



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 171/16/CONS

**ESPOSTO PRESENTATO DAL SIG. MARCO CAPPATO, PRESIDENTE
DEI RADICALI ITALIANI, PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DELLA
LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28, DURANTE LA CAMPAGNA PER
L'ELEZIONE DIRETTA DEI SINDACI E DEI CONSIGLI COMUNALI
FISSATA PER IL GIORNO 5 GIUGNO 2016**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 12 maggio 2016;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

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*”;

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*”;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”, di seguito *Testo unico*;

VISTA la legge 23 novembre 2012, n. 215, recante “*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*”;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, recante “*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali*”;

VISTA la legge 7 giugno 1991, n. 182 recante “*Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali*”;

VISTA la legge 25 marzo 1993, n. 81 recante “*Elezione diretta del sindaco, del Presidente della Provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*”;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 88/16/CONS;

VISTO il decreto del Ministro dell’Interno dell’8 aprile 2016, con il quale sono state fissate per il giorno 5 giugno 2016 le consultazioni per l’elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali, e per il giorno 19 giugno 2016 l’eventuale turno di ballottaggio per l’elezione diretta dei Sindaci dei Comuni;

VISTA la delibera n. 137/16/CONS del 19 aprile 2016, recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per l’elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali fissate per il giorno 5 giugno 2016*”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 93 del 21 aprile 2016;

VISTO il provvedimento del 13 aprile 2016 della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, 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 comunali 2016*” pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 88 del 15 aprile 2016;

VISTO l’esposto presentato in data 9 maggio 2016 (prot. n. 24445) dal sig. Marco Cappato, in qualità di Presidente dei “Radicali italiani” (di seguito Radicali), con il quale è stata segnalata la presunta violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* e tutela del pluralismo da parte di Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. (di seguito Rai) nei programmi diffusi dalle emittenti televisive Rai Uno, Rai Due, Rai Tre, Rai News e dalle emittenti radiofoniche. In particolare, l’esponente evidenzia che nel periodo dal 29 marzo, data di presentazione della sua candidatura a sindaco di Milano, fino al 7 maggio 2016, nessuno dei notiziari e dei programmi di informazione, televisivi e radiofonici, trasmessi sulla Rai, abbia parlato della sua candidatura, delle sue opinioni e delle sue proposte politico-elettorali. Di contro, nelle stesse trasmissioni sarebbero stati presentati altri candidati alla carica di sindaco di Milano, come Giuseppe Sala, Stefano Parisi e Gianluca Corrado. Pertanto, il Sig. Marco Cappato chiede all’Autorità di “*adottare i provvedimenti di cui all’articolo 10 della legge 28/2000, finalizzati ad ordinare la trasmissione di una serie di servizi di informazione elettorale di riparazione*”;

VISTA la memoria trasmessa dalla società Rai in data 10 maggio 2016 (prot. n. 24811) in risposta alla richiesta di controdeduzioni inviata in data 9 maggio 2016 (prot. n. 24445) nella quale si rileva quanto segue:

