AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
AGCOM

DELIBERA N. 82/21/CONS

ESECUZIONE DELLA SENTENZA DEL TAR LAZIO, SEZ. III TER, N. 09337/2020 DEL 10 GIUGNO 2020 (DELIBERA N. 58/19/CONS – ESPOSTO PARTITO RADICALE NONVIOLENTO TRANSNAZIONALE TRANSPARTITO E DELL'ASSOCIAZIONE POLITICA NAZIONALE LISTA MARCO PANNELLA)

L'AUTORITÁ

NELLA riunione di Consiglio del 4 marzo. 2021;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, "*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*" e, in particolare, l'art. 1, comma 6, *lett. b*), n. 9;

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

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "*Modifiche al sistema penale*";

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*";

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 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, 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, 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 ed istituzionale nei telegiornali diffusi dalle reti televisive nazionali*";

VISTA la delibera n. 58/19/CONS del 22 febbraio 2019, recante "*Richiamo alla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.a. al rispetto dei principi a tutela del pluralismo dell'informazione";*

VISTA la sentenza del Tar del Lazio sez. III ter n. 09337/2020 del 10 giugno 2020, con la quale è stato accolto il ricorso proposto dal Partito Radicale Nonviolento Transnazionale Transpartito, Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella avverso la delibera n. 58/19/CONS limitatamente alla censura di eccesso di potere per disparità di trattamento;

CONSIDERATO in particolare quanto segue:

- il provvedimento impugnato trae origine dall'attività di monitoraggio e verifica sul rispetto dei principi del pluralismo informativo da parte delle emittenti televisive che l'Autorità svolge sia d'ufficio che su segnalazione di eventuali soggetti interessati. Nello specifico, l'Autorità, nell'ambito della propria attività di vigilanza periodica, avendo ricevuto una serie di esposti da parte di soggetti diversi, ma tutti riferiti alla programmazione Rai, ha ritenuto opportuno disporne la trattazione congiunta, stante la sostanziale identità delle questioni sollevate e per ragioni di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.
- In particolare, gli esposti riguardavano: 1) il servizio televisivo sul tema del "signoraggio" trasmesso all'interno del programma di Rai Due "Povera Patria" il 25 gennaio 2019; 2) la messa in onda durante il festival di Sanremo di spot dalla chiara valenza politica (afferenti al cd. reddito di cittadinanza e a quota 100); 3) taluni servizi diffusi dal Tg1 e dal Tg2 il 9 febbraio 2019 nei quali non sarebbero stati rispettati i principi di obiettività e completezza informativa; 4) l'asserita esclusione dai notiziari diffusi dalle testate TG1, TG2, TG3 nel periodo 2016-2019 del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale Transpartito e dell'Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella, nonostante le numerose iniziative politiche assunte.
- Gli esponenti radicali in sostanza, come rilevato dal Giudice, chiedevano all'Autorità di imporre a Rai la loro presenza nei TG nazionali.
- Esaminati i dati di monitoraggio e le memorie presentate dalla Rai, l'Autorità ha ritenuto di adottare un provvedimento di richiamo il quale prendeva le mosse da quanto deciso in una precedente delibera, la n. 616/18/CONS; in particolare, nel ritenere non pienamente realizzata l'ottemperanza a quanto ivi statuito e stante l'imminenza di una importante tornata elettorale, l'Autorità concludeva valutando la necessità di rivolgere un rigoroso richiamo alla Rai per garantire la parità di trattamento tra soggetti politici e la trattazione completa ed imparziale dei principali temi di attualità attraverso la realizzazione di un effettivo e leale contraddittorio tra le posizioni espresse dalle diverse forze politiche. Ritenendo non integrate le censure mosse dagli esponenti, l'Autorità – rileva il Giudice - non adottava alcun provvedimento sostanziale.
- Cionondimeno, gli esponenti radicali avendo denunciato un deficit di informazioni per oltre due anni sulla loro attività, hanno ritenuto che le loro doglianze non fossero state esaminate e fossero rimaste prive di risposta.

