

DELIBERA N. 8/10/CSP

Segnalazione dell'Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella, dei Radicali Italiani, dell'Associazione Luca Coscioni e dell'Associazione Nessuno Tocchi Caino nei confronti della società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a. (Emittente per la radiodiffusione in ambito nazionale Rai Due) per la presunta violazione degli articoli 3 e 7 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e dell'Atto di indirizzo della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dell'11 marzo 2003 (Trasmissione "Annozero")

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i servizi ed i prodotti del 4 febbraio 2010;

VISTO l'articolo 1, comma 6, lettera b), nn. 1 e 9 della legge 31 luglio 1997, n. 249, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 154/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 177 del 31 luglio 1997;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 18 agosto 1990, n. 192 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante "*Testo unico della radiotelevisione*", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 7 settembre 2005, n. 208, ed, in particolare, gli articoli 3 e 7;

VISTA la legge 22 febbraio 2000 n.28, recante "*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 43 del 22 febbraio 2000;

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 segnalazione dell'Onorevole Marco Pannella (Presidente dell'Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella e Presidente del Senato del Partito Radicale nonviolento transnazionale), del Sig. Michele De Lucia (Tesoriere dei Radicali Italiani), dell'Onorevole Marco Cappato (Segretario dell'Associazione Luca Coscioni) e del Signor Sergio D'Elia (Segretario dell'Associazione Nessuno Tocchi Caino), pervenuta in data 29 dicembre 2009 (prot. n. 94987) con la quale si assume che l'emittente per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale "*Rai Due*", esercitata dalla società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a., nel periodo successivo alle elezioni europee e segnatamente dal 9 giugno 2009 fino al 23 dicembre 2009, nelle quattordici puntate del programma "*Annozero*", durante le quali sono stati trattati numerosi argomenti dell'agenda politica italiana, pur avendo dato accesso in ciascuna puntata a due o a quattro esponenti politici, appartenenti per la metà alla maggioranza di governo e per l'altra metà alle forze politiche di opposizione, non esclusivamente quelle presenti in Parlamento, non ha mai dato accesso ad esponenti dei soggetti politici esponenti, nonostante i medesimi si siano distinti in tale periodo per posizioni ed iniziative politiche di sicuro rilievo, il tutto in violazione dei principi di completezza, correttezza, obiettività, equità, lealtà ed imparzialità dell'informazione, nonché di parità di trattamento rispetto all'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione recati dagli articoli 3 e 7 del Testo unico della radiotelevisione e dall'Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo adottato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi l'11 marzo 2003;

VISTA la nota in data 7 gennaio 2010 (prot. n. 696) del Servizio Comunicazione politica e Risoluzione di conflitti di interesse dell'Autorità con la quale sono state richieste alla società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a., emittente per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale "*Rai Due*", eventuali informazioni e controdeduzioni in merito alla segnalazione pervenuta;

VISTE le successive note del 13 gennaio 2010 (prot. n. 1892) e del 26 gennaio seguente (prot. n. 4534), con le quali gli esponenti, nel ribadire i fatti denunciati, hanno precisato che l'invito avanzato dalla Rai alla Senatrice Emma Bonino a partecipare alla puntata del programma "*Anno Zero*" andata in onda il 7 gennaio, invito che non è stato possibile per la Senatrice accettare a causa del breve preavviso con cui è stato formulato, sia stato incidentale rispetto alla condotta sin qui tenuta dal programma in questione nei confronti dei segnalanti e inidoneo a far venire meno le ragioni di fatto e di diritto contenute nell'esposto avanzato;

VISTA la memoria della società Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a. del 18 gennaio 2010, pervenuta il 19 gennaio seguente (prot. n. 3126), con la quale la concessionaria pubblica ha eccepito quanto segue :