- la consultazione elettorale ha rilievo locale e non nazionale; pertanto trattandosi di consultazione amministrativa, l’informazione politico-istituzionale nel corso delle campagne elettorali è regolata dalla Testata giornalistica Regionale e non dalle emittenti nazionali;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- la Testata giornalistica regionale - edizione Lombardia - “ha dedicato diversi spazi informativi al Consigliere comunale Marco Cappato, anche con tempo di parola gestito direttamente, alcuni dei quali specificamente dedicati alla conferenza stampa per la presentazione delle candidature o alla campagna elettorale della lista”;
- il primo periodo (dal 29 marzo al 21 aprile) - precedente al quarantacinquesimo giorno dalla data delle consultazioni - è oggetto di autonoma valutazione alla stregua dei consueti principi del pluralismo informativo e su base trimestrale o, per i programmi di approfondimento, in ragione dell’intero ciclo di trasmissioni (art. 2, della delibera n. 22/06/CSP, del 1 febbraio 2006);
- nel successivo periodo (dal 21 aprile al 7 maggio 2016) - incorrente tra la data di inizio ufficiale della campagna elettorale e il termine di presentazione delle candidature - la presenza degli esponenti politici va letta in relazione all’agenda e alle esigenze della cronaca politica nazionale, liberamente valutate dalle singole testate ai sensi dell’art. 21 della Costituzione; da tale punto di vista, i programmi di informazione cui l’istanza fa riferimento “non mutano la loro natura nel corso delle campagne elettorali e vanno sempre valutati alla stregua dei consueti principi di pluralismo nell’informazione (...)”, che richiedono un’informazione libera e non caratterizzata dalla “ripartizione aritmetica dei tempi di notizia e di parola”. Ciò posto “è evidente che a livello nazionale la cronaca politica rilevante è quella che riguarda i soggetti presenti su tutto o gran parte del territorio italiano o quelli riconducibili a Gruppi presenti nel Parlamento nazionale o europeo”;
- infine, il periodo che va dal 7 maggio - data di presentazione della candidatura del cons. Marco Cappato - al 10 maggio 2016 è troppo breve per valutare le presunte discriminazioni;
- nel periodo di riferimento (dal 29 marzo al 7 maggio 2016) tutte le testate hanno dedicato numerosi servizi giornalistici agli esponenti politici appartenenti all’area c.d. “radicale” sui temi ritenuti dagli stessi di maggiore interesse, quali i referendum sulle trivelle, il caso Regeni e molti altri argomenti, come indicato nella tabella allegata alle memorie. Il Tg2, inoltre, ha garantito a Marco Cappato, a parità di condizioni con gli altri candidati di Milano, un intervento in voce relativo alla presentazione della sua candidatura;

CONSIDERATO che ai sensi dell’art. 3 del *Testo unico* 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 art. 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;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CONSIDERATO che con la sentenza n. 155 del 24 aprile/7 maggio 2002 la Corte Costituzionale, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge n. 28 del 2000, ha posto in rilievo come “[omissis]...*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 [omissis]*” e che “[omissis] *il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli [omissis] della pari visibilità dei partiti, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda [omissis] 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 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 [omissis] 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*”;

CONSIDERATO pertanto 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 pur sempre conformarsi al criterio della parità di trattamento, il quale va inteso propriamente, secondo il consolidato orientamento dell’Autorità, nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga. Ciò 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, nel rispetto dell’autonomia editoriale e giornalistica e della correlazione dell’informazione ai temi dell’attualità e della cronaca politica;

CONSIDERATO, in particolare, che la più recente giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sentenza n. 1943/2011) ha confermato che la normativa in materia di informazione non impone per tali programmi né parità matematiche, né limiti quantitativi di presenze, né obblighi incondizionati di partecipazione di esponenti di forze politiche che siano scollegati dal tema delle trasmissioni;

CONSIDERATO che le consultazioni per l’elezione diretta dei Sindaci e dei consigli comunali fissate per il 5 giugno 2016 interessano oltre un quarto dell’intero



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

corpo elettorale nazionale e che pertanto, le disposizioni finalizzate a dare attuazione ai principi del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività e della completezza del sistema radiotelevisivo, nonché ai diritti riconosciuti ai soggetti politici dagli artt. 4 e 5 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, si applicano su tutto il territorio nazionale;

CONSIDERATO che a norma dell'art. 5 della legge n. 28/2000 la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni definiscono i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione;

CONSIDERATO che i criteri specifici in materia di informazione da applicare alle campagne elettorali per le elezioni amministrative sono stati definiti per le emittenti private e per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, rispettivamente, con la deliberazione dell'Autorità n. 137/16/CONS del 19 aprile 2016 e con il provvedimento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 13 aprile 2016;