- Il Collegio ha reputato fondata la censura di eccesso di potere per disparità di trattamento, giudicando gli assunti svolti nel provvedimento relativamente ai radicali come "*generici, non supportati da elementi fattuali e documentali e dunque non equivalenti ad analitica disamina e correlativa parimenti analitica confutazione dell'esposto*".
- In particolare, il Collegio, dalla disamina della impugnata delibera del 22 febbraio 2019, ha ritenuto che solo i tre esposti presentati dagli altri tre denuncianti, diversi dai ricorrenti, fossero stati esaminati dettagliatamente e solo su di essi l'Autorità avesse preso espressa e motivata posizione, non esaminando, invece, quello presentato dal Partito Radicale non violento transnazionale transpartito e dalla Associazione politica nazionale "Lista Pannella".

RITENUTO in esecuzione della menzionata sentenza di dover procedere a motivare, illustrandolo, l'iter argomentativo sotteso alla decisione assunta con l'impugnata delibera n. 58/19/CONS avuto specifico ed esclusivo riguardo a quanto lamentato dal Partito Radicale non violento transnazionale transpartito e dalla Associazione politica nazionale "Lista Pannella" negli esposti presentati all'Autorità nel febbraio 2019;

CONSIDERATO che gli esposti dei ricorrenti, oggetto della delibera impugnata, sono stati presentati in data 12 febbraio 2019 da Maurizio Turco, nella sua qualità di legale rappresentante pro tempore del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale Transpartito e dell'Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella, che ha segnalato la presunta violazione da parte della società Rai, e, segnatamente, da parte delle testate Tg1, Tg2 e Tg3 dei principi sanciti a presidio del pluralismo informativo, come declinati nel Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, e delle norme del Contratto di servizio Rai. In particolare, l'esponente, aveva evidenziato che "[……] *risulta inaccettabile, e vietato come vedremo dalle norme richiamate, una totale esclusione dei soggetti denuncianti dall'informazione Rai, una esclusione che si protrae da ormai tanti anni nella totale indifferenza (o quasi) degli organi di garanzia che sono chiamati a far rispettare la legge*". (…) "*Il congresso di Rebibbia, 30 agosto – 3 settembre 2016, del Partito Radicale, è un momento politico fondamentale che vede formalizzata una separazione politica che era già in essere da tempo tra i radicali. Da quel momento sino ad oggi il Partito ha condotto sempre nel silenzio totale mediatico anche della Rai le due campagne per i 3000 iscritti all'anno, pena il suo scioglimento, ma anche innumerevoli iniziative politiche di cui sempre si è dato notizia puntuale e tempestiva ai media, senza mai ottenere riscontro sulle testate giornalistiche Rai. (…) va ricordato il silenzio assoluto della Rai circa l'invito alla non partecipazione al voto rivolto dal Partito Radicale e dalla Lista Pannella in occasione della campagna elettorale per le elezioni politiche 2018, le reiterate conferenze stampa indette prima del voto per denunciare le condizioni di non democraticità e non libertà della competizione elettorale in corso, con i dati del monitoraggio televisivo". L'esponente ha pertanto chiesto all'Autorità "di accertare le violazioni denunciate dagli scriventi in nome e per conto delle associazioni da essi rappresentate e di disporre immediata a congrua*

riparazione in termini informativi da parte delle testate nelle principali edizioni, diffidando l'azienda concessionaria unica del servizio pubblico radiotelevisivo dal proseguire la condotta illecita accertata".

CONSIDERATO che in seguito alla richiesta di controdeduzioni la Rai aveva trasmesso le proprie memorie (nota prot. n. 73610 del 21 febbraio 2019) evidenziando in sintesi quanto segue:

