

DELIBERA N. 70/13/CONS

RICHIAMO ALLA CORRETTA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DEL PLURALISMO E DELLA PARITA' DI TRATTAMENTO NELL'ACCESSO AI PROGRAMMI DI INFORMAZIONE DURANTE LA SECONDA FASE DELLA CAMPAGNA ELETTORALE PER LE ELEZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA FISSATE PER I GIORNI 24 E 25 FEBBRAIO 2013

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 31 gennaio 2013;

VISTA la 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;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, recante "*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*", e, in particolare, gli articoli 3 e 7;

VISTA la legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante "*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*", e successive modificazioni;

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*" come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313;

VISTA la legge 6 novembre 2003, n. 313, recante "*Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*";

VISTA la delibera n. 666/12/CONS del 28 dicembre 2012, 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 della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica fissate per i giorni 24 e 25 febbraio 2013*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 302 del 29 dicembre 2012;

VISTO il provvedimento in data 4 gennaio 2013 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, recante

“Disposizioni in materia di comunicazione politica e informazione della concessionaria pubblica per le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, del Presidente della Regione e del Consiglio regionale del Lazio, del Presidente della Regione e del Consiglio regionale della Lombardia e del Presidente della Regione e del Consiglio regionale del Molise, previste per i giorni 24 e 25 febbraio 2013”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 4 del 5 gennaio 2013;

CONSIDERATO che, ai sensi dell’articolo 3 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, 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 articolo 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 la disciplina dell’informazione nei periodi elettorali è stabilita dall’articolo 5 della legge n. 28 del 2000, a norma del quale nei programmi di informazione deve essere garantita la parità di trattamento, l’obiettività e la completezza dell’informazione ed un comportamento corretto ed imparziale nella gestione dei programmi medesimi così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenza sulle libere scelte degli elettori;

RILEVATO che i criteri specifici in materia di informazione da applicare alle campagne elettorali in corso sono stati, rispettivamente, definiti, per le emittenti private e per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, con la deliberazione dell’Autorità n. 666/12/CONS del 28 dicembre 2012, entrata in vigore il 29 dicembre 2012, e con il provvedimento 4 gennaio 2013 della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, entrato in vigore il 6 gennaio 2013;

CONSIDERATO in particolare che, ai sensi dell’articolo 7, comma 2, della delibera n. 666/12/CONS *“Nel periodo di vigenza della presente delibera, tenuto conto che l’attività di informazione radiotelevisiva costituisce servizio di interesse generale, i notiziari diffusi dalle emittenti televisive e radiofoniche nazionali e tutti gli altri programmi a contenuto informativo, riconducibili alla responsabilità di una specifica testata registrata ai sensi di legge, si conformano con particolare rigore ai principi di tutela del pluralismo, dell’imparzialità, dell’indipendenza, dell’obiettività e dell’apertura alle diverse forze politiche”*;

CONSIDERATO inoltre che, a norma dell'articolo 6 del provvedimento 4 gennaio 2013 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, *“i notiziari diffusi dalla RAI e tutti gli altri programmi a contenuto informativo debbono garantire la presenza paritaria, coerentemente con quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 28 del 2000, dei soggetti politici di cui all'articolo 4 uniformandosi con particolare rigore ai criteri di tutela del pluralismo, della completezza, della imparzialità, della obiettività, dell'equilibrata rappresentanza di genere e di parità di trattamento tra le diverse forze politiche, evitando di determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche”* e che, a tal fine, è necessario considerare *“non solo le presenze e le posizioni di candidati, di esponenti politici o comunque di persone chiaramente riconducibili ai partiti e alle liste concorrentima anche le posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale”*;

CONSIDERATO che, a norma dell'articolo 4 della legge n. 28 del 2000 e dell'articolo 2, comma 2, della delibera n. 666/12/CONS, nel periodo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e quella di chiusura della campagna elettorale si intendono per soggetti politici: a) le coalizioni di cui all'articolo 14-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, che sono presenti con il medesimo simbolo in ambiti territoriali tali da interessare complessivamente un quarto del totale degli elettori; b) le liste di candidati di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, che sono presenti con il medesimo simbolo in ambiti territoriali tali da interessare complessivamente un quarto del totale degli elettori ovvero che sono rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute;

CONSIDERATO 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;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della delibera n. 666/12/CONS si intendono per programmi di informazione i telegiornali, i giornali radio, i notiziari e ogni altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca;

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, nella valutazione del rispetto del pluralismo politico e istituzionale riveste peso prevalente il tempo di parola attribuito a ciascun soggetto politico o istituzionale;

CONSIDERATO che nel vigente periodo elettorale, a far tempo dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana del decreto di convocazione dei comizi elettorali (24 dicembre 2012), l'Autorità ha adottato la periodicità settimanale nella pubblicazione dei dati di monitoraggio del pluralismo politico e istituzionale;