- in via preliminare, va evidenziato che la segnalazione è ascrivibile a soggetti che difettano di legittimazione attiva, non riconducibili alla categoria dei soggetti politici tutelati dagli articoli 3 e 7 del decreto legislativo n. 177/05 e dal successivo articolo 45 dedicato alla definizione degli obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo, nonché dalla deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi relativa al periodo non interessato dalle competizioni elettorali;
- in precedenti provvedimenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata riconosciuta alle associazioni segnalanti la legittimazione attiva, in quanto – pur avendo eletto i propri rappresentanti nella lista del partito Democratico nelle consultazioni politiche del 13 e 14 aprile 2008 – avevano eletto al Parlamento europeo, con il simbolo “Lista Emma Bonino”, l'onorevole Marco Pannella e l'onorevole Cappato; a seguito delle nuove elezioni europee del mese di giugno 2009, le stesse associazioni non hanno alcun rappresentante al Parlamento europeo;
- nel merito, i segnalanti lamentano, attraverso il richiamo a dati del monitoraggio di cui non è indicata la fonte, un presunto squilibrio a loro danno nella trasmissione “Annozero”, nella quale non sarebbe stata garantita adeguata presenza e possibilità di espressione;
- gli stessi segnalanti, confondendo la disciplina della comunicazione politica con quella relativa all'informazione, muovono dall'erroneo presupposto di avere un diritto di accesso ai programmi in questione singolarmente considerati, oltretutto in un periodo arbitrariamente da loro individuato, senza precisarne, di più, le ragioni;
- viene contestato il mancato rispetto del principio del pluralismo informativo non con riferimento al complesso dei programmi di informazione della Rai (notiziari e programmi di approfondimento informativo), bensì con riferimento esclusivo al programma “Annozero”;
- secondo il costante orientamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'accertamento della presenza equilibrata dei soggetti politici non può limitarsi alla verifica della singola trasmissione, ma coinvolge una valutazione complessiva dei programmi di approfondimento informativo diffusi dall'emittente;
- si richiama a tal fine la recente deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con la quale è stata archiviata la segnalazione del soggetto politico Italia dei Valori – Lista Di Pietro (delibera n. 194/09/CSP del 28 ottobre 2009), sul presupposto di una valutazione complessiva dei programmi informativi trasmessi, delibera che, sia pure in sede di pronuncia cautelare è stata ritenuta condivisibile dal TAR Lazio (Tar Lazio, ordinanza n. 00198/2010 del 15 gennaio 2010);
- tale indirizzo interpretativo è stato già precedentemente ribadito nella sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sez. II, n. 826 del 2005), il quale, in riferimento ad un provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha affermato che il criterio di valutare l'area dell'informazione nel suo complesso, comprendendo sia i telegiornali che i programmi di approfondimento sui temi

dell'attualità e della cronaca, al di là di ogni matematica verifica delle presenze dei soggetti politici con riferimento ad ogni singola puntata o trasmissione, è “*esente da vizi logici*”;

