

DELIBERA N. 62/20/CONS

ESPOSTO PRESENTATO DALL'ON. MICHELE ANZALDI NEI CONFRONTI DELLA RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. PER LA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI PLURALISMO INFORMATIVO DA PARTE DELLA RAI (ELEZIONI REGIONALI DELL'EMILIA ROMAGNA E DELLA CALABRIA DEL 26 GENNAIO 2020) (Testata "Tg2")

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 13 febbraio 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*";

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 denominato *Testo unico*;

VISTO l'articolo 2 del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante "*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*", ai sensi del quale "*All'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, le parole «fino a non oltre il 31 dicembre 2019» sono sostituite dalle seguenti: «fino a non oltre il 31 marzo 2020»*";

VISTA la deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, recante "*Comunicazione politica e messaggi autogestiti nei periodi non interessati da campagne elettorali o referendarie*", approvata nella seduta del 18 dicembre 2002 ed integrata nella seduta del 29 ottobre 2003;

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. 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. 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. 95/19/CONS;

VISTO il Contratto Nazionale di Servizio stipulato tra il Ministero dello Sviluppo economico e la Rai - Radiotelevisione italiana S.p.A. - 2018-2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie Generale n.55 del 7 marzo 2018;

VISTO il provvedimento adottato dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in data 26 novembre 2019 recante le “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per l’elezione del Presidente della Giunta regionale e per il rinnovo del Consiglio regionale delle Regioni Calabria e Emilia-Romagna indette per il giorno 26 gennaio 2020*”;

VISTA la Delibera n. 464/19/CONS recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Regione Emilia Romagna e della Regione Calabria, fissate per il giorno 26 gennaio 2020*”;

VISTA la delibera n. 43/19/CONS recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della regione Basilicata indette per il giorno 24 marzo 2019*”, che trova applicazione anche per le elezioni regionali che si sono svolte nel corso dell’anno 2019;

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

VISTA la segnalazione pervenuta in data 23 gennaio 2020 (prot. n. 31748) con la quale l’On. Michele Anzaldi ha rilevato la presunta violazione da parte della Rai delle norme in materia di pluralismo informativo e dei principi della “*par condicio elettorale*” con riferimento alle elezioni regionali che si sono svolte in Emilia Romagna e Calabria il 26 gennaio 2020. In particolare, l’esponente osserva che “*solo in questa settimana il Tg2 ha dedicato diversi servizi (13/14/15/17 gennaio) agli appuntamenti elettorali del leader*”;

della Lega, Matteo Salvini, nelle regioni che andranno al voto tra pochi giorni, Emilia Romagna e Calabria. In pochi giorni gli inviati del Tg2 hanno seguito Salvini in Emilia ai comizi di San Pietro in Casale, Castenaso, Borgo Val di Taro, Berceto, Noceto, Parma, Casalecchio di Reno, Bologna, dell'autodromo di Varano, e in Calabria a Catanzaro e Riace, dando ampio spazio alle sue dichiarazioni di carattere politico-propagandistico, con diretti riferimenti alle regioni al voto. Se la campagna dei candidati di centrodestra ha ricevuto questa copertura con lo spazio attribuito ai comizi di Salvini, nessuno spazio paragonabile è stato invece garantito ai candidati delle altre coalizioni” ed evidenzia i “continui servizi dedicati in queste settimane e in particolare in questi giorni dal Tg2 agli appuntamenti elettorali di Salvini in Emilia Romagna e in Calabria”;

VISTA la memoria trasmessa in data in data 27 gennaio 2020 (prot. n. 36875) dalla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. in riscontro alla richiesta di controdeduzioni formulata dall’Autorità (prot. n. 34069 del 24 gennaio 2020) nella quale si rileva, in sintesi, quanto segue:

- i. in via preliminare:
- *“occorre rilevare che le consultazioni per l’elezione dei Governatori delle Regioni Calabria ed Emilia Romagna, non avendo raggiunto il 25% dell’elettorato nazionale, hanno avuto carattere esclusivamente locale e ciò ha un impatto diretto e immediato sulle trasmissioni contestate in quanto queste ultime, avendo diffusione nazionale, non rientrano nell’ambito di applicazione delle norme in materia di par condicio relative alla presente tornata elettorale. Come noto, infatti i programmi informativi sono caratterizzati dalla correlazione ai fatti dell’attualità e della cronaca, nell’ambito dei quali la scelta degli argomenti da trattare sono liberamente valutati anche in base alle sensibilità editoriali delle singole testate [...]”;*
 - *“in forza dell’art. 1, comma 1, del Regolamento della Commissione Parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi approvato il 26 novembre 2019, le disposizioni finalizzate a dare concreta attuazione ai principi del pluralismo, dell’imparzialità, dell’indipendenza, dell’obiettività e della completezza del sistema radiotelevisivo, nonché ai diritti riconosciuti ai soggetti politici [...] si applicano nell’ambito territoriale interessato dalle consultazioni. Ed infatti la testata giornalistica regionale – oltre a realizzare i programmi di comunicazione politica – ha doverosamente garantito l’informazione in materia politico elettorale, fornendo molteplici ed equilibrate occasioni informative [...], che testimoniano il rispetto dei valori del pluralismo informativo da parte della scrivente società”;*
 - *“considerato che il pluralismo informativo nei periodi non coinvolti dalle campagne elettorali deve essere valutato, come noto, sulla base di un ampio lasso temporale (normalmente trimestrale), se non addirittura sulla base di un intero ciclo di trasmissione, le segnalazioni in riscontro – che invece riguardano poche*

occasioni informative in un ristretto periodo temporale – devono essere considerate e valutate nel predetto arco temporale”;

- *“A ciò si aggiunga che nel periodo settembre 2019 – gennaio 2020 emerge un incontestabile equilibrio in tutte le principali testate nella rappresentazione delle diverse componenti politiche, sempre in ragione dei diversi pesi elettorali e dell’agenda politica del momento”;*

ii. nel merito:

- *“3. Tg2. Il TG2 non ha dedicato alcuno spazio ai candidati alle elezioni regionali di nessuno degli schieramenti in lizza. Il TG2 ha ospitato, ben prima che iniziasse la campagna elettorale e soprattutto prima che fossero formalizzate le candidature, il presidente della regione Emilia Romagna Stefano Bonaccini, nella puntata della rubrica “Post” andata in onda il 16 ottobre 2019 e l’ex sottosegretaria Lucia Borgonzoni nella puntata della rubrica “Post” andata in onda il 18 novembre 2019. Il tempo dedicato ad entrambi è stato equivalente e ciò avveniva quando nessuno dei due aveva formalizzato la candidatura. Il TG2 si è limitato a seguire — nel rispetto dei principi in materia di pluralismo — il dibattito politico nazionale di questi mesi di tutti i leader politici (Zingaretti, Di Maio, Berlusconi, Meloni, Renzi, Speranza) e non, come lamenta l’esponente, “appuntamento elettorale”. La scelta dei singoli leader di partecipare a manifestazioni pubbliche in un territorio anziché in un altro non poteva rappresentare una discriminante nell’obbligo del TG2 di garantire la giusta visibilità ad ogni singolo vertice di una rappresentanza politica nel rispetto del dovere di cronaca e di approfondimento informativo. Non solo: nei servizi in oggetto si è fatta estrema attenzione a che non si riportassero le frasi dei leader inerenti al contesto elettorale ma quelle che attenevano a questioni politiche nazionali (l’economia del Paese, la manovra, le vicende della Libia, la lotta alle mafie, etc.), evitando, per massima prudenza, la ripresa di manifesti e tabelloni elettorali. Come potrà essere facilmente verificato, rinviando anche a quanto emerge nel monitoraggio del periodo settembre 2019-gennaio 2020 [...], la contestazione secondo cui il Tg2 abbia seguito solo la campagna elettorale del senatore Salvini è totalmente priva di fondamento.*

