

## DELIBERA N. 132/11/CSP

### **SANZIONE ALLA SOCIETA' RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA SPA PER LA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI PAR CONDICIO E DELLE DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE RELATIVE ALLA CAMPAGNA ELETTORALE PER LE ELEZIONI PROVINCIALI E COMUNALI DEI GIORNI 15 E 16 MAGGIO 2011 CON TURNI DI BALLOTTAGGIO DEI GIORNI 29 E 30 MAGGIO (TG1)**

#### L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per i Servizi e i Prodotti del 23 maggio 2011;

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;

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, gli articoli 2 e 5 ;

VISTA la deliberazione in data 5 aprile 2011 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, recante “*Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della concessionaria pubblica nonché tribune elettorali per le elezioni provinciali e comunali fissate per i giorni 15 e 16 maggio 2011 e per lo svolgimento di consultazioni referendarie nella Regione Autonoma della Sardegna e nel comune di Magliano Sabina (Rieti)*” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 80 del 7 aprile 2011;

VISTA la delibera n. 80/11/CSP del 29 marzo 2011, 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 provinciali e comunali fissate per i giorni 15 e 16 maggio 2011*” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 73 del 30 marzo 2011;

VISTA la delibera n. 179/11/CONS del 30 marzo 2011, recante “*Ordine alla Società Rai Radiotelevisione Italiana Spa (emittente in ambito nazionale Rai Uno) per il riequilibrio nell'applicazione dei principi sul pluralismo dell'informazione – Tg1*”

VISTA la delibera n. 224/11/CONS del 28 aprile 2011, recante *“Provvedimento sul rispetto dei principi in materia di informazione nei telegiornali durante le elezioni provinciali e comunali fissate per i giorni 15 e 16 maggio 2011”*;

VISTA la delibera n. 113/11/CSP del 10 maggio 2011, recante *“Ordine alla società Rai-Radiotelevisione Italiana spa all'immediato riequilibrio dell'informazione durante la campagna elettorale per le elezioni provinciali e comunali fissate per i giorni 15 e 16 maggio 2011 (Tg1, Tg2, Tg3, Rai News) e sanzione al Tg1”*;

VISTI l'esposto presentato dagli onorevoli Roberto Zaccaria, Roberto Rao, Antonio Di Pietro, Benedetto Della Vedova, Bruno Tabacci, Flavia Perina, Leoluca Orlando, Gennaro Migliore, Giuseppe Giulietti, Carlo Rognoni e Antonio Falomi in data 21 maggio 2011 ( prot. 0024945) e l'esposto presentato dagli onorevoli Roberto Zaccaria, Roberto Rao, Bruno Tabacci, Leoluca Orlando, Giuseppe Giulietti, Vinicio Peluffo e Emanuele Fiano in data 21 maggio 2011(prot. 24947), con i quali è stata segnalata l'eccessiva esposizione del Presidente del Consiglio on. Silvio Berlusconi nelle edizioni del prime time dei notiziari Tg1, Tg2, Tg5, Tg4 e Studio Aperto del 20 maggio 2011, nel corso dei quali sono state trasmesse interviste similari con una tecnica di produzione che per le sue caratteristiche intrinseche riveste un contenuto marcatamente pubblicitario con evidenza di loghi ed altri aspetti estetici che fanno apparire le interviste come videomessaggi non consentiti in campagna elettorale, in palese violazione delle disposizioni di legge in materia di par condicio e dei relativi regolamenti attuativi relativi alla campagna elettorale per le elezioni provinciali e comunali in corso. Inoltre, tali interviste, rilasciate dall'on. Berlusconi anche in qualità di capolista del PDL a Milano, hanno toccato in maniera amplissima i temi della campagna elettorale relativa al turno di ballottaggio le cui votazioni sono previste per i giorni 29 e 30 maggio, senza possibilità di replica del candidato sindaco prof. Giuliano Pisapia , determinando uno squilibrio dell'informazione e delle regole di par condicio. In dipendenza di ciò gli esponenti hanno richiesto di ordinare un immediato ripristino delle condizioni di parità di trattamento nonché di attivare le procedure sanzionatorie all'uopo previste;

VISTA la nota del Servizio comunicazione politica e risoluzione di conflitti di interesse dell'Autorità dello stesso 21 maggio 2011 (prot. 24933), con la quale, nell'ambito del monitoraggio d'ufficio, in relazione alle richiamate interviste del Presidente del Consiglio diffuse dai notiziari Tg1 (edizione delle ore 20), Tg2 (edizione delle ore 20,30) e Gr1 (edizione delle ore 19) del giorno 20 maggio, sono state richieste alla Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo i chiarimenti e le osservazioni in merito alla compatibilità di dette interviste con i principi recati dall'articolo 5 della legge n. 28 del 2000 e dall'articolo 8 della deliberazione in data 5 aprile 2011 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, da trasmettere entro le ore 12 del giorno 23 maggio 2011;

VISTE le controdeduzioni trasmesse dalla Rai con tre note del 23 maggio 2011, nelle quali, in sintesi, la concessionaria ha osservato quanto segue:

- l'art. 1 della legge 515/93 dispone che la presenza di candidati, esponenti di partito e movimenti politici, membri del Governo "deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione", ma non pone un divieto assoluto della presenza dei citati soggetti;
- l'art. 8 della deliberazione 5 aprile 2011 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di vigilanza, nello stabilire i principi generali di pluralismo, imparzialità, indipendenza, completezza, obiettività e parità di trattamento tra le diverse forze politiche ai quali i telegiornali devono attenersi con particolare rigore nel corso della campagna elettorale, prevede che i direttori responsabili sono tenuti settimanalmente ad acquisire i dati del monitoraggio ed eventualmente a correggere gli squilibri avvenuti nella settimana precedente. Pertanto, la valutazione del rispetto dei citati principi deve essere fatta non con riferimento a singole edizioni dei notiziari, ma in relazione al complesso dell'informazione della Rete considerata, intesa come Testata e programmi di approfondimento ad essa ricondotti;
- nel caso di specie, oltre allo spazio dedicato all'intervista all'on. Berlusconi, è stata concessa ampia visibilità, in diverse edizioni dei Tg della Rete alle dichiarazioni e ai commenti di tutti gli altri esponenti politici, come risulta dai dati dell'Osservatorio di Pavia allegati, dai quali risulta un sostanziale equilibrio tra le forze politiche di maggioranza e quelle di opposizione;
- in particolare, dalle note predisposte dalle competenti strutture aziendali, risulta che a) il Gr1 fin da lunedì 16 maggio ha riportato puntualmente le dichiarazioni e i commenti di tutti i leader di partito e, per quanto riguarda l'intervista all'on. Berlusconi, della durata di 1 minuto e 30 secondi, essa era stata richiesta dalla rete fin dal martedì precedente. Nella stessa edizione e in quelle successive le dichiarazioni dell'on. Berlusconi sono state messe a confronto con quelle di altri esponenti politici dell'opposizione; b) l'intervista del Tg1 del 20 maggio di 3 minuti e 33 secondi all'on. Berlusconi è stata seguita nei giorni successivi da un'intervista al Governatore Niki Vendola (riferimento nazionale del candidato al ballottaggio di Milano Prof. Giuliano Pisapia) di 2 minuti e 17 secondi e dell'on. Antonio Di Pietro (riferimento nazionale del candidato al ballottaggio di Napoli on. Luigi De Magistris) di 1 minuto e 35 secondi. Nei tre giorni precedenti l'intervista all'on. Berlusconi, dai dati dell'Osservatorio di Pavia emerge che il Governo ha avuto il 13,4% e la maggioranza il 22,6%, con un dato maggioranza più Governo del 36%. Nello stesso periodo l'opposizione ha avuto il 45,1%, e il 13,5% delle formazioni politiche non parlamentari;
- con la comunicazione interna del 20 maggio scorso, allegata alle memorie, il Direttore Generale della Rai ha sollecitato le testate ad adottare ogni idoneo

intervento per il riequilibrio delle presenze, ai sensi della normativa in materia di par condicio;

RILEVATO, dal monitoraggio d'ufficio dell'Autorità, che le interviste in questione, diffuse in serrata sequenza il giorno 20 maggio dal Tg1 delle ore 20 (durata di 3 minuti e 33 secondi, con un tempo di parola dell'on. Silvio Berlusconi di 3 minuti e 3 secondi), dal Tg2 delle ore 20,30 (durata di 2 minuti e 18 secondi, con un tempo di parola dell'on. Silvio Berlusconi di 1 minuto e 38 secondi), nonché dalle emittenti nazionali Italia 1, Retequattro e Canale 5 (Studio Aperto delle ore 18,30, Tg4 delle ore 19 e Tg5 delle ore 20), hanno tutte per contenuto solo **l'espressione di opinioni e valutazioni politiche** sui temi della campagna elettorale per i turni di ballottaggio che si terranno a Milano e a Napoli il 29 e 30 maggio e risultano omologhe per le modalità di esposizione mediatica, anche per quanto concerne l'esposizione del simbolo del partito PDL alle spalle dell'intervistato;

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, la completezza e l'imparzialità 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;

CONSIDERATO, altresì, che ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 515 del 1993, come modificato dall'articolo 5 della legge n. 28/2000, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, nelle trasmissioni 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 fuori di tale presupposto, ad eccezione delle trasmissioni di comunicazione politica, che hanno tutt'altra impostazione;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della deliberazione in data 5 aprile 2011 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi i direttori responsabili dei telegiornali devono curare che nei notiziari non si determini un uso ingiustificato di riprese con presenza diretta di candidati, membri del Governo o esponenti politici, e che ciò vale anche per il Presidente del Consiglio, il quale è capolista nelle elezioni comunali a Milano;

CONSIDERATO, altresì, che ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 28/2000 "S'intende per comunicazione politica radiotelevisiva ai fini della presente legge la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi **contenenti opinioni e valutazioni politiche**. Alla comunicazione politica si applicano le disposizioni dei commi successivi". Nei programmi di comunicazione politica, ai sensi del successivo

comma 3, deve essere assicurata parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche "nelle tribune politiche, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nella presentazione in contraddittorio di programmi politici, nei confronti, **nelle interviste** e in ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche" (enfasi aggiunta);

CONSIDERATO che l'altra forma di comunicazione politica disciplinata dalla legge n. 28 del 2000 è costituita dai "messaggi politici autogestiti", i quali, a norma dell'articolo 3, comma 3, della legge medesima "recano la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica e hanno una durata compresa tra uno e tre minuti per le emittenti televisive" ed, inoltre, "non possono interrompere altri programmi, hanno un'autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi in appositi contenitori" secondo la collocazione in palinsesto comunicata con almeno quindici giorni di anticipo alla Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e all'Autorità;

CONSIDERATO che le interviste in questione, ancorchè trasmesse nel corso di telegiornali, per le modalità di realizzazione e per gli argomenti trattati, appaiono assumere i tratti distintivi della comunicazione politica anzichè quelli dell'informazione, in quanto le medesime non sono legate a notizie che trovino obiettiva giustificazione nell'attualità della cronaca e nell'interesse pubblico alla loro conoscenza - essendo noto da tempo l'impegno del Presidente del Consiglio in qualità di capolista del PDL al Comune di Milano - e sono invece esclusivamente incentrate sui temi della campagna elettorale in corso risultando chiaramente caratterizzate, anche per la diffusione in serrata sequenza su cinque telegiornali del *prime time* della stessa giornata, da elementi di marcata propaganda elettorale con alto grado di risalto mediatico, e con impostazione e andamento dell'esposizione guidata sostanzialmente dall'intervistato rispetto a cui il giornalista ha svolto un ruolo del tutto marginale e traente, in contrasto con quanto previsto dall'art. 8, comma 1, della deliberazione del 5 aprile 2011 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi che richiede nei programmi di contenuto informativo una "rilevante presentazione giornalistica";

CONSIDERATO, altresì, che nel caso di specie, a differenza di quanto osservato dalla Concessionaria, non è posto in discussione il rispetto dell'equilibrio, su base settimanale, dei tempi attribuiti nei telegiornali della testata considerata ai soggetti politici ed istituzionali, ma vengono in rilievo le caratteristiche anomale delle interviste del Presidente del Consiglio diffuse il giorno 20 maggio, come sopra descritte;

CONSIDERATO che le rilevate caratteristiche anomale delle interviste in questione fanno sì che il riequilibrio con gli altri candidati non potrebbe essere realizzato mediante un ordine che prescrivesse al notiziario di ospitare nei giorni successivi interviste di analogo tenore dei candidati degli schieramenti opposti, perché, per un verso, interviste condotte in modo normale non varrebbero a ristabilire

l'equilibrio, mentre interviste che fossero improntate alle stesse anomale caratteristiche rilevate reitererebbero la censurata violazione delle disposizioni trasgredite e, in particolare, di quelle che impongono per la comunicazione politica la parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e valutazioni politiche e la netta distinzione con i programmi di informazione (i quali ultimi, peraltro, devono pur sempre rispettare l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione e il divieto di un uso ingiustificato di riprese con presenza diretta di candidati, membri del Governo o di esponenti politici);

RITENUTO, per l'effetto, che nel caso di specie, stante l'impraticabilità dell'adozione di una misura di riequilibrio, la lesione dei principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione e di parità di condizioni della comunicazione politica, così come disciplinati dalla legge n. 28/2000 e dalle disposizioni di attuazione emanate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, la cui vigilanza è posta in capo a questa Autorità, appare direttamente sanzionabile a norma dell'articolo 1, comma 31, della legge n. 249/97, anche in relazione agli ordini di riequilibrio già precedentemente impartiti alla Concessionaria con le delibere n. 179/11/CONS del 30 marzo, n. 224/11/CONS del 28 aprile 2011 e n. 113/11/CSP del 10 maggio 2011, con le quali l'Autorità aveva ordinato di attenersi con particolare rigore ai principi di completezza, correttezza, obiettività, equità, imparzialità e parità di trattamento di tutte le liste e i soggetti concorrenti, fino alla fine della campagna elettorale, ricordando che non è consentito un uso di riprese televisive con presenza diretta, non giustificata, di membri del Governo o di esponenti politici;

RILEVATO che tale devianza degli ordini impartiti risulta accentuata dalla surrettizia introduzione nei notiziari di cui trattasi degli elementi caratteristici della comunicazione politica, i cui programmi non sono sussumibili sotto quel contesto e hanno connotazioni del tutto diverse, essendo soggetti alla rigorosa disciplina della assoluta parità di condizioni (e non, più elasticamente, della parità di trattamento) tra i candidati;

RILEVATO, altresì, che già con la menzionata delibera n. 113/11/CSP l'Autorità, con riferimento al Tg1, dopo ripetuti richiami, ha ravvisato l'inadeguata osservanza degli ordini precedentemente impartiti ed ha, pertanto, comminato alla Rai la sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 1, comma 31, della legge n. 249/97, determinata nella misura di circa 10 volte il minimo edittale, pari a euro 100.000;

RITENUTO che, con riferimento all'episodio occorso nel Tg1 delle ore 20 del 20 maggio 2011, si ravvisa la sussistenza delle condizioni per l'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 1, comma 31, della legge n. 249/97 (pari nel minimo edittale a euro 10.330,00 e nel massimo edittale a euro 258.230,00), per l'inosservanza dei principi in materia di par condicio recati dalla legge n. 28 del 2000 e dalla deliberazione 5 aprile 2011 della Commissione per l'indirizzo generale e la

vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nonché degli ordini già impartiti dall'Autorità con le delibere sopra richiamate;

RITENUTO di dover determinare la sanzione per i fatti illustrati nella misura del massimo edittale, pari a euro 258.230,00 (duecentocinquantomiladuecentotrenta/00) per la violazione dell'articolo 1, comma 31, della legge n. 249/97 in quanto:

- con riferimento alla *gravità della violazione*: la gravità del comportamento posto in essere deve ritenersi elevatissima per la rilevanza costituzionale del bene giuridico protetto dalle norme violate;
- con riferimento *all'opera svolta dall'agente* per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione: l'attività svolta dalla società è risultata del tutto inadeguata a tale scopo, rilevandosi, viceversa, la mancata osservanza delle norme in materia di par condicio e delle disposizioni attuative relative alla campagna elettorale in corso, nonostante i richiami e gli ordini già impartiti dall'Autorità, nonché la recidiva del comportamento a seguito della sanzione già comminata il 10 maggio 2011;
- con riferimento alla *personalità dell'agente*: la società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. è la concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo ed è dotata di un'organizzazione interna, anche di controllo, idonea a garantire il pieno rispetto del quadro normativo vigente;
- con riferimento alle *condizioni economiche dell'agente*: le stesse sono tali da consentire l'applicazione della sanzione pecuniaria come sopra determinata;

CONSIDERATO, infine, di dover ribadire che vige il dovere di equilibrio e di completezza dell'informazione fino alla conclusione del secondo turno della campagna elettorale relativa alle elezioni provinciali e comunali in corso;

UDITA la relazione dei Commissari, Michele Lauria e Antonio Martusciello, relatori ai sensi dell'articolo 29 del "*Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*";

## **ORDINA**

Alla Società RAI- Radiotelevisione Italiana Spa , con sede in Roma, V.le Mazzini 14, di pagare la sanzione amministrativa di euro 258.230,00 (duecentocinquantomiladuecentotrenta/00) per la violazione dell'articolo 1, comma 31, della legge n. 249/97, come accertata in premessa in relazione al Tg1

## **INGIUNGE**

Alla citata società di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2380, capo X, Bilancio di previsione dello Stato, evidenziando nella causale

“Sanzione amministrativa ai sensi dell’articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249, irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 132/11/CSP”, entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell’articolo 27 della citata legge n. 689/81.

Entro il termine di giorni dieci dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a questa Autorità quietanza dell’avvenuto versamento.

Ai sensi dell’articolo 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997, n. 249, i ricorsi avverso i provvedimenti dell’Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva ed inderogabile del Giudice Amministrativo. Ai sensi dell’articolo 23 bis, comma 2, della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 e successive modificazioni ed integrazioni, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica del medesimo.

Roma, 23 maggio 2011

IL PRESIDENTE  
Corrado Calabrò

IL COMMISSARIO RELATORE  
Michele Lauria

IL COMMISSARIO RELATORE  
Antonio Martusciello

D’ordine del Segretario Generale  
per attestazione di conformità a quanto deliberato  
IL SEGRETARIO GENERALE  
Roberto Viola  
Il Vice Segretario Generale  
Antonio Perrucci