- è la stessa struttura dei programmi informativi a giustificare la scelta di verificare la presenza dei soggetti politici non sulla base di rigidi criteri cronometrici, puntuali per ogni programma o ciclo di trasmissioni, bensì con riferimento all'area di informazione complessivamente considerata e ciò in considerazione del legame che, in questi programmi, la presenza dei soggetti politici deve avere con temi dell'attualità e della cronaca; diversamente, si finirebbe per incidere sulla libertà imprenditoriale dell'editore ed ancor più sulla libertà di manifestazione del pensiero e di informazione dei giornalisti i quali verrebbero condizionati, nell'esercizio della loro professione, in violazione degli articoli 41 e 21 della Costituzione, addirittura in singoli e puntuali programmi e non nell'intero complesso della programmazione;
- ciò a maggior ragione se si considera che il periodo di riferimento è un periodo extraelettorale e che la normativa di cui si lamenta la violazione (artt. 3 e 7 del d. lgs. n. 177 del 2005) richiede un equilibrio informativo complessivo e non disarticolato per trasmissioni e, comunque, non verificato con meri criteri aritmetici;
- nel caso di specie, anche i segnalanti hanno beneficiato di rilevanti spazi informativi, e la loro presenza nelle trasmissioni appartenenti all'area dell'informazione, laddove necessitata da fatti dell'attualità e della cronaca in relazione ai quali assuma rilevanza l'opinione dei medesimi, è sempre intervenuta nel pieno rispetto dell'Atto di indirizzo dell'11 marzo 2003 emanato dalla Commissione Parlamentare di Vigilanza;
- la Rai ha pienamente rispettato i principi di pluralismo, completezza, correttezza, obiettività, equità, lealtà ed imparzialità dell'informazione nonché di parità di trattamento rispetto all'accesso di tutti i soggetti politici derivanti dagli articoli 3 e 7 del Testo unico della radiotelevisione, dalla legge 28 del 2000 e dalle disposizioni della Commissione parlamentare di Vigilanza;
- i soggetti politici devono poter accedere ai programmi di informazione in periodo non elettorale in condizioni di parità e di imparzialità senza i vincoli ulteriori e di maggior dettaglio che, a norma dell'articolo 5 della legge n. 28 del 2000, possono essere aggiunti per il periodo elettorale, secondo le rispettive competenze, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dalla Commissione parlamentare di Vigilanza;
- l'attuazione dei principi di completezza, di imparzialità e di pluralismo, soprattutto in periodo extraelettorale, deve essere valutata facendo salva la necessità della mediazione giornalistica coesistente all'attività informativa, tenendo conto della rilevanza sociale dell'evento e della sua trasposizione notiziale, dell'attualità e del grado di interesse pubblico alla conoscenza del medesimo, al variabile contesto del panorama complessivo degli eventi meritevoli di essere portati a pubblica conoscenza;
- come risulta per *tabulas*, la concessionaria pubblica ha dato ampio spazio ai soggetti segnalanti, sia garantendo la loro diretta presenza, sia dando notizia e predisponendo approfondimenti circa la loro attività e le loro iniziative politiche;

- in particolare, dai dati del monitoraggio dell'Osservatorio di Pavia si registra una sensibile presenza di esponenti dell'area radicale nei programmi dell'informazione;
- i segnalanti affermano che la Rai avrebbe attribuito "uno spazio enorme" agli altri diversi soggetti politici, mentre avrebbe ignorato le loro posizioni e iniziative politiche, negando l'accesso al programma "Annozero";
- come evidenziato nella nota del dott. Michele Santoro, il periodo indicato nell'esposto – dal 9 giugno al 27 dicembre 2009 – coincide solo parzialmente con la messa in onda del programma "Annozero": infatti il programma non è andato in onda dal 12 giugno al 24 settembre 2009 e l'ultima puntata di dicembre è stata fatta il 17 dicembre 2009, per cui il periodo di trasmissione è stato di due mesi e ventiquattro giorni con la trattazione di tematiche che non avrebbero potuto prevedere la partecipazione di associazioni come "Luca Coscioni" e "Nessuno Tocchi caino", che si occupano di questioni specifiche come la pena di morte e la bioetica;
- a un'aderente all'area radicale – Giulia Innocenzi – è stata affidata la conduzione di Generazione Zero che non si può considerare uno spazio informativo in senso stretto ma dà voce ai giovani di particolari qualità;
- inoltre, nel corso di due puntate sono intervenuti due esponenti radicali: il segretario del Comitato nazionale radicali, Lorenzo Lipparini, in data 29 ottobre 2009, e il segretario dell'Associazione radicali Agorà Digitale, Luca Nicotra, in data 17 dicembre 2009;
- infine, occorre sottolineare che la Senatrice Emma Bonino, quando la sua presenza risultava necessitata da fatti dell'attualità e della cronaca in relazione ai quali assumeva rilevanza la sua opinione, è stata invitata ad intervenire al programma "Annozero" nella puntata del 7 gennaio 2010; a tale proposito la Rai, con la successiva nota del 29 gennaio 2010, ha trasmesso la dichiarazione del dott. Giommara Monti, autore del programma Anno Zero, che ha comunicato di aver invitato il 13 gennaio la Sen. Emma Bonino a partecipare alla puntata di Anno Zero sul "caso Rosarno"(andata in onda il 14 gennaio) e di aver richiesto, nei giorni successivi, la disponibilità della Senatrice ad un confronto con la candidata Renata Polverini nonché a partecipare ad una puntata sull'economia, ma gli inviti sono stati sempre declinati;