Nel dettaglio:

- *il leader del Pd Zingaretti è stato seguito, con giornalisti inviati: il 13 e 14 gennaio a Contigliano; il 17 gennaio a Forlì, Cesena, Cesenatico; il 18 gennaio ad Imola; il 19 e il 21 gennaio a Roma; il 23 gennaio nella città di Bologna e nella città di Ferrara; il 24 gennaio a Lamezia Terme, a Reggio Calabria e comuni limitrofi. Il 15 gennaio è stato intervistato a Roma presso la sede della Regione,*
- *il 14 gennaio è stato intervistato il senatore Matteo Renzi, leader di Italia Viva e il 16 gennaio a Roma è stato seguito con troupe dedicata. Il 23 gennaio al*

senatore Matteo Renzi è stato dedicato in una delle principali edizioni, quella delle 20,30, un servizio inerente al suo incontro con i “Millennials”;

- il leader del Movimento Cinque Stelle Luigi Di Maio è stato seguito: il 9 gennaio ad Algeri; il 13 gennaio a Tunisi; il 18 gennaio a Lamezia Terme e comuni limitrofi; il 22 gennaio nell’incontro con “i facilitatori” a Roma; il 23 gennaio a Bologna e in località limitrofe. Il 15 gennaio l’on. Di Maio è stato seguito nel corso del suo intervento al Parlamento. Inoltre, per doveroso approfondimento informativo nell’ambito dell’agenda politica, il 23 gennaio a seguito della decisione dell’onorevole Di Maio di abbandonare il molo di capo politico del Movimento Cinquestelle il Tg2 ha provveduto a realizzare un’intervista con il nuovo leader, il senatore Vito Crimi;

- l’onorevole Roberto Speranza, nella sua qualità di leader di Leu (Liberi e Uguali) è stato seguito il 18 gennaio a Cosenza e, il 22 gennaio, è stato intervistato;

- Il Tg2 ha seguito il 17 gennaio la manifestazione delle “sardine” (che pure non sono un soggetto politico presente in Parlamento) a Bologna. Il 19 gennaio le “sardine” sono state seguite in una nuova manifestazione a Bologna e il 23 gennaio ha seguito le “sardine” nel comune di Bibbiano;

- Sono stati seguiti nelle loro attività anche gli altri esponenti del centrodestra: Berlusconi, Tajani, Meloni”;

- si chiede pertanto che “l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, accertata la correttezza della condotta di Rai e valutata l’infondatezza degli esposti, vorrà disporre l’archiviazione dei relativi atti senza ulteriormente procedere”;

PRESA VISIONE dei servizi del “Tg2” andati in onda nei giorni 13, 14, 15 e 17 gennaio 2020, cui si riferisce l’esposto;

ESAMINATI i dati di monitoraggio relativi alle edizioni del Tg2 andate in onda nella settimana successiva a quella oggetto di segnalazione (18 - 24 gennaio 2020) da cui emerge che la testata ha dato spazio anche agli appuntamenti elettorali connessi alle elezioni regionali degli altri leader politici, in primo luogo Zingaretti, Di Maio e Meloni. Nelle edizioni meridiane e serali della settimana 18 - 24 gennaio vengono mandati in onda servizi in cui si parla di “tour elettorale di Zingaretti” in diverse città, di “Di Maio da Lamezia Terme dove è in tour elettorale per le elezioni in Calabria”. In questi servizi si vedono immagini dei due leader sul palco delle manifestazioni, anche se si fa riferimento alla politica nazionale (caso Gregoretti, cuneo fiscale, Stati generali del M5S). La testata ha infine dato spazio alla chiusura della campagna elettorale dei diversi partiti in competizione, con tempi in voce di Crimi e Zingaretti e anche di Salvini;

CONSIDERATO che le disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle consultazioni per le elezioni del Presidente e del Consiglio regionale delle Regioni Emilia

