



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 566/16/CONS

**ARCHIVIAZIONE DELL'ESPOSTO PRESENTATO DAL COMITATO PER IL
NO NEL REFERENDUM SULLE MODIFICHE DELLA COSTITUZIONE NEI
CONFRONTI DELLA SOCIETÀ RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A.
PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI PAR
CONDICIO DURANTE LA CAMPAGNA PER IL REFERENDUM
CONFERMATIVO DEL 4 DICEMBRE 2016**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 24 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 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”*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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’esposto pervenuto in data 21 novembre 2016 (prot. n. 0060419) con il quale il Comitato per il NO al referendum sulle modifiche della Costituzione ha segnalato la presunta violazione da parte della società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. delle norme in materia di *par condicio*. In particolare, l’esponente evidenzia che «*da diverse settimane si rileva dagli stessi dati AGCOM una vistosa sovraesposizione, “sia sul piano qualitativo che sul piano quantitativo”, del Presidente del Consiglio e di esponenti del Governo nell’informazione diffusa dalla concessionaria pubblica; [...] questa presenza è stata rilevata fin dai primi dati forniti dalla società Geca Italia S.r.l. relativamente al periodo della campagna referendaria, 28 settembre 2016-16 ottobre 2016, pubblicati sul sito web dell’Autorità in data 19 ottobre 2016; [...] sulla base di questi dati l’Autorità ha richiamato la Rai alla corretta applicazione 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. [...] questa presenza abnorme del Governo è continuata anche nel successivo periodo di rilevazione [...] il Presidente del Consiglio è stato intervistato da solo in programmi di grande rilievo come il programma di Fabio Fazio, Che tempo che fa, del 13 novembre 2016*». L’esponente evidenzia, inoltre, che “*questa fortissima presenza del Presidente del Consiglio e del Governo continua anche nelle ultime due settimane. [...] Sulla base delle rilevazioni di Mediamonitor Politica del Dipartimento CoRiS della Sapienza*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Università di Roma la presenza del Presidente del Consiglio continua con percentuali decisamente superiori a tutti gli altri soggetti politici, sia quando parla di referendum che quando compare in veste istituzionale. [...] Considerato che il Presidente del Consiglio si presenta per opinione pacifica e per la conduzione dell'intera campagna elettorale come il principale testimonial del SI, è facile comprendere come questa presenza del tutto al di fuori delle regole finisca per violare palesemente ogni regola e principio in tema di par condicio". Pertanto l'esponente ha richiesto all'Autorità "di voler intervenire prontamente ed incisivamente per impedire che una così vistosa violazione delle leggi e dei principi sopra richiamati continui ulteriormente con pregiudizio palese del diritto dei cittadini ad un'informazione imparziale durante la fase finale della campagna elettorale";

VISTE le memorie trasmesse dalla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. (prot. n. 0061082 del 23 novembre 2016) in riscontro alla richiesta di controdeduzioni formulata dall'Autorità con riferimento all'esposto sopra citato nelle quali 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. l. 28/2000;
- l'inammissibilità perché l'esposto contesta una possibile violazione nel periodo 28 settembre-16 ottobre 2016 ed in quello successivo 17- 30 ottobre 2016 e quindi oltre la scadenza del termine decadenziale ex art. 10, comma 1, legge n. 28/2000. In proposito, i periodi in cui i monitoraggi sono eseguiti costituiscono autonome unità di valutazione ex art. 8 della delibera n. 448/16/CONS e nel caso qui considerato il potere di vigilanza dell'Autorità si è già esaurito;
- il programma di Rai Tre "*Che Tempo Che Fa*" del 13 novembre c.a. è già stato oggetto di segnalazione da parte dei gruppi parlamentari Forza Italia e Movimento 5 Stelle, ove il procedimento si è concluso con la delibera dell'Autorità n. 539/16/CONS del 17 novembre 2016, cui Rai ha già dato corretta esecuzione, invitando in trasmissione l'on. Matteo Salvini, in rappresentanza dei sostenitori del NO al *referendum*;

ii. nel merito:

- il segnalante sostiene una violazione della normativa in materia di *par condicio* nel periodo elettorale/referendario, peraltro di carattere non determinato, a causa di una generica sovraesposizione del Presidente del Consiglio e dei membri del Governo, motivandola sulla base dell'erroneo presupposto per cui vi è un tempo di notizia, di antenna o di parola predefinito per i soggetti istituzionali nel corso dei notiziari. Questa posizione non è coerente all'art. 21 Cost., in tema di libertà



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

di pensiero, e del principio per cui nell'ambito dei programmi di informazione politica nessun limite aritmetico può essere imposto, come invece accade per la comunicazione politica; parimenti deve essere rispettata l'autonomia editoriale delle emittenti, che è insindacabile nel merito da parte dell'Amministrazione. Infatti, nonostante durante le campagne elettorali e referendarie i programmi di informazione devono rigorosamente rispettare l'imparzialità dell'informazione, il loro contenuto deve essere comunque correlato all'attualità ed alla cronaca politica. Sul punto, i programmi di informazione politica possono essere contestati soltanto tenendo conto dell'attualità politica e di un'analisi qualitativa degli stessi (cfr. sul punto nella giurisprudenza amministrativa TAR Lazio, 4 febbraio 2014, nn. 1392 e 1394; Consiglio di Stato 9 ottobre 2014, nn. 6066 e 6067). Conseguentemente l'esposto risulta indeterminato poiché è assente ogni rilievo di carattere qualitativo, trattandosi di un'inammissibile analisi puramente quantitativa;