- in via del tutto preliminare, rilevava l'assoluta infondatezza in fatto degli esposti considerato che da agosto 2016 a febbraio 2019 la copertura informativa assicurata all'attività e alle posizioni politiche dei soggetti esponenti da parte delle tre testate e in generale dai programmi Rai è stata costante in rapporto alle inderogabili esigenze informative di attualità. Le tabelle di monitoraggio fornite dall'Osservatorio di Pavia davano conto, a giudizio della concessionaria, di tale copertura;
- invero tali presenze avrebbero dovuto essere sommate anche a quelle di taluni esponenti politici di +Europa le cui posizioni sono "vicine" a quelle degli esponenti;
- nei periodi non elettorali, la tutela del pluralismo viene assicurata attraverso la diversificazione delle tematiche per dare voce ai diversi orientamenti che animano la società, nel rispetto dell'autonomia editoriale di ciascuna testata. Si tratta dunque di un pluralismo di argomenti e di fonti e non necessariamente di soggetti: la trattazione di specifici argomenti non può essere rivendicata come "monopolio" di un solo movimento;
- sotto un profilo formale, avuto riguardo al Provvedimento della Commissione parlamentare di vigilanza del dicembre 2002, i soggetti esponenti non rivestono la qualifica di "soggetti politici" in senso stretto;
- la concessionaria pubblica, fermo quanto dichiarato, si impegnava comunque a garantire il rispetto dei principi del pluralismo informativo e dell'art. 1 del nuovo Contratto di servizio e chiedeva pertanto di "accertare la mancanza di qualsivoglia violazione".

CONSIDERATO che ai sensi dell'art. 3 del Testo unico sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione e che, ai sensi del successivo art. 7, l'attività di informazione radiotelevisiva costituisce un servizio di interesse generale che deve garantire la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni e l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge;

CONSIDERATO che 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 l'art. 6 del vigente contratto di servizio Stato – Rai prevede che la Rai deve improntare la propria offerta informativa ai canoni di equilibrio, pluralismo, completezza, obiettività, imparzialità e indipendenza e apertura alle diverse formazioni politiche e sociali, assicurando nella programmazione "*il pluralismo al fine di soddisfare il diritto del cittadino ad una corretta informazione e alla formazione di una propria opinione*";

CONSIDERATO che con la delibera n. 243/10/CSP l'Autorità ha definito i criteri per la vigilanza e la valutazione del rispetto del pluralismo politico ed istituzionale nei telegiornali, disponendo in particolare che, avuto riguardo ai parametri sui quali si fonda la rilevazione, costituiti dal tempo di notizia, dal tempo di parola e dal tempo di antenna, ai fini della valutazione riveste peso prevalente, ancorché non esclusivo, il tempo di parola attribuito a ciascun soggetto politico o istituzionale;

CONSIDERATO che con la delibera n. 22/06/CSP l'Autorità ha fatto propria, estendendola alle emittenti radiotelevisive nazionali private, la raccomandazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo approvata nella seduta dell'11 marzo 2003, stabilendo che l'informazione e l'approfondimento politico, in qualsiasi trasmissione collocati, devono conformarsi ai criteri di imparzialità, equità, completezza, correttezza e pluralità dei punti di vista ed equilibrio delle presenze. In particolare, nel provvedimento è chiarito che per "soggetti politici" si intendono quelle forze politiche che costituiscono un autonomo gruppo in uno dei due rami del Parlamento nazionale oppure le forze politiche rappresentate al Parlamento europeo;

RITENUTO di svolgere le seguenti considerazioni in merito all'esposto oggetto del provvedimento annullato dal Giudice amministrativo:

- sotto un profilo procedurale, preme rilevare come a norma dell'art. 10 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, "*Le violazioni delle disposizioni di cui alla presente legge, nonchè di quelle emanate dalla Commissione e dall'Autorità sono perseguite d'ufficio da quest'ultima secondo le disposizioni del presente articolo. Ciascun soggetto politico interessato può, comunque, denunciare tali violazioni entro dieci giorni dal fatto*" (enfasi aggiunta). Orbene, ancorché questa Autorità abbia in plurime occasioni chiarito che il termine di dieci giorni non abbia valenza perentoria, è indubbio che tale previsione miri

ad introdurre un canone di ragionevolezza anche in considerazione della specificità della materia la quale, come è evidente, è connessa all'attualità della cronaca e a un determinato contesto politico. Tale affermazione riceve conferma dal fatto che le sanzioni previste dalla medesima norma hanno natura ripristinatoria: ora, perché tali misure ove disposte siano efficaci devono intervenire entro un arco temporale ragionevole tale da garantirne l'effettività. Le disposizioni attuative della legge n. 28/00 adottate da questa Autorità per i periodi non elettorali (243/10/CSP e 22/06/CSP) ancorano infatti a periodi ben definiti la valutazione (il trimestre per i notiziari e il ciclo per i programmi extra tg);