Romagna e Calabria, finalizzate a dare concreta attuazione ai principi del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività e della completezza del sistema radiotelevisivo, nonché ai diritti riconosciuti ai soggetti politici dagli artt. 4 e 5 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, si applicano solo nell'ambito territoriale interessato dalla consultazione;

RILEVATO, pertanto, l'ambito meramente locale delle competizioni elettorali in Emilia Romagna e Calabria in quanto investivano meno del 25% dell'elettorato nazionale: ne deriva che nel periodo considerato non trova applicazione per l'emittenza televisiva nazionale il regime proprio della *par condicio* elettorale;

RILEVATO, tuttavia, che, secondo quanto previsto dall'art. 1 comma 4 delle disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle consultazioni per le elezioni regionali (delibera n. 43/19/CONS), le emittenti nazionali sono comunque tenute al rispetto dei principi generali in materia di informazione e di tutela del pluralismo, come enunciati negli artt. 3 e 7 del *Testo unico* dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, nella legge 22 febbraio 2000, n. 28 e nei relativi provvedimenti e che, in particolare, “[...] *nei telegiornali e nei programmi di approfondimento informativo, qualora in essi assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politico-elettorali attinenti alle consultazioni oggetto del presente provvedimento, sono tenuti a garantire la più ampia ed equilibrata presenza ai diversi soggetti politici competitori*”;

RITENUTO pertanto che nel periodo di svolgimento della campagna elettorale in Emilia Romagna e Calabria resta fermo per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale l'obbligo del rispetto dei principi generali in materia di informazione e di tutela del pluralismo, come enunciati negli artt. 3 e 7 del *Testo unico* dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, nella legge 22 febbraio 2000, n. 28 come integrati dalle previsioni recate nell'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 e dal vigente contratto di servizio;

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, secondo quanto previsto nella delibera 243/10/CSP, 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;

CONSIDERATA l’esigenza, in particolare per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, di garantire una informazione corretta ed imparziale sulle tematiche di rilievo politico-istituzionale per concorrere alla formazione di una opinione pubblica consapevole e adeguatamente informata, ponendo dunque particolare attenzione all’inderogabile necessità di soddisfare, anche nel corso di competizioni elettorali non aventi estensione nazionale, il più ampio contraddittorio su tematiche di rilievo;

CONSIDERATO che ai sensi della deliberazione della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 18 dicembre 2002, i programmi di informazione della concessionaria pubblica *“sono caratterizzati dalla correlazione ai temi dell’attualità e della cronaca”* e *“nel rispetto della libertà di informazione, ogni direttore responsabile è tenuto ad assicurare che i programmi di informazione [...] attuino un’equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche assicurando parità di condizioni nell’esposizione di opinioni politiche presenti nel Parlamento nazionale e nel Parlamento europeo”* e che nell’Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo dell’11 marzo 2003 è previsto che *“tutte le trasmissioni di informazione - dai telegiornali ai programmi di approfondimento della concessionaria pubblica - devono rispettare rigorosamente, con la completezza dell’informazione, la pluralità dei punti di vista e la necessità del contraddittorio [...]”*;

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 rispetto del principio della parità di trattamento non può essere valutato, di norma, in relazione ad un singolo episodio occorso nell'ambito di un telegiornale;

PRESO ATTO delle iniziative assunte dalla testata al fine di assicurare adeguati spazi ai leader dei principali partiti in competizione in vista delle elezioni regionali del 26 gennaio 2020;

RITENUTO che la condotta posta in essere dalla testata ha inteso realizzare il riequilibrio negli spazi fruiti dai diversi soggetti politici in ossequio alla *ratio* della legge n. 28 del 2000;

RITENUTO, pertanto, che la condotta posta in essere dalla testata ha inteso realizzare il riequilibrio quantitativo negli spazi fruiti dai diversi soggetti politici in ossequio alla *ratio* della legge n. 28 del 2000, impregiudicata ogni valutazione relativamente ai profili qualitativi del trattamento dell'informazione;

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, 13 febbraio 2020

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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