

## DELIBERA N. 85/09/CSP

**Diffida al rispetto dei principi sul pluralismo dell'informazione e sulla parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagna elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia fissata per i giorni 6 e 7 giugno 2009.**

### L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i servizi ed i prodotti del 22 maggio 2009;

VISTO l'articolo 1, comma 6, lettera b), n. 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 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, e, in particolare, l'articolo 5 ;

VISTA la deliberazione in data 15 maggio 2009, integrata in data 21 maggio 2009 dell'Ufficio di Presidenza della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, recante "*Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della concessionaria pubblica nonché tribune elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia prevista per i giorni 6 e 7 giugno 2009*" ;

VISTA la delibera n. 57/09/CSP del 16 aprile 2009, recante "*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 dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia fissata per i giorni 6 e 7 giugno 2009*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 90 del 18 aprile 2009;

VISTA la delibera n. 77/09/CSP del 14 maggio 2009, recante "*Atto di richiamo per il riequilibrio nell'applicazione dei principi sul pluralismo dell'informazione e sulla parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagna elettorale per*

*l'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia fissata per i giorni 6 e 7 giugno 2009";*

VISTI i numerosi esposti pervenuti dalle liste che si sono presentate alle elezioni europee, con i quali è stato richiesto il riequilibrio dell'informazione dedicata ai tempi politico-elettorali;

CONSIDERATO che la disciplina dei programmi di comunicazione politica nei periodi elettorali è stabilita dall'articolo 4 della legge n. 28 del 2000, secondo il quale gli spazi di comunicazione politica sono ripartiti:

- a) nel periodo intercorrente tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la data di presentazione delle candidature nei confronti dei soggetti politici presenti nelle assemblee da rinnovare e tra quelli in esse non rappresentati purchè presenti nel Parlamento europeo o in uno dei due rami del Parlamento;
- b) nel periodo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale, secondo il principio delle pari opportunità tra le coalizioni e le liste in competizione, che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori, fatta salva l'eventuale presenza di soggetti politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute;

CONSIDERATO che la disciplina dell'informazione nei periodi elettorali è stabilita dall'articolo 5 della legge n. 28 del 2000, il quale garantisce parità di trattamento, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione e richiede un comportamento corretto ed imparziale nella gestione dei programmi, così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenza sulle libere scelte degli elettori;

CONSIDERATO, altresì, che ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 515 del 1993, come modificato dall'articolo 5 della legge n. 28 del 2000, dalla data di convocazione dei comizi elettorali, nelle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una testata giornalistica registrata ai sensi di legge, la presenza di candidati, esponenti di partito e movimenti politici, membri del Governo, deve trovare fondamento esclusivamente nell'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione, essendo vietata in tutte le altre trasmissioni, ad eccezione di quelle di comunicazione politica;

RILEVATO che, in tale quadro, la specifica disciplina dei programmi di informazione per le elezioni europee del 2009 è dettata:

- quanto alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo dall'articolo 5 del provvedimento approvato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il 15 maggio 2009, integrato il 21 maggio successivo, il quale prevede che “ *i notiziari diffusi dalla Rai e tutti*

*gli altri programmi a contenuto informativo o di approfondimento si conformano con particolare rigore ai criteri di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della completezza, dell'obiettività e di parità di trattamento tra le diverse forze politiche" e che, inoltre, " nei notiziari propriamente detti, non si determini un uso ingiustificato di riprese con presenza diretta di membri del Governo o di esponenti politici" e che, infine, " i programmi di approfondimento informativo, qualora in essi assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e di valutazione politico-elettorali, sono tenuti a garantire la più ampia ed equilibrata presenza e possibilità di espressione ai diversi soggetti politici" ;*

- quanto alle emittenti radiotelesive private a diffusione nazionale la disciplina è dettata dall'articolo 7 della delibera n. 57/09/CSP il quale, tenuto conto del servizio di interesse generale dell'attività di informazione radiotelevisiva, prevede regole analoghe a quelle emanate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

CONSIDERATO che:

1. Per le trasmissioni di comunicazione politica la programmazione costituisce un obbligo per le emittenti pubbliche e private. Nelle suddette trasmissioni gli spazi televisivi, secondo quanto espressamente prevede la legge, devono essere matematicamente ripartiti in maniera paritaria tra tutti i soggetti politici competitori.
2. Più complesso -in mancanza di una predeterminazione delle modalità applicative nella legge - è il problema della disciplina delle trasmissioni di informazione e di quelle di approfondimento informativo. Si tratta, peraltro, di un problema di grande rilievo, emerso anche in precedenti campagne elettorali, poiché il tempo e l'importanza dell'informazione dedicata ai temi della cronaca politica si sono andati progressivamente espandendo, tanto da occupare una parte saliente del palinsesto delle reti generaliste nei periodi elettorali. A riprova di ciò, è andato sempre più aumentando il numero dei programmi di rete che, in occasione delle campagne elettorali, risultano ricondotti sotto la responsabilità delle testate giornalistiche, onde poter ospitare i soggetti politici nel rispetto di quanto previsto dal citato articolo 1, comma 5, della legge n. 515 del 1993.
3. In presenza di tale mutamento editoriale non sono di poco conto i problemi interpretativi ed applicativi che per tali trasmissioni si pongono, in quanto, a causa del loro legame con l'attualità della cronaca e del riconoscimento dell'autonomia editoriale, la legge prevede per essi norme di più ampio respiro, limitandosi a enunciare i principi di correttezza, completezza ed equità dell'informazione e la necessità di un comportamento corretto ed imparziale da parte dei conduttori, dei registi e dei responsabili dei programmi.
4. Problemi questi che nell'attuale competizione elettorale vengono ad essere smisuratamente accresciuti per la compresenza di un elevato numero di soggetti politici competitori e per la proliferazione di trasmissioni di approfondimento informativo che

utilizzano *format* analoghi a quelli della comunicazione politica, ovvero « *dibattiti,... presentazioni in contraddittorio di programmi politici,... confronti,... interviste e... ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche*»; il che rende difficoltoso coniugare i principi di autonomia editoriale e giornalistica e di attualità della cronaca -tipici dell'informazione- con quelli di parità di accesso e trattamento -tipici della comunicazione politica-.

5. In proposito questa Autorità ritiene che, come già esplicitato nella delibera n. 73/08/CSP (Atto di richiamo per il riequilibrio nell'applicazione di principi sul pluralismo dell'informazione e sulla parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagna elettorale per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica fissate per i giorni 13 e 14 aprile 2008), le disposizioni non del tutto univoche della legge e quelle di rinvio alla legge stessa contenute nei regolamenti attuativi della Commissione parlamentare di vigilanza e di quest'Autorità debbano essere lette alla luce delle indicazioni date dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 155 del 24 aprile/7 maggio 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 d'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".

L'Autorità rileva dunque che il criterio della parità di trattamento va temperato con l'autonomia editoriale di ciascuna testata e non come mero criterio matematico di ripartizione dei tempi (applicabile invece alla comunicazione politica). D'altra parte, secondo consolidati canoni interpretativi, il principio di parità di trattamento va inteso, propriamente, nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga.

Il che comporta tuttavia, per converso, che la differenziazione di disciplina tra comunicazione politica e trasmissioni d'informazione tanto più s'attenui quanto più queste ultime tendano ad assumere i contenuti, i modi e la funzione di quella.

Peraltro, pur dando atto di ciò, non si può non rilevare che i dati del monitoraggio relativi ai periodi dal 29 aprile all' 8 maggio e dal 9 al 16 maggio corrente (cioè alla prima e alla seconda settimana della seconda e ultima fase della presente campagna elettorale, decorrente dalla presentazione delle liste) mostrano uno squilibrio nella presenza delle forze politiche che nessuna ragionevole ermeneutica e nessuna difficoltà applicativa possono giustificare.

Tale squilibrio è particolarmente avvertibile nei notiziari e sussiste sia, in maniera spiccata, nel rapporto tra le due forze politiche maggiori e il complesso delle altre, sia all'interno di queste ultime sia anche, in certa misura, tra il PDL e il PD, cui si aggiunge una sovraesposizione del Governo.

In proposito l'Autorità rileva che, per il rispetto del principio della parità di trattamento e dell'equa rappresentazione di tutti i soggetti politici competitori ed ai fini del corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico, durante i periodi elettorali la presenza del Presidente del Consiglio e dei rappresentanti del Governo, qualora candidati alle elezioni, deve trovare giustificazione in obiettive esigenze informative legate all'attività dell'esecutivo, le quali non costituiscano una forma di esposizione di tesi politiche e/o propaganda elettorale.

Pertanto, considerato che siamo negli ultimi quindici giorni precedenti le votazioni, l'Autorità ritiene che lo squilibrio diffuso e accentuato sin qui rilevato debba richiedere una netta inversione di tendenza e ravvisa, pertanto, gli estremi per indirizzare una diffida a tutte le emittenti televisive pubbliche e private affinché provvedano immediatamente al riequilibrio dell'informazione politica tra tutte le liste partecipanti alla campagna elettorale attenendosi ai criteri esegetici ed applicativi sopra richiamati, fornendo una corretta informazione delle attività del Governo nei limiti suindicati;

UDITA la relazione del Commissario Michele Lauria, relatore ai sensi dell'articolo 29 del regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

## **DIFFIDA**

Le emittenti radiotelesive pubbliche e private ad attuare l'immediato riequilibrio dell'informazione politica tra tutte le liste partecipanti alla campagna elettorale

attenendosi ai criteri esegetici ed applicativi richiamati nelle premesse, fornendo una corretta informazione delle attività del Governo, la quale deve trovare giustificazione in obiettive esigenze informative legate all'attività dell'esecutivo, le quali non costituiscano una forma di esposizione di tesi politiche e/o propaganda elettorale.

Nell'esercizio della sua funzione di vigilanza l'Autorità verifica l'osservanza della presente diffida anche attraverso il monitoraggio dei programmi e, in caso di inosservanza, adotta le sanzioni di cui all'articolo 1, commi 31 e 32, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

La presente delibera è pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana ed è resa disponibile nel sito web dell'Autorità.

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

Roma , 22 maggio 2009

D'ordine del Presidente  
IL SEGRETARIO GENERALE  
Roberto Viola

IL COMMISSARIO RELATORE  
Michele Lauria

per attestazione di conformità a quanto deliberato  
il SEGRETARIO GENERALE  
Roberto Viola