- i telegiornali, in quanto strettamente correlati ai temi dell'attualità e della cronaca, si caratterizzano per l'esposizione generale delle principali notizie di attualità politica-istituzionale mentre i programmi di approfondimento informativo sono dedicati alla trattazione specifica ed approfondita di notizie o temi legati all'attualità politico-istituzionale con la presenza di soggetti politici le cui iniziative afferiscono a quelle tematiche;

- inoltre, con le sentenze nn. 6066 e 6067 del 9 ottobre 2014, il Consiglio di Stato ha osservato che il criterio di ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti ai soggetti politici non può essere esteso ai programmi di informazione che vanno in onda nei periodi non elettorali. Come affermato anche nelle sentenze di primo grado, a parere del Collegio "*non vi è una fonte legislativa che disciplini i programmi di informazione (e tanto meno i programmi di intrattenimento misto ad informazione) trasmessi in periodi non elettorali, prevedendo obblighi di proporzionale ripartizione numerica delle presenze degli esponenti politici. Vi sono, al riguardo, disposizioni che fissano principi generali da applicare sulla base di criteri qualitativi (e da esternare mediante giudizi motivati) e non meramente quantitativi (ossia consistenti nel mero riferimento a cifre o quote percentuali)*". Le sentenze si riferiscono ai programmi di approfondimento informativo (cd. programmi extra-tg); tuttavia, se il ricorso al criterio quantitativo risulta "inadeguato" per apprezzare l'effettivo grado di pluralismo nei programmi di approfondimento informativo, tale rilievo investe, in maniera ancora più evidente, i notiziari la cui funzione è quella di informare quasi in tempo reale i cittadini sui principali fatti di attualità e di cronaca;

- in ossequio al principio fissato dal supremo Collegio questa Autorità, nei periodi non elettorali, ancora la propria valutazione sul rispetto del pluralismo nei telegiornali al dato quantitativo, fornito dal monitoraggio, letto alla luce dell'agenda politica e dei fatti di attualità, nel rispetto della autonomia editoriale di ogni testata;

- quanto lamentato dai ricorrenti, vale a dire l'assenza dai notiziari della Rai per il periodo 2016-2019, si riferisce ad un periodo di tempo molto ampio, segnato peraltro dall'alternarsi di vari Governi e dall'insediarsi di un nuovo Parlamento a seguito delle elezioni politiche (2018). Ne consegue che i periodi oggetto di contestazione sono stati già oggetto di esame secondo la scansione temporale sopra ricordata; i soggetti interessati avrebbero dunque avuto l'onere di denunciare la mancata adozione di provvedimenti conformativi da parte di questa Autorità nei termini previsti dalla normativa di riferimento;

- l'Autorità ha dunque tenuto conto dei dati di monitoraggio più recenti ai fini della valutazione (quelli relativi ai mesi di dicembre 2018 e gennaio 2019, essedo l'esposto arrivato nel mese di febbraio 2019);

- per quel che concerne poi la nozione di "soggetti politici", alla luce della normativa vigente (delibera 22/06/CSP e atti della Commissione di vigilanza), vale ricordare che sono tali, ai fini della normativa vigente, quelle forze politiche che costituiscono un autonomo gruppo al Parlamento nazionale o, in mancanza, che siano rappresentate al Parlamento europeo. Sul punto giova ricordare che anche il Tar Lazio, con la sentenza 8064 del 2011, resa all'esito del giudizio instauratosi a seguito di un ricorso presentato da soggetti politici riconducibili all'area Radicale nei confronti di un provvedimento dell'Autorità, ha ritenuto fondato il ricorso presentato stabilendo che tra i soggetti ricorrenti solamente l'Associazione Politica nazionale Lista Marco Pannella poteva "*essere ricompresa tra i soggetti politici di cui all'art. 7, comma 2, lett. c) D.lgs n. 177/2005 e tra i gruppi rappresentati in Parlamento di cui all'art. 45, comma 2, lette. d) Dlgs cit.*" poiché presente con una propria rappresentanza al Parlamento italiano;

- i soggetti esponenti, in quest'ottica, non sono qualificabili come "soggetti politici" essendo privi di una rappresentanza parlamentare;

