato durante il ciclo della trasmissione”*;

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 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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 i telegiornali, in quanto strettamente correlati ai temi dell’attualità e della cronaca, si caratterizzano per l’esposizione generale delle principali notizie relative all’attualità, anche con l’intervento di soggetti politici e che, diversamente, i programmi di approfondimento informativo sono dedicati alla trattazione specifica ed approfondita di notizie o temi legati all’attualità politico-istituzionale con la presenza di soggetti politici le cui iniziative afferiscono quelle tematiche;

CONSIDERATO che la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 155/2002 ha evidenziato la diversità ontologica tra i programmi appartenenti all’area dell’informazione e quelli di comunicazione politica e che tale orientamento è stato ribadito anche dal giudice amministrativo. In particolare il TAR Lazio-Sezione Terza *Ter*, con le ordinanze 11 marzo 2010 n. 1179 e n. 1180 e le successive sentenze del 13 maggio 2010 n. 11187 e n. 11188, ha ritenuto non conforme all’art. 2 della legge n. 28 del 2000 una disciplina che estenda all’informazione le regole dettate per la comunicazione politica;

CONSIDERATO, in particolare, che la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sentenza n. 1943/2011) ha confermato che la normativa in materia di informazione non impone per tali programmi né parità matematiche, né limiti quantitativi di presenze, né obblighi incondizionati di partecipazione di esponenti di forze politiche che siano scollegati dal tema delle trasmissioni;

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato nelle sentenze 10 dicembre 2014 n. 6066 e n. 6067, nel condividere le conclusioni delle decisioni del Tar Lazio 4 febbraio 2014 n. 1392 e n. 1394, ha affermato che: (i) “non vi è una fonte legislativa che disciplini i programmi di informazione trasmessi in periodi non elettorali, prevedendo obblighi di proporzionale ripartizione numerica delle presenze degli esponenti dei partiti politici”; (ii) la valorizzazione della libertà di informazione comporta una netta distinzione tra programmi di informazione e di comunicazione politica ed il ricorso, al fine di valutare il rispetto dei principi di parità di trattamento ed imparzialità tra i diversi soggetti politici, contemplati all’articolo 7, comma 2, *lett. c)*, del *Testo unico*, ad un’analisi basata su “*criteri qualitativi [...] analizzando il tipo di programma, le modalità di confezionamento dell’informazione, la condotta dei giornalisti, l’apertura della trasmissione alla discussione dei diversi punti di vista e alla rappresentazione di plurali*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

opinioni politiche, il carattere veritiero e completo delle informazioni fornite”; (iii) “la contemperazione tra la libertà di informazione ed i principi di completezza e correttezza dell’informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento, si presenta come più agevolmente conseguibile avendo riguardo al complesso dell’offerta del servizio pubblico televisivo” piuttosto che ai singoli programmi;

CONSIDERATO che secondo le citate pronunce del Consiglio di Stato deve farsi riferimento *“al complesso dell’offerta”* piuttosto che ai singoli programmi al fine di valutare il rispetto del pluralismo nella rappresentazione delle diverse opinioni politiche;

RITENUTO quindi, di valutare l’esposto presentato dal Gruppo parlamentare Area Popolare coerentemente a quanto argomentato dal Collegio nelle citate sentenze;

CONSIDERATO che il gruppo parlamentare Area Popolare è presente alla Camera dei deputati con 31 rappresentanti e al Senato con 31 rappresentanti;

RILEVATO, inoltre, che diversi esponenti della forza politica Area Popolare ricoprono incarichi di Governo. In particolare, l’on. Angelino Alfano ricopre l’incarico di ministro dell’Interno dal 21 febbraio 2014, l’on. Beatrice Lorenzin dal 21 febbraio 2014 ricopre l’incarico di ministro della Salute, l’on. Enrico Costa dal 10 febbraio 2016 ricopre l’incarico di Ministro per gli Affari regionali e le autonomie (precedentemente dal 28 febbraio 2014 al 25 giugno 2014 ha ricoperto l’incarico di Sottosegretario di Stato alla Giustizia, dal 25 giugno 2014 al 29 gennaio 2016 l’incarico di vice Ministro della Giustizia e dal 29 gennaio 2016 di Ministro senza portafoglio); il ministro dell’Ambiente, Gian Luca Galletti, ricopre l’incarico dal 22 febbraio 2014;

CONSIDERATO che l’esponente lamenta una sottorappresentazione della forza politica Area Popolare nei programmi di approfondimento informativo diffusi dai canali della società R.T.I. nel periodo settembre 2015-gennaio 2016 in rapporto alle altre forze della maggioranza parlamentare;

CONSIDERATO che dall’esposto non risulta alcuno specifico riferimento a violazioni, rilevanti ai sensi dell’art. 7, comma 2, *lett. c)*, del *Testo unico*, basate su criteri di tipo qualitativo in base alle indicazioni da ultimo desumibili dalle recenti pronunce del Consiglio di Stato;

RITENUTO quindi di procedere alla valutazione dei dati relativi ai programmi diffusi dai canali R.T.I. dal 1 settembre fino al 20 aprile 2016, data di inizio della campagna per le elezioni amministrative;

RITENUTO di procedere alla valutazione complessiva dei dati relativi ai programmi di approfondimento andati in onda nei palinsesti della stagione televisiva 2015-2016, nei canali R.T.I. oggetto di monitoraggio, registrati nel periodo 1 settembre 2015-20 aprile 2016, secondo l’orientamento espresso dal Consiglio di Stato nelle pronunce citate, al fine di verificare l’effettivo rispetto dei principi del pluralismo politico-istituzionale;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RILEVATO che nei programmi di approfondimento informativo R.T.I. (“*Retequattro*”, “*Canale 5*”, “*Italia Uno*”, “*Tgcom 24*”) nel periodo 1 settembre 2015-20 aprile 2016 il soggetto esponente ha fruito di un tempo di parola pari, in valore assoluto, a 10 ore 47 minuti e 2 secondi, corrispondente al 4,52% del tempo dei soggetti politici e al 4,09% del tempo dei soggetti politici e istituzionali;

RILEVATO che nello stesso periodo l’on. Angelino Alfano, l’on. Beatrice Lorenzin, l’on. Enrico Costa, e il ministro Gian Luca Galletti in qualità di rappresentanti di Governo hanno fruito di un tempo di parola di 2 ore 31 minuti pari allo 0,95% del tempo complessivamente fruito dai soggetti politici e istituzionali e al 22,38% del tempo fruito dai rappresentanti del Governo (ministri e sottosegretari);

RITENUTO dall’esame dei dati di monitoraggio riferiti al periodo sopra indicato che il soggetto politico Area Popolare ha fruito nei programmi *extra-tg* di spazi non sempre coerenti con la propria rappresentanza parlamentare ancorché gli stessi debbano essere letti in relazione all’attualità della cronaca tenendo conto, dunque, dello spazio assicurato agli esponenti istituzionali espressione di tale forza politica che hanno fruito di adeguata visibilità in relazione al loro ruolo di governo. In particolare, è stato rilevato un andamento decrescente dello spazio fruito da tale forza politica nel mese aprile 2016 che, pur alla luce delle considerazioni svolte sotto il profilo qualitativo, merita attenzione;

RITENUTO di rivolgere un invito alla società R.T.I. affinché la stessa abbia cura di assicurare nel ciclo dei programmi complessivamente diffusi dai propri canali, secondo quanto previsto dalla delibera n. 22/06/CSP, il rispetto dei principi di parità di trattamento tra tutti i soggetti politici, e dunque nei confronti di Area popolare, al fine di garantire il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico nel rispetto dell’autonomia editoriale e giornalistica delle testate e della correlazione dell’informazione ai temi dell’attualità e della cronaca politico/istituzionale;

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

DELIBERA

Per le motivazioni di cui in premessa di rivolgere un invito alla società R.T.I. Reti Televisive Italiane S.p.A. affinché la stessa abbia cura di assicurare nel ciclo dei programmi complessivamente diffusi dai propri canali, secondo quanto previsto dalla delibera n. 22/06/CSP, il rispetto dei principi di parità di trattamento tra tutti i soggetti politici, e dunque nei confronti di Area popolare, al fine di garantire il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico nel rispetto dell’autonomia editoriale e giornalistica delle testate e della correlazione dell’informazione ai temi dell’attualità e della cronaca politico/istituzionale.

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

La presente delibera è notificata alla società R.T.I. Reti Televisive Italiane S.p.A. e al soggetto politico Area Popolare in persona dell'esponente.

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

Roma, 28 luglio 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi