

AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

DELIBERAZIONE 20 marzo 2008

Atto di richiamo per il riequilibrio nell'applicazione dei principi sul pluralismo dell'informazione e sulla parita' 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. (Deliberazione n. 73/08/CSP).

(GU n. 77 del 1-4-2008)

L'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

Nella riunione della Commissione per i servizi ed i prodotti del 20 marzo 2008;

Visto l'art. 1, comma 6, lettera b), n. 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249;

Vista la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante «Disposizioni per la parita' di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica», e, in particolare, l'art. 5;

Vista la deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 20 febbraio 2008, 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 previste per i giorni 13 e 14 aprile 2008, nel periodo compreso tra la data di indizione di comizi elettorali e il termine ultimo per la presentazione delle candidature»;

Vista la deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 28 febbraio 2008, recante «Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione dell'emittenza pubblica per le elezioni politiche del 2008 nella fase successiva alla presentazione delle candidature, nonche' per la tornata amministrativa della primavera del 2008 e per le elezioni regionali in Sicilia, nel Friuli-Venezia Giulia e nella Valle d'Aosta»;

Vista la deliberazione in data 12 marzo 2008 dell'Ufficio di Presidenza della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, in ordine alla interpretazione e alla applicazione dei due provvedimenti relativi alla campagna elettorale per le prossime elezioni politiche, approvati dalla Commissione stessa rispettivamente il 20 e il 28 febbraio 2008;

Vista la delibera n. 33/08/CSP del 21 febbraio 2008, recante «Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parita' 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 13 e 14 aprile 2008, nel periodo compreso tra la data di indizione di comizi elettorali e il termine ultimo per la presentazione delle candidature»;

Vista la delibera n. 42/08/CSP del 4 marzo 2008, recante «Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parita' 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 13 e 14 aprile 2008, nella fase successiva alla presentazione delle candidature»;

Considerato che la disciplina dei programmi di comunicazione

politica nei periodi elettorali e' stabilita dall'art. 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 purché 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 e' stabilita dall'art. 5 della medesima 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 del programma, così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenza sulle libere scelte degli elettori;

Considerato, altresì, che ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 515 del 1993, come modificato dall'art. 5 della legge n. 28 del 2000, dalla data di convocazione dei comizi elettorali, nelle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica registrata ai sensi di legge, la presenza di candidati, esponenti di partiti 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 politiche del 2008 e' dettata:

quanto alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo dall'art. 4, comma 4, del provvedimento approvato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi il 20 febbraio 2008, richiamato in quello del 28 febbraio successivo, il quale prevede che «i programmi di approfondimento informativo, qualora in essi assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politico-elettorali, sono tenuti a garantire la più ampia ed equilibrata presenza e possibilità di espressione ai diversi soggetti politici», e, al comma 2, che i notiziari e tutti gli altri programmi a contenuto informativo debbono garantire la presenza dei soggetti politici competitori «uniformandosi con particolare rigore ai criteri di tutela del pluralismo, della completezza, della imparzialità, della obiettività e di parità di trattamento tra le diverse forze politiche, evitando di determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche». Al riguardo l'Ufficio di presidenza della predetta Commissione, con la deliberazione del 12 marzo scorso, ha fornito alcuni chiarimenti interpretativi ed applicativi, precisando in particolare che «l'Ufficio di Presidenza ritiene che i programmi di approfondimento informativo rientrino nel genere dell'informazione e che come tali siano sottoposti a regole meno stringenti rispetto a quelle stabilite per i programmi di comunicazione politica», soggiungendo di ritenere opportuno, in conformità alla prassi della Commissione, di limitarsi a provvedimenti con carattere di generalità e astrattezza, benché interpretativi ed integrativi delle proprie deliberazioni, astenendosi dal «dare indicazioni di ulteriore dettaglio, anche allo scopo di non intervenire, più di quanto lo imponga la legislazione vigente, sull'autonomia e la

responsabilita' dei giornalisti»;

quanto alle emittenti radiotelevisive private a diffusione nazionale la disciplina e' dettata dall'art. 5 della delibera n. 33/08/CSP e dall'art. 7 della delibera n. 42/08/CSP, i quali, tenuto conto del servizio di interesse generale dell'attivita' di informazione radiotelevisiva, prevedono regole analoghe a quelle emanate dalla Commissione parlamentare di vigilanza nei confronti della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo;

Preso atto delle difficolta' applicative della predetta normativa in materia di par condicio - da piu' parti rappresentate - in relazione al mutamento di scenario rispetto all'epoca della sua emanazione, determinato, da un lato, dal cambiamento della legge elettorale nel 2005, e, dall'altro dall'evoluzione dei format televisivi. Invero la regolamentazione in materia di par condicio e la stessa legge elettorale vigente, prevedendo una convergenza degli attori della campagna elettorale su due coalizioni, presuppongono una situazione diversa da quella cui si assiste nella campagna elettorale in corso, che vede un'estrema frammentazione dei soggetti politici, essendo state presentate numerose liste che hanno raggiunto il quorum di un quarto degli elettori.

E la situazione di difficolta' si aggrava fortemente nella seconda fase della campagna elettorale perche', mentre nella prima fase la presenza in televisione e' rapportata in misura prevalente alla rappresentativita' parlamentare, nella seconda fase (ch'e' quella iniziata il 10 c.m.) c'e' l'allineamento di tutte le liste in competizione.

Ritenuto che, ciononostante, la legge debba trovare applicazione nella misura massima consentita dal mutamento della situazione da disciplinare rispetto a quella da essa presupposta;

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. Piu' complesso - in mancanza di una predeterminazione delle modalita' applicative nella legge e nelle disposizioni dettate dalla Commissione parlamentare di vigilanza - e' il problema della disciplina delle trasmissioni di informazione e di quelle di approfondimento informativo. Si tratta, peraltro, di un problema di grande rilievo poiche' 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 cio', e' andato sempre piu' aumentando il numero dei programmi di rete che, in occasione delle campagne elettorali, risultano ricondotti sotto la responsabilita' delle testate giornalistiche, onde poter ospitare i soggetti politici nel rispetto di quanto previsto dal citato art. 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'attualita' della cronaca e del riconoscimento dell'autonomia editoriale, la legge prevede per essi norme di piu' ampio respiro, limitandosi a enunciare i principi di correttezza, completezza ed equita' dell'informazione e la necessita' 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 - come si e' detto - 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 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 attaglino «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 al periodo dal 10 al 17 marzo corrente (cioè alla prima 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 ragione 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.

E' vero che la rilevazione riguarda solo i primi giorni della seconda fase appena iniziata, ma si tratta di uno squilibrio cosi' diffuso e accentuato da richiedere immediatamente un'inversione di tendenza.

Un'azione di riequilibrio di tale portata postula la convinta collaborazione delle emittenti televisive, sia pubblica che private.

Nella scorsa campagna elettorale l'invito in tal senso rivolto da questa Autorita' porto', in sostanza, a buoni risultati, che gli interventi sanzionatori hanno poi corroborato, integrato e puntualizzato.

Pertanto, considerato che siamo nella prima settimana dalla presentazione delle liste - delle quali soltanto in questi giorni la Corte di Cassazione ha definitivamente convalidato l'elenco - questa Autorita' ritiene di dover rivolgere un richiamo a tutte le emittenti televisive affinche' provvedano immediatamente al riequilibrio dell'informazione politica tra tutte le liste partecipanti alla campagna elettorale, attenendosi ai criteri esegetici ed applicativi sopra richiamati e di seguito piu' articolatamente declinati.

Udita la relazione del Presidente;

Delibera:

Art. 1.

Criteri sulle corrette modalita' applicative
dei principi sul pluralismo e sulla parita'
di accesso all'informazione radiotelevisiva

1. I programmi di informazioni trasmessi 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, caratterizzato dalla correlazione a temi dell'attualita' e della cronaca, ricondotti alla responsabilita' di una specifica testata giornalistica ai sensi di legge, qualora in essi assuma carattere rilevante l'esposizioni di opinioni e valutazioni politiche, devono assicurare, nell'attuale fase della campagna elettorale, ai fini della completezza dell'informazione, la presenza 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 liste riferite alle minoranze linguistiche, ove previsto.

2. Nel rispetto dell'autonomia editoriale e giornalistica dell'impresa radiotelevisiva e della correlazione dell'informazione ai temi dell'attualita' e della cronaca politica, le emittenti, nell'arco di ciascuna settimana, devono garantire a ciascuna lista concorrente alle elezioni, nei notiziari trasmessi, parita' di trattamento, obiettivita', completezza, imparzialita' ed equita', al fine di far conoscere le posizioni politiche di tutti i soggetti competitori e di favorire la libera formazione delle opinioni.

3. Ciascuna emittente, nel complesso dei programmi di approfondimento informativo trasmessi, nei quali assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche, fermo restando il principio dell'equilibrio delle presenze nel ciclo del singolo programma nel corso del periodo della campagna elettorale, deve assicurare pur nell'esercizio della sua autonomia editoriale- la piu' ampia ed equilibrata presenza e la possibilita' di espressione ai diversi soggetti politici e deve garantire, nel limitato tempo della campagna elettorale in corso, a tutte le liste in competizione parita' di trattamento, con analoghe opportunita' di ascolto, salve evidenti esigenze d'informazione in connessione con il dovere di cronaca.

4. Nei notiziari e nei programmi di approfondimento informativo le

posizioni dei diversi soggetti politici vanno rappresentate in modo corretto ed obiettivo, attenendosi nella conduzione dei medesimi notiziari e programmi ad un comportamento imparziale e tale da non influenzare le libere scelte degli elettori, evitando il ricorso a valutazioni personali tali da alterare l'oggettiva portata politico-elettorale delle posizioni politiche rappresentate e privilegiando il tempo in cui il soggetto parla direttamente in voce.

Art. 2.
Vigilanza

1. Le emittenti televisive sono tenute al riequilibrio immediato delle presenze delle liste politiche in competizione, in aderenza alle norme e ai principi richiamati dalla presente delibera ed ai criteri declinati nell'art. 1.

2. Nell'esercizio della sua funzione di vigilanza l'Autorita' verifica l'osservanza del presente richiamo anche attraverso il monitoraggio dei programmi e, in caso di inosservanza, adotta i conseguenti provvedimenti previsti dalla legge.

La presente delibera e' pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed e' resa disponibile nel sito web della stessa Autorita': www.agcom.it.

La presente delibera e' trasmessa alle emittenti radiotelevisive pubbliche e private in ambito nazionale e alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Roma, 20 marzo 2008

Il Presidente: Calabro'