- come stabilito anche dall'Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico, approvato dalla Commissione di vigilanza l'11 marzo 2003, il pluralismo "*nella sua accezione più ampia*" deve estendersi "*a tutte le diverse condizioni e opzioni (sociali, culturali e politiche) che alimentano gli orientamenti dei cittadini e non si esauriscono nelle posizioni rappresentate dai partiti...*". Ciò significa che la concessionaria pubblica, nell'espletamento della missione di cui è portatrice, deve assicurare un'adeguata e completa informazione su tutte quelle tematiche di interesse anche sociale, politico, culturale e religioso che caratterizzano l'attualità della cronaca. Ne consegue che il pluralismo va inteso anche come pluralismo di argomenti assicurando la rappresentazione dei diversi punti di vista;

RILEVATO che gli esponenti, nel periodo considerato, non vantavano alcuna rappresentanza parlamentare;

CONSIDERATO che nel periodo dicembre 2018- gennaio 2019, l'informazione diffusa dai notiziari Rai si è, tra l'altro, focalizzata sui seguenti eventi di natura politico/istituzionale:

- Dicembre 2018: G20, Decreto sicurezza, caso Regeni, legge di bilancio, tragedia di Corinaldo, proteste *gilet* gialli in Francia, indagini sul sequestro di Silvia Romano, Brexit, Tav, Ddl anticorruzione, attentato di Strasburgo, attentato in Egitto;

- Gennaio 2019: discorso di fine anno del presidente Mattarella; Decreto sicurezza, immigrazione, caso nave *Sea Watch*, reddito di cittadinanza e quota 100, Tav, arresto Battisti, *Brexit*, proteste *gilet* gialli in Francia.

RITENUTO, pertanto, che le doglianze degli esponenti non possano essere accolte e che tuttavia l'Autorità ha preso comunque atto nella delibera n.58/19/CONS di quanto

segnalato in relazione alla pretesa sovraesposizione del Governo nell'informazione della Rai e della conseguente riduzione degli spazi spettanti alle "opposizioni" nel periodo considerato;

RILEVATO che con la delibera n. 58/19/CONS l'Autorità ha ritenuto che i dati riferiti ai mesi di dicembre 2018 e gennaio 2019 non evidenziassero una effettiva inversione di tendenza delle testate Rai rispetto al precedente trimestre oggetto di valutazione e ha conseguentemente rivolto un richiamo alla concessionaria del servizio pubblico affinché venisse garantito il più rigoroso rispetto dei principi sanciti a tutela del pluralismo informativo;

RITENUTO, alla luce delle considerazioni sopra svolte, di dover confermare il richiamo disposto con la delibera n. 58/19/CONS;

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

DELIBERA

in esecuzione della sentenza del Tar Lazio n. 09337/2020 del 10 giugno 2020 di confermare, per le motivazioni di cui in premessa, ora per allora, il richiamo rivolto alla società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A., di cui alla delibera 58/19/CONS, a garantire il più rigoroso rispetto dei principi sanciti a tutela del pluralismo informativo, assicurando nei termini di cui al provvedimento impugnato:

- la parità di trattamento tra soggetti politici e l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche, avendo cura di assicurare che la presenza degli esponenti istituzionali sia funzionale alla completezza dell'informazione sulle iniziative del Governo, riconoscendo agli esponenti politici la fruizione di tempi adeguati per la rappresentazione delle tematiche di rilevanza politica. Ciò al fine di garantire il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico anche in vista dell'imminente avvio della campagna elettorale;
- una trattazione completa ed imparziale sui principali temi di attualità attraverso la realizzazione di un effettivo e leale contraddittorio tra le posizioni espresse dalle diverse forze politiche e nella dialettica tra governo e opposizione, esteso ove possibile anche ai leader delle forze politiche, per consentire al cittadino-elettore di cogliere le ragioni che animano le diverse opinioni in campo così concorrendo efficacemente alla formazione di una opinione pubblica consapevole e informata. In particolare, deve essere sempre garantito uno spazio adeguato anche alla rappresentazione dei punti di vista alternativi sulla medesima tematica, in ossequio al principio della completezza e della trasparenza dell'informazione.

Il presente provvedimento può essere impugnato innanzi al Tar del Lazio entro sessanta giorni dalla sua notifica.

La presente delibera è notificata alla società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A., e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 4 marzo 2021

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Laura Aria

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba