Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 538/16/CONS

ESPOSTO PRESENTATO DALL'ON. RENATO BRUNETTA, PRESIDENTE DEL GRUPPO FORZA ITALIA-POPOLO DELLA LIBERTÀ ALLA CAMARA DEI DEPUTATI, NEI CONFRONTI DELLA RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. PER LA VIOLAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI PAR CONDICIO DURANTE LA CAMPAGNA PER IL REFERENDUM CONFERMATIVO DEL 4 DICEMBRE 2016

(Testata "Tg1")

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 17 novembre 2016;

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*";

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 31 luglio 2005, n. 177, recante "*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*", di seguito denominato *Testo unico*;

VISTA la legge 23 novembre 2012, n. 215, recante "*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*";

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 20 luglio 2004, n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*";

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante "*Adozione del nuovo Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*", come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 88/16/CONS;

VISTA la legge 25 maggio 1970, n. 352 recante "*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016 con il quale è stato indetto, per il giorno 4 dicembre 2016, il *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 88 del 15 aprile 2016;

VISTA la delibera n. 448/16/CONS del 4 ottobre 2016, recante «*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per il referendum popolare confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" indetto per il giorno 4 dicembre 2016*» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 237 del 10 ottobre 2016;

VISTO il provvedimento 11 ottobre 2016 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, recante "*Disposizioni in materia di comunicazione politica, tribune, messaggi autogestiti della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per il referendum popolare confermativo indetto per il giorno 4 dicembre 2016*" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 240 del 13 ottobre 2016;

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. 466/16/CONS del 19 ottobre 2016, recante "*Richiamo alla corretta applicazione da parte della Società Rai dei principi a tutela del pluralismo e della parità di trattamento nei telegiornali diffusi durante la campagna per il referendum confermativo del 4 dicembre 2016*";

VISTO l'esposto pervenuto in data 9 novembre 2016 (prot. n. 54670) da parte dell'on. Renato Brunetta, nella sua qualità di Presidente del gruppo "Forza Italia-Il

Popolo delle Libertà" alla Camera dei Deputati, con la quale viene denunciata la presunta violazione dei principi in materia di *par condicio* da parte della società Rai con specifico riferimento "*all'edizione serale del "Tg1" di sabato 5 novembre*". In particolare, l'esponente osserva che "*è stato dedicato uno spazio estremamente ampio alla "Leopolda", convention voluta dal premier Renzi;* […] *è andato in onda un lungo servizio di quasi 4 minuti focalizzato sullo svolgimento della Leopolda; durante il servizio_il giornalista ha dato conto del fatto che la ministra Boschi dal palco della Leopolda ha mostrato alla platea un filmato con le "bufale" sul referendum, riportando l'immagine del filmato a schermo intero con il logo "Le bufale del NO" e l'immagine dell'esponente del M5S Luigi Di Maio con in sovraimpressione la scritta in rosso "NO non è vero"; il servizio del "Tg1" ha dato conto esclusivamente del punto di vista favorevole al Sì al referendum, violando i principi di pluralismo, completezza e imparzialità dell'informazione, dal momento che non è stato garantito, nel servizio in questione, alcun contraddittorio; viene riferita in seguito la notizia sugli scontri verificatosi a Firenze, da parte di gruppi di antagonisti, con un servizio di l minuto circa; si passa poi al tema del referendum costituzionale dal punto di vista delle opposizioni: il servizio viene annunciato per trattare le manifestazioni del NO ma si apre con un ampio spazio dedicato ancora una volta alle ragioni del Sì, riferendo le parole del ministro Alfano; solo in un secondo momento si dà notizia delle diverse manifestazioni per il NO, con un servizio esiguo di circa 2 minuti, che, in un unico "calderone", in gergo giornalistico "panino", rende conto delle numerose convention dei diversi partiti svolte a favore del NO*". Pertanto l'on. Brunetta richiede all'Autorità "*di intervenire al fine di garantire l'osservanza dei principi richiamati, tenuto conto la palese violazione di quanto sopra enunciato, impegnando la Rai, e in particolare il "Tgl", a procedere ad un tempestivo riequilibrio delle presenze tra le ragioni del Sì e del NO*";

VISTA la memoria trasmessa in data in data 9 novembre 2016 (prot. n. 58778) dalla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. in riscontro alla richiesta di controdeduzioni formulata dall'Autorità (prot. n. 59239 dell'11 novembre 2016) nella quale si rileva, in sintesi, quanto segue:

i. in via preliminare, l'inammissibilità e l'improcedibilità dell'esposto, poiché lo stesso è stato comunicato soltanto all'Autorità e non anche all'editore che avrebbe posto in essere la violazione, al competente Comitato regionale per le comunicazioni ed al gruppo della Guardia di finanza nella cui competenza territoriale ricade il domicilio dell'emittente o dell'editore, in base all'art. 10, comma 1, della legge n. 28/2000;

ii. nel merito:

- il segnalante non qualifica le condotte contestate rispetto ad alcuna norma relativa alla *par condicio*, ma si limita a criticare le scelte contenutistiche e le

immagini trasmesse nello stesso, con conseguente indeterminatezza della segnalazione. Questa circostanza costituisce una palese violazione del principio di libertà manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost. ed un'indebita intromissione nell'ambito della libertà editoriale dell'emittente, insindacabile anche per l'Autorità;

- il servizio del "*Tg1*" contestato relativo alla manifestazione "*Leopolda*" è invece articolato in modo da far emergere le ragioni del SI e del NO al *referendum* anche all'interno del PD. Più ampiamente nella pagina politica dell'edizione del "*Tg1*" contestata, al di là di una verifica puramente aritmetica delle tempistiche, "*la vitalità e le ragioni dei movimenti politici contrari alla riforma [è] stata ben rappresentata in un servizio in cui hanno avuto ampio tempo di parola il Leader di Forza Italia, Silvio Berlusconi (20") e lo stesso Luigi Di Maio (13") citato nell'esposto, nonché in termini di tempo di notizia Giorgia Meloni, Raffaele Fitto, Mario Mauro, Sinistra Italiana, Beppe Grillo e Virginia Raggi*";
- coerentemente ai criteri enunciati all'art. 8 della delibera n. 448/16/CONS, l'equilibrio tra le ragioni del SI e del NO non può essere garantito nell'ambito di una sola edizione del Tg, anche in relazione all'attualità della cronaca ed all'agenda politica. Conseguentemente secondo l'emittente in base alla citata delibera "[l'] edizione del "*Tg1*", ore 20:00, del 5 novembre 2016 […] andrà valutata, in termini di pluralismo informativo, nell'ambito del periodo di riferimento - 31 ottobre/13 novembre 2016";

iii. in conclusione la richiesta di riequilibrio delle presenze tra le ragioni del SI e quelle del NO formulata dal segnalante appare infondata, per cui l'emittente chiede all'Autorità l'archiviazione degli atti del presente procedimento;

CONSIDERATO quanto alle eccezioni di improcedibilità e inammissibilità dell'esposto che, a norma dell'art. 25, comma 6, della delibera n. 448/16/CONS "*Qualora la denuncia non contenga gli elementi previsti dai precedenti commi 4 e 5, l'Autorità, nell'esercizio dei suoi poteri d'ufficio, può comunque avviare l'istruttoria qualora sulla base di un esame sommario della documentazione ricevuta sembri ricorrere una possibile violazione*";

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 con la sentenza n. 155 del 24 aprile/7 maggio 2002 la Corte Costituzionale, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge n. 28 del 2000, 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*" e che "*il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque 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 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, in particolare, che la più recente 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 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 per le garanzie nelle comunicazioni definiscono i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi 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 per le consultazioni referendarie la disciplina contenuta nella legge 22 febbraio 2000, n. 28 si applica dalla data di indizione dei *referendum*, che, nel caso di specie, coincide con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 227 del 28 settembre 2016 del decreto del Presidente della Repubblica 27 settembre 2016;

CONSIDERATO che resta comunque fermo l'obbligo del rispetto dei principi generali in materia di informazione e di tutela del pluralismo, come enunciati nei citati artt. 3 e 7 del *Testo unico*, da parte della Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo che deve dunque assicurare la diffusione di una informazione obiettiva, completa ed imparziale;

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, altresì, che nel periodo elettorale e referendario la presenza dei rappresentanti delle istituzioni è rilevata secondo le regole stabilite per gli esponenti politici, salvo nei casi in cui intervengano su materie inerenti all'esclusivo esercizio delle funzioni istituzionali;

CONSIDERATO che i criteri specifici in materia di informazione da applicare alla campagna referendaria sono stati definiti, per le emittenti private, con la deliberazione dell'Autorità n. 448/16/CONS del 4 ottobre 2016 e, per la concessionaria pubblica, con il provvedimento 13 ottobre 2016 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

CONSIDERATO che a norma dell'art. 8 del citato provvedimento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi i notiziari diffusi dalla Rai e tutti gli altri programmi a contenuto informativo si conformano con particolare rigore, per quanto riguarda i temi oggetto del quesito referendario, ai criteri di tutela del pluralismo; a questo fine, i direttori responsabili curano altresì che gli utenti non siano nella condizione di poter attribuire,

in base alla conduzione del programma, specifici orientamenti politici alla testata e che "[...] *nei notiziari propriamente detti sia osservata la previsione di cui all'art. 1, comma 5, della legge 10 dicembre 1993, n. 515*";

CONSIDERATO che l'art. 8 della delibera n. 448/16/CONS declina puntualmente i criteri per la valutazione del rispetto del pluralismo nei telegiornali e nei programmi di approfondimento informativo nell'attuale campagna referendaria prevedendo, in particolare, che "*l'Autorità verifica, ogni quattordici giorni, il tempo di parola dedicato alle posizioni favorevoli e contrarie al quesito referendario*" […], "*può tenere conto, quale criterio sussidiario di valutazione, anche del tempo di notizia*" fruito da ciascun soggetto […] e "*del tempo di argomento complessivamente dedicato al tema referendario da ciascuna testata*", nonché "*del format e della periodicità di ciascun programma*". L'Autorità può altresì esaminare il tempo di parola complessivamente fruito da ogni soggetto politico e istituzionale nei notiziari diffusi da ciascuna testata nonché nei programmi di approfondimento informativo, potendosi avvalere, relativamente ai notiziari, quale fattore sussidiario di valutazione, anche del tempo di notizia fruito da ciascun soggetto. Ai sensi del comma 10, tale dato viene valutato anche in relazione alla trattazione di temi diversi dal *referendum* costituzionale;

CONSIDERATO inoltre che ai sensi del comma 2 del già citato art. 8 della delibera n. 448/16/CONS "*Correttezza, equilibrio ed imparzialità devono essere assicurati nella diffusione delle prese di posizione assunte da qualunque soggetto in relazione al quesito referendario. Nei notiziari, la presenza di esponenti di partiti e movimenti politici, di membri del Governo e comunque di persone chiaramente riconducibili ad una delle due opzioni di voto deve essere limitata all'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione*";

CONSIDERATO che il rispetto del principio della parità di trattamento nei programmi appartenenti all'area dell'informazione deve essere valutato tenuto conto dell'autonomia editoriale e giornalistica dell'emittente, come garantita dall'art. 21 della Costituzione, ferma l'esigenza di assicurare un equilibrato accesso e pari opportunità a tutti i soggetti politici competitori nel corso della attuale campagna referendaria;

PRESA VISIONE dell'intero filmato cui si riferisce l'esposto, composto di tre servizi successivi (Renzi che firma il patto per Firenze insieme al Sindaco Nardella e poi la Leopolda; Notizia sugli scontri a Firenze da parte di antagonisti; La manifestazione per il NO al *referendum* da parte delle opposizioni) da cui emerge quanto segue:

- il conduttore lancia la notizia relativa al patto per la città firmato a Firenze dal premier Renzi e dal sindaco della città, della seconda giornata dei lavori della Leopolda a Firenze incentrata sul SI al *referendum*, e dell'accordo nel PD per cambiare la legge elettorale. Lancia due servizi che vanno in onda di seguito;

- un primo servizio riguarda il patto della città firmato a Firenze e poi la Leopolda con tempi di parola di Matteo Renzi (durata servizio 1'28", con un tempo di parola di Renzi pari a 30"). Poi, di seguito, viene mandato in onda un altro servizio sulla Leopolda con tempi di parola del ministro Boschi (durata del servizio 1'35", con un tempo di parola Boschi 18"). Durante l'intervento in voce del Ministro compare un'immagine dell'on. Di Maio con scritto in sovrimpressione "*NO non è vero*";
- il giornalista annuncia poi un servizio sugli scontri avvenuti a Firenze tra forze dell'ordine e gruppi di antagonisti che partecipavano ad una manifestazione contro il Governo e contro il *referendum* in concomitanza della *kermesse* alla Leopolda. Il servizio dura 1'18";
- infine il conduttore lancia un servizio in tema di *referendum* relativo alla manifestazione del centrodestra tenutasi a Roma per il NO alla riforma. Il servizio dura 1'58". Il servizio si apre parlando dell'accordo DEM per eliminare il ballottaggio. Si rileva un tempo di parola del Ministro Alfano sul SI al *referendum* (20"). Il servizio continua rappresentando la posizione del centrodestra sulla riforma con un tempo di parola di Berlusconi (22"); il giornalista poi riporta le posizioni della Meloni, di Fitto di Conservatori e riformisti, di Mauro, di Sinistra italiana e del Movimento 5 Stelle con un tempo di parola di Di Maio (13"). Infine, il giornalista parla di Grillo che accusa Bersani di non fare una vera opposizione a Renzi e della risposta riportata nel suo *blog* del sindaco di Roma Raggi alle critiche di Renzi verso il Campidoglio (la metro C si farà ma basta sprechi);

RILEVATO, secondo quanto previsto nell'atto di indirizzo sul pluralismo dell'11 marzo 2003, che "[...] *per il servizio pubblico radiotelevisivo, il pluralismo, nella sua accezione più ampia, costituisce un obbligo che deve essere rispettato dalla azienda concessionaria nel suo insieme e in ogni suo atto, nonché dalle sue articolazioni interne (divisioni, reti e testate), e deve avere evidente riscontro nei singoli programmi* […]": ne consegue, anche in ragione dell'imminenza del voto, che la concessionaria pubblica deve aver cura di assicurare il più rigoroso rispetto del contraddittorio, garantendo la pluralità dei punti di vista rispetto ad ogni argomento di attualità politica istituzionale e, segnatamente, allorquando il tema afferisca al *referendum* del prossimo 4 dicembre al fine di fornire agli utenti il massimo di informazioni verificate e fondate. In particolare alla luce del quadro normativo di riferimento e del consolidato orientamento dell'Autorità, il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico postula il rigoroso rispetto del principio della parità di trattamento al fine di assicurare nei programmi di informazione l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche e la pari opportunità tra i soggetti politici anche in relazione agli spazi fruiti dai rappresentanti delle istituzioni cui deve essere riservato un tempo rapportato alle loro funzioni governative nella misura strettamente indispensabile ad assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione;

RITENUTO tuttavia che il rispetto del principio della parità di trattamento non può essere valutato in relazione ad un singolo episodio/trasmissione e che compete alla testata, nell'esercizio della propria autonomia editoriale;

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

DELIBERA

l'archiviazione dell'esposto 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 all'esponente ed 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 *web* dell'Autorità.

Roma, 17 novembre 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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