- l'esposto riguarda periodi in cui gli organi istituzionali sono stati necessariamente presenti nei programmi riconducibili alle testate giornalistiche del Servizio pubblico a causa dei terremoti del 26 ottobre 2016 e del 30 ottobre 2016, nonché della successiva discussione sulla sostenibilità dei vincoli di bilancio europei per le finanze nazionali a causa dell'emergenza e dei primi interventi di ricostruzione;
 - nell'ambito della propria autonomia editoriale tutelata anche ex art. 21 Cost., il "Tg1" ha presentato un servizio sui primi 1000 giorni di attività del Governo, sempre nei limiti dei principi di correttezza e lealtà dell'informazione e coerentemente all'attualità della cronaca. Ad ogni modo, il rispetto dei principi ora detti non può essere valutato in base ad un singolo servizio giornalistico in onda in una sola edizione di un notiziario, ma nel complesso dell'offerta informativa della testata giornalistica in un periodo ragionevolmente ampio, come previsto per l'attuale campagna referendaria dall'art. 8 delibera n. 448/16/CONS;
 - comunque, i segnalanti non considerano i dati di monitoraggio del tempo di parola nei periodi 17-30 ottobre 2016 e 31 ottobre-13 novembre 2016, ove si desume che il tempo di parola dedicato dai notiziari Rai al Governo nel suo complesso (escluso il tema referendario) appare coerente all'imprescindibile attività informativa degli stessi. In proposito, la presenza del Presidente del Consiglio e/o di membri del Governo a causa delle loro attività istituzionali e di interesse generale, non può essere in ogni caso apoditticamente ricondotta alle ragioni del SI al *referendum* e semplicemente confrontata con quella di altri soggetti politici;
- iii. *in conclusione* l'emittente chiede all'Autorità l'archiviazione degli atti del presente procedimento, in quanto infondato;

CONSIDERATO che ai sensi dell'art. 3 del *Testo unico* sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 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 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 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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 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, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della completezza, dell'obiettività e della parità di trattamento fra i diversi soggetti politici”*;

CONSIDERATO che l'art. 8 della delibera n. 448/16/CONS declina puntualmente i criteri per la valutazione del rispetto del pluralismo e della parità di trattamento nei telegiornali e nei programmi diffusi nel corso dell'attuale campagna referendaria disponendo a tal fine la trasmissione settimanale a ciascuna società radiotelevisiva oggetto di monitoraggio dei dati riferiti alle rispettive testate i quali sono valutati ogni quattordici giorni, salve le ultime tre settimane della campagna in cui tale verifica è effettuata con cadenza settimanale; in particolare, è previsto che *“l'Autorità verifica, ogni quattordici giorni, il tempo di parola dedicato alle posizioni favorevoli e contrarie al quesito referendario”* [...], per i telegiornali *“può tenere conto, quale criterio sussidiario di valutazione, anche del tempo di notizia”* fruito da ciascun



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

soggetto [...], e “del tempo di argomento complessivamente dedicato al tema referendario da ciascuna testata” e che tali verifiche “sono effettuate dall’Autorità con cadenza settimanale a far tempo dalla terza settimana che precede il voto”;

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;

CONSIDERATO che i dati di monitoraggio televisivo relativi al periodo 31 ottobre-13 novembre 2016, cui si riferisce l’esposto, hanno già costituito oggetto di esame da parte dell’Autorità nella riunione del 17 novembre 2016: in esito a tale verifica l’Autorità ha adottato i provvedimenti conseguenti resi disponibili sul proprio sito istituzionale;

CONSIDERATO, quanto alla doglianza relativa alla presenza del Presidente del Consiglio al programma “*Che tempo che fa*” in onda su “*RaiTre*” il giorno 13 novembre, che, a seguito dell’adozione della delibera n. 539/16/CONS, la Rai ha comunicato che nella puntata successiva (20 novembre 2016) sarebbe stato ospite del programma Matteo Salvini;

RILEVATO inoltre che l’Autorità nella riunione di Consiglio del 24 novembre u.s. ha preso visione dei dati di monitoraggio televisivo, forniti dalla società Geca Italia S.r.l., relativi alla settimana 14-20 novembre 2016, che coincide con la terza settimana che precede il voto e che tali dati sono stati esaminati in relazione all’agenda politica della settimana;

CONSIDERATO che l’Autorità, in esito all’esame dei dati sopra citati relativi alle testate Rai, ha rilevato uno squilibrio in danno della posizione contraria all’approvazione del quesito referendario nei telegiornali della testata “*Rai News*” e ha dunque ordinato alla società Rai, stante l’approssimarsi della data del voto, una immediata inversione di tendenza già nella settimana in corso al fine di assicurare nella testata in oggetto il più rigoroso rispetto fino al termine della campagna elettorale della parità di trattamento tra le due opzioni di voto;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RILEVATO, quanto alla pretesa sovraesposizione del Presidente del Consiglio, che gli spazi fruiti dai soggetti istituzionali nell'esercizio delle funzioni di Governo in relazione alla trattazione di argomenti diversi dal *referendum* e rilevanti ai fini dell'attualità della cronaca e dell'agenda politica appare strumentale all'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione;

RITENUTO che la Rai avrà cura di garantire, fino al termine dell'attuale campagna referendaria, anche attraverso il contraddittorio tra le diverse posizioni, una rigorosa parità di trattamento tra i soggetti politici al fine di fornire agli utenti il massimo di informazioni verificate e fondate, riservando al Presidente del Consiglio e al Governo un tempo rapportato alle loro funzioni governative nella misura necessaria ad assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione;

RITENUTO pertanto sulla base dell'analisi dell'agenda politica e dello spazio dedicato alla trattazione delle tematiche referendarie sulle testate Rai che l'esposto non possa essere accolto;

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

DELIBERA

l'archiviazione dell'esposto per le motivazioni 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, 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, 24 novembre 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

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