Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 599/16/CONS

ESPOSTI PRESENTATI DAL SEN. MAURIZIO GASPARRI, VICE PRESIDENTE DEL SENATO, E DALL'ON. RENATO BRUNETTA, PRESIDENTE DEL GRUPPO "FORZA ITALIA-IL POPOLO DELLE LIBERTÀ" ALLA CAMERA DEI DEPUTATI PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI PARITÀ DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE DA PARTE DELLA RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. DURANTE LA CAMPAGNA PER IL REFERENDUM POPOLARE CONFERMATIVO INDETTO PER GIORNO 4 DICEMBRE 2016

(LA VITA IN DIRETTA - Puntata del 24 novembre 2016)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 1 dicembre 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'esposto pervenuto in data 25 novembre 2016 (prot. n. 61405) con il quale il sen. Maurizio Gasparri, in qualità di Vice Presidente del Senato, ha segnalato la pretesa violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* e tutela del pluralismo durante il periodo referendario da parte di codesta Società con specifico riferimento alla trasmissione "*La vita in diretta*" del 24 novembre u.s. ("*Rai Uno*"). In particolare, l'esponente segnala che «*ieri, giovedì 24 novembre, il Ministro Boschi ha partecipato su Rai1 alla trasmissione "La vita in diretta"*». Più precisamente, "*pur avendo trattato altri argomenti che non fossero quelli strettamente legati alle questioni referendarie, la presenza del Ministro, il cui nome è associato a quello della riforma costituzionale oggetto del quesito referendario*" risulta - ad avviso del segnalante - "*a distanza di poco*

più di una settimana dal voto […] *quanto mai inopportuna*". Per questo, il segnalante chiede all'Autorità di intervenire, impegnando "*Rai Uno*" e il programma "*La vita in diretta*" a che "*il tempo di permanenza del Ministro nella trasmissione citata debba essere riequilibrato con la presenza, nella medesima trasmissione, di un rappresentante politico che sostenga le ragioni del No al referendum*";

VISTO l'esposto presentato in data 27 novembre 2016 (prot. n. 61566) dall'on. Renato Brunetta, in qualità di Presidente del Gruppo parlamentare "Forza Italia-Il Popolo della Libertà" alla Camera dei Deputati, nei confronti della Rai con il quale si segnala che «*giovedì 24 novembre nel programma pomeridiano di Rai Uno "La vita in diretta" sono state ospiti la ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi e l'avvocatessa di Pesaro Lucia Annibali* […]*; in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne, il tema principale del dibattito si è concentrato sugli episodi di femminicidio, con servizi giornalistici dedicati; al contempo, i conduttori Cristina Parodi e Marco Liorni hanno rivolto a Boschi numerose domande, rispondendo alle quali la ministra ha avuto la possibilità, senza alcun contraddittorio, di esporre, dal suo esclusivo punto di vista, le iniziative che il governo avrebbe intrapreso in tema di femminicidio e per la tutela delle donne vittime di violenza; Lucia Annibali, in più occasioni si è pubblicamente schierata a favore del Sì al referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre, partecipando anche all'ultima edizione della Leopolda che si è svolta il 5-6 novembre scorso*». L'esponente evidenzia che "*a pochi giorni dalla consultazione referendaria del prossimo 4 dicembre, complessivamente, sono stati dedicati oltre 30 minuti alle ospitate della ministra Boschi e di Lucia Annibali, che rappresentano due figure molto note a favore delle ragioni del Sì, senza alcun contraddittorio e senza alcuno spazio alle ragioni del No al referendum, come invece previsto dalle disposizioni di legge, secondo le quali deve essere sempre garantita l'imparzialità, l'obiettività, il pluralismo e la completezza dell'informazione*". Chiede, pertanto, all'Autorità "*di intervenire al fine di garantire l'osservanza dei principi richiamati in premessa, tenuto conto la palese violazione di quanto sopra enunciato, impegnando in particolare la direzione di Rai Uno, a procedere ad un tempestivo riequilibrio delle presenze tra le ragioni del Sì e del No in vista del referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre*";

VISTE le memorie trasmesse dalla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. (prot. n. 0061433 del 29 novembre 2016) in riscontro alla richiesta di controdeduzioni formulate dall'Autorità con riferimento all'esposto presentato dal sen. Gasparri 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, della legge n. 28/2000;

ii. *nel merito sulla legittimità della presenza del Ministro nella trasmissione "La vita in diretta"*:
- la trasmissione in oggetto è un programma informativo ricondotto alla responsabilità della testata giornalistica del "*Tg1*" dall'inizio della campagna elettorale e come tale legato all'attualità della cronaca. A questo proposito, la presenza del Ministro Boschi è avvenuta il 25 novembre, in occasione della Giornata mondiale della lotta per l'eliminazione della violenza sulle donne indetta dalle Nazioni Unite e nessun riferimento è stato fatto al tema referendario, come affermato anche dal soggetto esponente; la presenza del Ministro è poi pertinente a questo tema, poiché la stessa ha pure la titolarità della delega per le pari opportunità, conferita con decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 9 giugno 2016. Più in generale, "*La vita in diretta*" ha dedicato diverse sue puntate al tema della violenza di genere, ospitando diversi testimoni di eventi di violenza sulle donne e quindi la presenza del Ministro deve essere letta in questo contesto. Quindi, la presenza del Ministro era perfettamente in linea con la necessità di garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione e pertinente all'argomento trattato. Ritenendo in modo diverso vi sarebbe una chiara violazione dell'autonomia editoriale dell'emittente rilevante anche *ex* art. 21 Cost., che è insindacabile nel merito da parte dell'Amministrazione;
- l'esposto risulta indeterminato poiché è assente ogni rilievo di carattere qualitativo *ex* artt. 3 del decreto legge. n. 177/2005 e 8 del provvedimento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dell'11 ottobre 2016, trattandosi di un'inammissibile analisi puramente quantitativa;

iii. *sull'infondatezza della richiesta di riequilibrio:*
- l'emittente rileva ancora che il Ministro è stato intervistato su di un tema strettamente istituzionale e legato all'attualità della cronaca; l'inammissibilità di un'analisi puramente quantitativa per i programmi di informazione politica (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); che il rispetto della *par condicio* non può essere valutato in base ad una singola puntata di un programma informativo, ma nel complesso dell'offerta informativa della Testata giornalistica nell'arco di una settimana completa di programmazione in questo momento della campagna referendaria, come previsto dall'art. 8 delibera n. 448/16/CONS (cfr. sul tema la delibera dell'Autorità n. 538/16/CONS del 17 novembre 2016);

- nell'episodio qui considerato non vi è stato alcun tempo di parola, notizia od antenna dedicato al *referendum* e comunque 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 semplicemente confrontata con quella di altri soggetti politici;
- anche a voler accedere ad un'analisi semplicemente quantitativa, la presenza complessiva dei membri del Governo si attesta nel programma "*La vita in diretta*" e nell'ambito di tutta la campagna elettorale sinora svolta (28 settembre -24 novembre 2016) intorno al 30% del totale del tempo di parola fruito dai soggetti politico-istituzionali ed il partito politico che ha avuto il maggior tempo di parola nel programma contestato è stato Fratelli d'Italia-Centrodestra Nazionale, che sostiene il NO al *referendum*;

iv. *in conclusione* l'emittente chiede all'Autorità l'archiviazione degli atti del presente procedimento, in quanto infondato;

RITENUTA l'opportunità di procedere alla trattazione congiunta dei due esposti *de quibus* in considerazione della identità delle doglianze, in coerenza con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;

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;

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; a questo fine, i direttori responsabili osservano ogni cautela atta ad evitare che si determino situazioni di vantaggio per determinate forze politiche;

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;

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 le doglianze degli esponenti relative alla puntata diffusa il 24 novembre 2016 del programma *La vita in diretta*, riconducibile alla responsabilità della testata giornalistica "*Tg1*", riguardano la presenza in trasmissione di Maria Elena Boschi, nella sua qualità di ministra, che avrebbe utilizzato tale spazio, in assenza di contraddittorio, per illustrare l'operato del Governo, in violazione dei principi sanciti a tutela del pluralismo;

PRESA VISIONE della puntata oggetto di doglianza ed esaminati i dati di monitoraggio forniti dalla società Geca Italia S.r.l. relativi alle presenze degli ospiti registrate nel programma *La vita in diretta* a far tempo dal 28 settembre 2016, data di inizio della campagna referendaria;

RILEVATO dall'esame dei predetti dati che nel periodo considerato, sino alla puntata del 24 novembre scorso, il programma non ha mai trattato la tematica referendaria; inoltre il programma non ha ospitato in studio soggetti politici e istituzionali, con l'unica eccezione di amministratori locali di comuni del Centro Italia colpiti dal sisma; in particolare sono stati presenti in collegamento video Sergio Pirozzi, sindaco di Amatrice, Giuliano Pazzaglini, sindaco di Visso, Marco Rinaldi, sindaco di Ussita, Pietro Bellini, sindaco di Preci, Alessandro Gentilucci, sindaco di Pievetorina;

RILEVATO che la puntata del 24 novembre scorso del programma "La vita in diretta", riconducibile alla responsabilità della testata "*Tg1*", dalle ore 17.32 alle ore 18.11 circa ha ospitato in studio Maria Elena Boschi, ministra per le Riforme costituzionali e rapporti con il Parlamento, con delega alle Pari opportunità, e l'avv. Lucia Annibali, nominata lo scorso settembre consigliere giuridico della ministra per le pari Opportunità, per parlare della prevenzione e della lotta contro la violenza nei confronti delle donne in occasione della "*giornata internazionale della violenza contro le donne*", fissata per il 25 novembre; in questa parte del programma, nella quale sono andati in onda diversi servizi sull'argomento, la ministra ha fruito di un tempo di parola pari a 9 minuti 28 secondi mentre l'avvocato Lucia Annibali di un tempo pari a 3 minuti 55 secondi;

RILEVATO pertanto che la presenza della Ministra Maria Elena Boschi, in ragione della delega alle pari opportunità, risulta essere stata giustificata dall'esigenza di garantire un'informazione completa su un tema di evidente rilevanza sociale - la violenza sulle donne - in occasione della giornata dedicata coincidente con il 25 novembre;

RILEVATO che a norma dell'art. 8 della delibera n. 448/16/CONS "*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"* e che ai fini della verifica del rispetto del pluralismo "*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*";

RITENUTO pertanto che la presenza di Maria Elena Boschi, in qualità di ministra con delega alle Pari opportunità, trova giustificazione nell'attualità della cronaca, avendo la trasmissione dedicato un ampio spazio al tema della violenza nei

confronti delle donne in occasione della "*giornata internazionale della violenza contro le donne*";

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 dei due esposti 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 agli esponenti e 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, 1 dicembre 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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