

Il Presidente

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA
VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE
DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
GIACOMO LASORELLA

13 aprile 2021

Il Presidente

Onorevole Presidente, Onorevoli senatori e onorevoli deputati!

1. Desidero innanzitutto ringraziarvi, anche a nome del Collegio che rappresento, per avermi invitato a questa audizione. Voglio sottolineare sia a titolo personale, sia a nome del Consiglio, che l'Agcom tiene particolarmente all'interlocuzione con questa Commissione di vigilanza e con il Parlamento nel suo complesso, dal quale trae la sua legittimazione e con il quale doverosamente si rapporta, pur nella sua indipendenza, nell'ambito di un dialogo che intende essere costante e proficuo.

Avrei voluto intervenire in Commissione di persona ma purtroppo sono costretto a casa in isolamento fiduciario poiché in questi giorni si sono riscontrati alcuni casi positivi tra i dipendenti dell'Autorità.

2. L'attuale Consiliatura di Agcom ha iniziato la propria attività a ottobre. Le riflessioni che abbiamo fatto e stiamo facendo, nell'ambito dei quattro grandi settori di competenza, reti, audiovisivo, digitale e poste, vanno dalla tenuta e dal potenziamento delle infrastrutture (la rete ha tenuto e ha tenuto bene), ai problemi di un equo accesso alla rete da parte di tutti i cittadini, alla salvaguardia del pluralismo informativo radiotelevisivo, alla qualità dell'informazione e al

Il Presidente

ruolo del servizio pubblico e, infine, all'esercizio delle nuove competenze in materia di digitale.

In questa sede – a seguito dell'invito – mi soffermerò sul tema del pluralismo e dell'accesso ai mezzi di comunicazione da parte delle forze politiche, che costituisce l'oggetto della presente audizione.

È ben noto che su questo tema vi una collaborazione istituzionale tra l'Autorità e la Commissione di vigilanza che questa Consiliatura dell'Agcom intende confermare e, se possibile, incrementare.

In particolare vorrei in questa sede condividere con voi le motivazioni che sono alla base della delibera n. 92/21/Cons, di recente adottata dall'Autorità, che interviene nella stessa materia nella quale anche la Commissione è chiamata, per la sua parte, a vigilare.

La situazione è nota.

Il governo guidato dal professor Draghi è sostenuto da una maggioranza parlamentare molto ampia (avendo ottenuto la fiducia, alla Camera, con 535 voti a favore, 56 contrari e 5 astenuti e, al Senato, rispettivamente, con 262, 40 e 2), che raccoglie una pluralità di forze politiche, alcune delle quali anche contrapposte nelle ultime elezioni;

Come tutti sappiamo il rapporto tra maggioranza ed opposizione costituisce un elemento essenziale per lo svolgimento della vita politico-

Il Presidente

istuzionale di ogni Stato democratico, in particolare nell'ambito di un sistema parlamentare.

Ciò comporta che, in questo contesto, oltre che la corretta rappresentazione delle posizioni delle diverse forze che compongono la maggioranza, assume particolare importanza l'adeguata rappresentazione delle posizioni dell'opposizione che, attraverso le forme garantite dall'ordinamento, esercita una funzione di controllo nei confronti del Governo e introduce nel dibattito politico-parlamentare opzioni e tematiche alternative a quelle della maggioranza.

Il tema che si è cercato di affrontare con la delibera in questione è stato quello di contemperare una serie di criteri consolidati in tema di garanzia di pluralismo e del relativo monitoraggio con le peculiarità dell'attuale situazione.

3. Com'è noto, nell'ambito della competenza generale attribuitale dalla legge istitutiva, l'Autorità assicura anche il rispetto dei principi in materia di pluralismo dell'informazione, di cui agli articoli 3 e 7 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, quali principi fondamentali del sistema radiotelevisivo.

Le disposizioni del Testo unico stabiliscono che la libertà e il pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, l'obiettività, la completezza e la

Il Presidente

correttezza e l'imparzialità dell'informazione costituiscono principi fondamentali (art. 3), il cui rispetto è sempre dovuto dall'emittenza televisiva, pubblica e privata, in qualsiasi periodo e a prescindere dall'imminenza di tornate elettorali. Ciò in quanto l'attività di informazione radiotelevisiva costituisce un “servizio di interesse generale” (art. 7) che deve tutelare la libertà di espressione, inclusa la libertà di opinione sotto il duplice aspetto della libertà di informare e della libertà di essere informati, e garantire la più ampia apertura alle diverse idee e tendenze politiche e sociali.

In tale contesto si inserisce la legge n. 28 del 2000, che disciplina la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

In periodo elettorale la normativa pone in capo ai fornitori di servizi di media nazionali vincoli chiari e molto rigorosi che vengono declinati, in vista di ogni competizione, nei regolamenti approvati, ciascuno per gli ambiti di rispettiva competenza, dall'Autorità e da codesta Commissione parlamentare.

Nel periodo non elettorale, la valutazione sul rispetto del pluralismo si fonda sui principi generali sopra richiamati, avuto riguardo ad un arco temporale più ampio (trimestrale per i tg e il ciclo per i programmi) e su una serie di principi contenuti in varie delibere e vari atti di indirizzo, rispettivamente della Commissione e di Agcom, che è anche chiamata a vigilare

Il Presidente

sul rispetto da parte della Rai delle prescrizioni formulate dalla Commissione di vigilanza.

In particolare i programmi di informazione devono comunque conformarsi ai principi generali di tutela del pluralismo assicurando il rispetto della “parità di trattamento”, che comunque va contemplato con l’autonomia editoriale e la notiziabilità degli eventi.

4. Quanto ai criteri di verifica del rispetto del pluralismo adottati dall’Autorità, la valutazione è ancorata ad un criterio prevalentemente quantitativo, riferito ai notiziari e ai programmi di approfondimento diffusi nell’intero arco di ciascuna giornata di programmazione – ferma, evidentemente, l’autonomia editoriale di ciascuna testata e l’esigenza di tenere conto dell’attualità della cronaca – secondo le scansioni temporali definite nella normativa richiamata (in periodo elettorale settimanale per i tg e gli extra tg; nei periodi non elettorali, mensile/trimestrale per i tg e il ciclo per gli extra tg).¹

In particolare, con la delibera n. 243/10/CSP, l’Autorità, definiti i parametri sui quali si fonda la rilevazione, costituiti dal tempo di notizia, dal tempo di parola e dal tempo di antenna, ha chiarito che nella valutazione del

¹ I dati di monitoraggio dei notiziari e dei programmi sono resi pubblici attraverso la pubblicazione delle relative tabelle sul sito dell’Autorità unitamente ad una nota sulla metodologia di rilevazione utilizzata. I dati sono pubblicati con cadenza mensile (di regola entro il giorno 12 del mese successivo a quello di rilevazione).

Il Presidente

rispetto del pluralismo politico e istituzionale riveste peso prevalente il tempo di parola attribuito a ciascun soggetto politico o istituzionale. A questo fine, rileva il “peso” attribuito a ciascuna forza - inteso in termini di rappresentanza parlamentare – da valutare tuttavia alla luce dell’attualità della cronaca e del ruolo svolto da ciascuna forza in relazione al tema d’attualità che la testata/rete decide di trattare.

L’aggiornamento periodico² dei dati relativi al monitoraggio delle trasmissioni televisive nazionali di informazione (notiziari e approfondimento informativo) – pubblicati sul sito dell’Autorità - consente di accettare in tempo utile eventuali lesioni della parità di accesso ai mezzi di informazione e di avviare procedimenti istruttori, anche d’ufficio.

Il monitoraggio dell’area del pluralismo politico/istituzionale e del pluralismo sociale è effettuato secondo il modello messo a punto dall’Autorità nel 2000 e successivamente implementato. Tale modello, in assenza di precise indicazioni a livello di legislazione primaria, prevede un impianto metodologico connotato dall’adozione di criteri di rilevazione prevalentemente quantitativi che mirano a verificare lo "spazio" che i soggetti politici e quelli rappresentativi delle diverse articolazioni della società hanno nella programmazione e il tempo dedicato alla trattazione dei diversi temi oggetto di dibattito pubblico; vengono

² Come già precisato, l’aggiornamento è settimanale in periodo elettorale e mensile fuori campagna.

Il Presidente

infatti computati i tempi televisivi - espressi in ore, minuti e secondi – dedicati a ciascun soggetto politico/istituzionale e sociale.

Peraltro, com’è noto, tale modello è stato sviluppato a partire da esempi stranieri – quali quello dell’Autorità dell’audiovisivo francese (Conseil supérieur de l’audiovisuel) – che avevano già maturato significative esperienze nel settore, sebbene l’Autorità abbia comunque mirato alla definizione di un “modello italiano” di monitoraggio e di analisi della programmazione, più coerente con le peculiarità del contesto nazionale.

Le forze politiche monitorate sono quelle elencate nelle tabelle di monitoraggio che recano la lista dei soggetti politici elaborata all’esito del rinnovo del Parlamento a seguito delle elezioni politiche³. In particolare, ai fini dell’esame dei dati, si tiene conto, da una parte, dei tempi di parola fruiti da ciascun soggetto politico in relazione alla propria consistenza parlamentare e, dall’altra, della confrontabilità del dato così rilevato con quello relativo a “forze politiche omologhe” in termini di rappresentanza.

³ Sono monitorati tutti i “soggetti politici” che vantano una rappresentanza al Parlamento nazionale o al parlamento europeo, oltre a quei soggetti che – sebbene privi di rappresentanza parlamentare – partecipino comunque al dibattito politico nazionale (possono essere rilevate forze costitutesi dopo le ultime elezioni politiche). L’elenco è dunque “aperto” e suscettibile di variazioni in quanto segue i cambiamenti dell’arena politica. Tuttavia, ogni eventuale modifica e/o integrazione deve avvenire solo quando i cambiamenti (nascita di nuove formazioni, cambiamento di denominazioni o sigle, scissioni, etc.) sono pubblici e ufficiali.

Il Presidente

L’Autorità si è più volte interrogata sull’opportunità di integrare il metodo di valutazione per individuare un metodo che consenta di “coniugare” il dato quantitativo (tempo di parola) con criteri qualitativi.

A questo proposito è opportuno richiamare l’orientamento espresso pochi anni addietro dal Consiglio di Stato (nelle sentenze nn. 6066 e 6067 del 9 ottobre 2014), che ha sottolineato come il criterio di ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti ai soggetti politici si riferisca ai soli programmi di comunicazione politica e non può essere esteso puramente e semplicemente anche ai programmi di informazione che vanno in onda nei periodi non elettorali.

Per quel che concerne il tema dell’“equilibrio delle presenze” dei soggetti politici, il Giudice amministrativo ha ritenuto non adeguata una valutazione fondata sul ricorso al mero criterio quantitativo, assumendo che una valutazione fondata anche su criteri qualitativi meglio consentirebbe di valorizzare la libertà di informazione, che - sulla base del solo dato numerico - rischia invece di subire effetti distorsivi. Quanto all’esemplificazione di possibili criteri qualitativi, il Collegio ha rilevato come la loro *“concreta declinazione si dovrebbe fondare sull’analisi del tipo di programma, delle modalità di confezionamento dell’informazione, della condotta del giornalista, dell’apertura della trasmissione alla discussione di diversi punti di vista e alla rappresentazione di plurali opinioni politiche”*.

Il Presidente

Alla luce di queste premesse l'Autorità che ho l'onore di presiedere ha cercato di orientare la propria valutazione tenendo conto sia di criteri quantitativi (attuale consistenza parlamentare dei gruppi) sia di criteri qualitativi (agenda politica, *format*, periodicità del programma, orario di messa in onda, effettività del contraddittorio, argomenti trattati). Ovviamente le emittenti televisive e radiofoniche nazionali devono assicurare a tutti i soggetti politici analoghe opportunità di accesso e di rappresentazione delle proprie posizioni fruendo di spazi adeguati anche in relazione alla rispettiva rappresentanza elettorale e nel rispetto del principio della parità di trattamento.

5. In questo contesto si situa l'atto di indirizzo di cui alla delibera n. 92/21/Cons, che, ci tengo a dirlo, è stato adottato all'unanimità.

L'obiettivo è stato quello di richiamare l'importanza di un'informazione che rispetti rigorosamente i principi sanciti a tutela del pluralismo informativo, così garantendo l'espletamento di un servizio di interesse generale.

Il documento così recita:

1. Nei programmi di informazione i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici nazionali si conformano, per le motivazioni e nei sensi di cui in premessa, ai principi di completezza, imparzialità, e obiettività dell'informazione assicurando, nel rispetto dei criteri vigenti, il più rigoroso rispetto del principio della parità di trattamento tra i soggetti politici. In

Il Presidente

particolare, provvedono a garantire una **corretta rappresentazione delle posizioni espresse dalle diverse forze politiche di maggioranza e di opposizione**. In tale contesto assicurano, nell'ambito della loro autonomia editoriale, la realizzazione di un effettivo e leale contraddittorio e un adeguato rilievo alle posizioni delle forze politiche che non sostengono l'attuale Governo.

2. L'Autorità si riserva di verificare il rispetto del presente provvedimento attraverso la propria attività di monitoraggio e di assumere, in caso di inosservanza, le conseguenti determinazioni.

In sintesi, fermi restando i criteri consolidati in tema di rispetto del pluralismo, l'atto di indirizzo, riferendosi all'attuale contesto politico-istituzionale, auspicando una corretta rappresentazione delle posizioni espresse dalle tutte le diverse forze politiche, si ispira a 4 principi:

- a) Adeguato rilievo delle posizioni delle opposizioni
- b) Adeguata rappresentazione di tutti i partiti nell'ambito della maggioranza
- c) Adeguato ed effettivo contraddittorio
- d) Responsabilizzazione delle emittenti, in base all'assunto che non è non può essere da sola la matematica (cioè il computo dei minuti) a garantire il

Il Presidente

pluralismo), ma una valutazione editoriale in cui si considera il contesto, l’effettivo contradditorio, la collocazione oraria e così via.

In altre parole il tentativo è stato quello di adeguare quanto più possibile il quadro normativo e le prassi vigenti alla nuova e peculiare situazione, senza stravolgerle ma cercando, in un’ottica di necessario bilanciamento, di adattarla e di “conformarla” alle nuove circostanze.

Desidero precisare che ovviamente quello adottato è un atto di indirizzo, aperto alla verifica ed all’ulteriore confronto con tutti i soggetti interessati, ed in particolare con l’opinione della Commissione di vigilanza. Peraltro è del tutto evidente che le esigenze alla base della nostra delibera sono ancora più forti e stringenti con riferimento al servizio pubblico, alla cui missione istituzionale appartiene proprio, tra i compiti principali, quello di garantire il pluralismo delle opinioni.

6. In conclusione osservo brevemente che sono ben noti a codesta Commissione i limiti e le criticità applicative della legge 28/2000 in considerazione non solo del mutato contesto politico di riferimento – ben lontano dal bipolarismo immaginato dal legislatore del 2000 – ma anche del processo di innovazione e di trasformazione indotto dalla tecnologia digitale.

Il Presidente

Proprio a proposito del nuovo contesto digitale è certamente urgente una nuova disciplina di carattere generale che riguardi tale materia, nell'ambito della quale alcuni passi significativi potranno essere mossi a partire dai provvedimenti di attuazione della direttiva cosiddetta *SMAV*, in attesa di una più compiuta cornice europea con il *Digital Services Act*.

Rassegno queste riflessioni alla competenza della Commissione e sono pronto a rispondere ad eventuali domande degli onorevoli commissari.

Vi ringrazio per l'attenzione