RITENUTO, secondo i criteri valutativi utilizzati dall'Autorità per i periodi extraelettorali e ritenuti conformi dal TAR Lazio (Tar Lazio, ordinanza n. 00198/2010 del 15 gennaio 2010 e sentenza Sez. II, n. 826 del 2005), di estendere la verifica alla complessiva programmazione di approfondimento informativo dell'emittente Rai Due, oggetto dell'esposto in questione, fino al 23 gennaio 2009;

RILEVATO che dai dati di monitoraggio forniti dall'Isimm Ricerche, relativi a tutti i programmi di approfondimento informativo diffusi da Rai Due nel periodo tra il 9 giugno 2009 e il 23 gennaio 2010, risultano le seguenti presenze dei soggetti segnalanti: "Anno Zero", per un tempo di parola pari a sette minuti e quarantasei secondi (interventi in studio dei Signori Giulia Innocenzi nella trasmissione dell'11 giugno

2009, Lorenzo Lipparini nella trasmissione del 29 ottobre 2009 e Luca Nicotra nella trasmissione del 17 dicembre 2009), “Il fatto del giorno” per un tempo di parola totale di trentacinque minuti e tre secondi (interventi in studio dell’on. Maria Antonietta Coscioni nelle trasmissioni del 22 settembre e del 10 novembre 2009, della sen. Emma Bonino nelle trasmissioni del 26 ottobre, del 3 novembre, del 17 dicembre 2009 e del 14 gennaio 2010, dell’on. Marco Cappato nelle trasmissioni del 9 e del 30 novembre 2009), “Quello che” per un tempo di quattro minuti e cinquantuno secondi (tempo di parola della sen. Emma Bonino rilevato nei servizi nelle trasmissioni del 1° agosto e del 5 settembre 2009 e dell’on. Elisabetta Zamparutti rilevato in un servizio nella trasmissione del 7 novembre 2009), “10 minuti di” per un tempo di sette minuti e cinquantaquattro secondi (tempo di parola dell’on. Marco Cappato e dell’on. Maria Antonietta Coscioni rilevato nei servizi della trasmissione del 16 dicembre 2009), “Question time” per un tempo di due minuti e venticinque secondi (intervento in collegamento video dell’on. Rita Bernardini nella trasmissione del 28 ottobre 2009) e “Tg Parlamento” per un tempo di due minuti e diciassette secondi (tempo di parola dell’on. Marco Beltrandi rilevato in un servizio della trasmissione del 18 giugno 2009, della sen. Emma Bonino rilevato nei servizi delle trasmissioni del 25 giugno, del 1° luglio, del 9 luglio, del 10 settembre e del 19 ottobre 2009, e dell’on. Donatella Poretti rilevato in un servizio della trasmissione del 3 dicembre 2009);

RILEVATO che nel periodo considerato gli esponenti dell’area radicale hanno complessivamente fruito di un tempo di parola pari a un’ora e sedici secondi e che nello stesso periodo gli altri soggetti politici che, al pari dei segnalanti, non hanno eletto rappresentanti con proprio simbolo al Parlamento nazionale o al Parlamento europeo hanno fruito dei seguenti tempi: Sinistra e Libertà un’ora e sei secondi, La Destra quarantuno minuti e ventotto secondi, Rifondazione Comunista ventuno minuti e ventisette secondi, Partito dei Comunisti italiani trentuno minuti e venti secondi, Forza Nuova quattro minuti e quaranta secondi;