CONSIDERATO che a partire dalla settimana 21-27 gennaio, a seguito dell'avvenuta presentazione delle liste e delle coalizioni che si presentano alle elezioni (21 c.m.), il monitoraggio dell'Autorità rileva il tempo fruito dalle liste che sono presenti con il medesimo simbolo in ambiti territoriali tali da interessare complessivamente un quarto del totale degli elettori ovvero che sono rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute;

CONSIDERATO che l'elenco delle liste rilevate nella settimana 21- 27 gennaio, stante la complessità delle verifiche successive alla presentazione delle candidature da parte delle amministrazioni preposte, può essere soggetto ad aggiornamenti;

ESAMINATI i dati di monitoraggio, forniti dalla società Geca Italia, relativi alla prima settimana della seconda fase di campagna elettorale (21-27 gennaio 2013) che riportano i dati di monitoraggio rilevati con riferimento alle liste di cui sopra;

CONSIDERATO che, a seguito dei provvedimenti assunti dall'Autorità nel primo periodo della campagna elettorale (24 dicembre-20 gennaio), le emittenti hanno dato avvio ad azioni di riequilibrio e che la situazione rilevabile dai dati della settimana 21-27 gennaio presenta ancora scostamenti in parte imputabili alla situazione di incertezza circa il numero e la configurazione delle liste che hanno raggiunto il *quorum* previsto dalla legge;

CONSIDERATE le oggettive difficoltà applicative che hanno riguardato la settimana in esame, essendo mutata la platea dei soggetti politici che hanno diritto all'accesso all'informazione e la conseguente opportunità di fornire alle emittenti radiotelevisive nazionali i criteri esegetici per l'applicazione del principio della parità di trattamento nell'accesso all'informazione da parte delle liste e delle coalizioni;

CONSIDERATO, al riguardo, quanto segue:

- con riferimento ai programmi di comunicazione politica, sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, lett. b), della legge 28/2000¹, la delibera n. 666/12/CONS e il provvedimento 4 gennaio 2013 della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi prevedono che il tempo disponibile è ripartito, con criterio paritario, per metà tra tutte le coalizioni e per l'altra metà tra tutte le liste che raggiungono il *quorum* di cui sopra. Con riferimento alle liste riferite a minoranze linguistiche, il provvedimento della Commissione parlamentare di vigilanza precisa che le medesime, ancorché presenti in una sola circoscrizione, hanno diritto a spazi nelle trasmissioni di comunicazione politica irradiate dalla Rai esclusivamente nelle Regioni ove è presente la minoranza linguistica ;
- per quanto riguarda i programmi di informazione, la disciplina primaria è contenuta nell'articolo 5 della legge 28/2000, ai sensi della quale tali programmi, nel periodo elettorale, devono garantire la parità di trattamento, la completezza, l'obiettività e l'imparzialità dell'informazione, secondo i criteri specifici dettati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e la Commissione parlamentare di vigilanza. Tali criteri sono dettati, rispettivamente, dall'articolo 7 della delibera n. 666/12/CONS e dall'articolo 6 del provvedimento 4 gennaio 2013 della Commissione parlamentare di vigilanza;
- secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 155 del 24 aprile/7 maggio 2002), le regole più stringenti che valgono per la comunicazione politica non si attagliano alla "*diffusione di notizie nei programmi di informazione*". La Corte ha, infatti, sottolineato che l'articolo 2 della legge n. 28/2000 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 soggiunto 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*";

¹ La norma prevede che "*per il tempo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale, gli spazi sono ripartiti secondo il principio delle pari opportunità tra le coalizioni e le liste che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, fatta salva l'eventuale presenza di soggetti politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute*".

- secondo la costante prassi dell’Autorità , il criterio della parità di trattamento va temperato con l’autonomia editoriale di ciascuna testata e non può, pertanto, essere inteso come mero criterio matematico di ripartizione dei tempi, applicabile invece alla comunicazione politica. In particolare, secondo consolidati canoni interpretativi, il criterio della parità di trattamento va inteso nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga;
- nella prima fase della campagna elettorale - dall’indizione dei comizi alla presentazione delle liste (24 dicembre – 20 gennaio) - la parità di trattamento è stata valutata con riferimento al grado di rappresentanza parlamentare dei soggetti politici presenti nel Parlamento uscente, tenuto altresì conto, ai fini del diritto-dovere di cronaca e della completezza informativa, anche dei soggetti privi di rappresentanza parlamentare che hanno partecipato al dibattito politico in vista della costituzione delle liste;
- la situazione presenta alcune criticità nella seconda fase della campagna elettorale che vede una estrema frammentazione dei soggetti politici essendo state presentate tre coalizioni e ventinove liste, di cui dieci non collegate ad alcuna coalizione;
- tenuto conto del *favor* espresso dal legislatore verso la convergenza degli attori politici in coalizioni (schema che era alla base della legge n. 28/2000 all’epoca della sua emanazione), le coalizioni devono – di norma – fruire di un tempo proporzionalmente maggiore, mentre un tempo proporzionalmente inferiore spetta alle liste, fermo restando il diritto di ciascuna lista, collegata o meno ad una coalizione, di essere presente nei programmi di informazione per consentire un’equa rappresentazione di tutti i programmi elettorali e favorire la libera formazione delle opinioni degli elettori;
- il criterio della parità di trattamento, nel rispetto dell’autonomia editoriale e giornalistica e della correlazione dell’informazione ai temi dell’attualità e della cronaca politica, va, pertanto, applicato a situazioni omologhe, avuto riguardo alle liste coalizzate, per le quali la valutazione del rispetto della parità di trattamento tiene conto del tempo fruito nel complesso dalla coalizione, e alle liste non coalizzate che godono di un tempo autonomo;
- ciò significa che le emittenti, nell’arco di ciascuna settimana, devono garantire nei telegiornali e nei notiziari trasmessi, alle coalizioni e alle liste parità di trattamento nel rispetto dei principi di obiettività, completezza, imparzialità ed equità;
- con riferimento ai programmi di approfondimento informativo, nei quali assume carattere rilevante l’esposizione di opinioni e valutazioni politiche, resta fermo il

principio dell'equilibrio delle presenze nel ciclo del singolo programma nel corso del periodo di campagna elettorale, al fine di garantire a tutte le coalizioni e a tutte le liste condizioni di parità di trattamento, con analoghe opportunità di ascolto;

CONSIDERATA la necessità che tutte le emittenti radiotelevisive nazionali assicurino con effetto immediato, a partire dalla notifica del presente provvedimento, il rispetto dei principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività e della parità di trattamento di tutte le coalizioni e di tutte le liste che si presentano alle elezioni attenendosi ai criteri esegetici ed applicativi contenuti nel presente provvedimento che ha valore di richiamo conformativo nei confronti di ciascuna emittente nazionale;

CONSIDERATO che, nell'esercizio della propria funzione di vigilanza, l'Autorità verificherà l'osservanza delle norme e dei principi richiamati nel presente provvedimento alla luce dei criteri sopra rappresentati, con riferimento ai giorni della settimana in corso successivi alla notifica del presente provvedimento e alla settimana seguente (fino al 10 febbraio 2013). In caso siano rilevati squilibri, l'Autorità adotterà i conseguenti provvedimenti previsti dalla legge;

TENUTO CONTO che l'ottemperanza agli ordini impartiti con le delibere n. 49/13/CONS, n. 50/13/CONS, n. 51/13/CONS e n. 52/13/CONS del 23 gennaio 2013 sarà valutata dall'Autorità sulla base dei dati di monitoraggio del periodo dal 21 al 10 febbraio 2013, ai fini dell'adozione dei conseguenti provvedimenti;

UDITA la relazione del Presidente;

DELIBERA

Articolo 1

(Criteri sulle modalità applicative dei principi del pluralismo e della parità di trattamento nell'accesso all'informazione radiotelevisiva)

1. I programmi di informazione diffusi dalle emittenti radiotelevisive nazionali, pubbliche e private, quali i telegiornali, i giornali radio, i notiziari e ogni altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, nei quali assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche, devono assicurare nell'attuale fase di campagna elettorale la presenza di tutte le coalizioni e di tutte le liste di candidati presentate con il medesimo simbolo in tanti ambiti territoriali da interessare almeno un quarto del totale degli elettori e delle minoranze linguistiche, secondo i criteri esplicitati in premessa, al fine di

assicurare la parità di trattamento tra i soggetti politici competitori e l'equa rappresentazione di tutti i temi elettorali per favorire la libera formazione delle opinioni degli elettori.

2. L'Autorità, nell'esercizio della propria funzione di vigilanza, verificherà, l'osservanza delle norme e dei principi richiamati nel presente provvedimento, che ha valore di richiamo conformativo, alla luce dei criteri sopra rappresentati con riferimento ai giorni della settimana in corso successivi alla notifica del presente provvedimento e alla settimana seguente (fino al 10 febbraio). In caso siano rilevati squilibri, l'Autorità adotterà i conseguenti provvedimenti previsti dalla legge.
3. L'ottemperanza agli ordini impartiti con le delibere n. 49/13/CONS, n. 50/13/CONS, n. 51/13/CONS e n. 52/13/CONS del 23 gennaio 2013 sarà valutata dall'Autorità sulla base dei dati di monitoraggio del periodo dal 21 al 10 febbraio 2013, ai fini dell'adozione dei conseguenti provvedimenti.

La presente delibera è notificata alle Società esercenti emittenti televisive nazionali oggetto del monitoraggio dell'Autorità 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, 31 gennaio 2013

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE *ad interim*
Antonio Perrucci