CONSIDERATO che le trasmissioni di approfondimento informativo, essendo programmi identificabili per impostazione e per realizzazione sotto la responsabilità di una specifica testata giornalistica, sono suscettibili di autonoma valutazione sotto il profilo del rispetto delle norme in materia di pluralismo;

CONSIDERATO che ai sensi degli articoli 3 e 7 del Testo Unico della radiotelevisione, i programmi di informazione devono rispettare i principi di obiettività, completezza, lealtà, imparzialità e apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, consentendo l’accesso di tutti i soggetti politici in condizioni di parità di trattamento;

CONSIDERATO che ai sensi dell’articolo 2 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 *“1. le emittenti radiotelesive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l’accesso all’informazione e alla comunicazione politica. 2. S’intende per comunicazione politica radiotelesiva ai fini della presente legge la diffusione sui mezzi radiotelesivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni*

politiche. Alla comunicazione politica si applicano le disposizioni dei commi successivi. Esse non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione”;

CONSIDERATO che 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, prevede, con specifico riferimento all’informazione, che “1. *I programmi di contenuto informativo sono caratterizzati dalla correlazione ai temi dell’attualità e della cronaca*”;2. *Nel rispetto della libertà d’informazione, ogni direttore responsabile di testata è tenuto ad assicurare che i programmi di informazione a contenuto politico-parlamentare attuino un’equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche assicurando la parità di condizioni nell’esposizione di opinioni politiche presenti nel Parlamento nazionale e nel Parlamento europeo;*

CONSIDERATO che le disposizioni non del tutto univoche della legge e quelle di rinvio contenute nelle deliberazioni della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi debbano essere lette alla luce delle indicazioni date dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 155 del 24 aprile/7maggio 2002). Con tale sentenza la Corte (richiamando la propria precedente sentenza n. 112 del 1993) 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”. “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”. 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 aggiunto 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, secondo il consolidato orientamento dell’Autorità, nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga, 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;

RITENUTO di condividere le osservazioni della Rai, secondo le quali l’attuazione dei principi di completezza, di imparzialità e di pluralismo, soprattutto in periodo extraelettorale, deve essere valutata facendo salva la necessità della mediazione giornalistica coesistente all’attività informativa, tenendo conto della rilevanza sociale dell’evento e della sua trasposizione notiziale, dell’attualità e del grado di interesse pubblico alla conoscenza del medesimo;

CONSIDERATO che in quadro di valutazione complessiva degli spazi fruiti dai soggetti segnalanti e dalle altre forze politiche analoghe, e complessivamente esaminando i programmi di approfondimento informativo diffusi da Rai Due nel periodo considerato, non si rileva una specifica sottopresenza dei soggetti esponenti ;

RICHIAMATA, con specifico riferimento agli inviti formulati dalla Rai per la partecipazione di un rappresentante degli esponenti alle puntate del programma “Anno Zero” del 7 e 14 gennaio 2010, inviti declinati perché, a detta degli esponenti, non formulati con il sufficiente preavviso, la sentenza n. 4176/06 del TAR del Lazio con la quale è stata annullata la delibera dell’Autorità n. 25/06/CSP del 1° febbraio 2006, sul presupposto che la circostanza relativa alla non imputabilità a proprie scelte – ma a quelle degli esponenti – di non partecipare alla trasmissione, era tale da comportare l’archiviazione del procedimento;

VISTA la proposta del Servizio Comunicazione politica e Risoluzione di conflitti di interesse;

UDITA la relazione dei Commissari Gianluigi Magri e Sebastiano Sortino, relatori ai sensi dell’articolo 29 del “*Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*”;

DELIBERA

1. L’archiviazione degli atti per le motivazioni di cui in premessa.

La presente delibera è trasmessa alla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Roma, 4 febbraio 2010

IL PRESIDENTE
Corrado Calabrò

IL COMMISSARIO RELATORE
Gianluigi Magri

IL COMMISSARIO RELATORE
Sebastiano Sortino

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Viola