CONSIDERATO che l'art. 1, comma 3, del provvedimento della Commissione di vigilanza prevede che le trasmissioni della Rai relative alla presente tornata elettorale che hanno luogo esclusivamente in sede regionale sono organizzate e programmate *“a cura della Testata giornalistica Regionale, ove sia previsto il rinnovo di un consiglio comunale di un capoluogo di Provincia”*;

CONSIDERATO che l'art. 8 della delibera n. 137/16/CONS declina puntualmente i criteri per la valutazione della parità di trattamento tra soggetti politici nei telegiornali e nei programmi di approfondimento informativo, nel corso della presente campagna elettorale;

CONSIDERATO che, solo alla scadenza del termine normativamente fissato per la presentazione delle liste, esperiti gli adempimenti previsti dalla legge a carico degli uffici centrali presso le cancellerie della Corti di Appello, le candidature possono dirsi perfezionate ai fini di legge;

CONSIDERATO che il termine per la presentazione delle candidature scadeva il 7 maggio 2016 e che, pertanto, l'esponente può essere considerato soggetto politico ai fini delle richiamate disposizioni attuative della legge 22 febbraio 2000, n. 28, solo a partire da tale data;

CONSIDERATO che in forza del combinato disposto dell'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 e dell'articolo 18 del d.P.R. 570/1960, il periodo elettorale per le elezioni comunali ha inizio il 45° giorno precedente la data fissata per la



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

consultazione elettorale, termine entro il quale i Sindaci devono procedere alla pubblicazione del manifesto per dare avviso agli elettori della intervenuta fissazione della data del voto (convocazione dei comizi), e che pertanto la presente campagna elettorale ha avuto inizio in data 21 aprile 2016;

CONSIDERATO dunque che le doglianze dell'esponente riferite al periodo precedente all'avvio della campagna elettorale non rilevano ai fini dell'applicazione delle disposizioni attuative della legge riferite al periodo elettorale;

CONSIDERATO inoltre che le doglianze dell'esponente investono il primo periodo della campagna elettorale, vale a dire il periodo che precede la presentazione delle candidature e che, in tale periodo, secondo quanto previsto nell'art. 8 della delibera n. 137/16/CONS, “[...] *l’Autorità verifica... il tempo di parola complessivamente fruito da ogni soggetto politico nei notiziari diffusi da ciascuna testata che viene valutato tenuto conto del numero dei voti conseguiti alle ultime elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e, in via sussidiaria, del numero dei seggi di cui dispone, alla data di indizione delle elezioni di cui al presente provvedimento, presso il Parlamento europeo e/o presso il Parlamento nazionale*”;

CONSIDERATO che i Radicali italiani non hanno rappresentanti al Parlamento italiano né al Parlamento europeo;

PRESA VISIONE dei dati di monitoraggio televisivo e radiofonico relativi al periodo 21 aprile-8 maggio 2016, pubblicati sul sito *web* dell’Autorità in data 11 maggio 2016;

RILEVATO dall’esame dei citati dati di monitoraggio televisivo che i Radicali italiani hanno fruito nei notiziari diffusi dalle testate Rai dei seguenti spazi:

Tg1: tempo di parola di 17 secondi pari allo 0,27% del tempo complessivo fruito dai soggetti politici e istituzionali e tempo di notizia di 1 minuto e 54 secondi pari allo 0,39%;

Tg2: di un tempo di parola 12 secondi pari allo 0,22%, fruito direttamente da Marco Cappato, e di un tempo di notizia di 4 minuti e 27 secondi pari all’1,69%;

Tg3: di un tempo di parola di 30 secondi pari allo 0,67% e di un tempo di notizia di 1 minuto e 20 secondi pari allo 0,48%;

Rainews: di un tempo di notizia di 7 minuti e 24 secondi pari allo 0,44%;

RILEVATO dall’esame dei citati dati di monitoraggio televisivo che nei programmi di approfondimento informativo i Radicali hanno fruito di un tempo di parola di 2 minuti e 51 secondi pari allo 0,88% nei programmi di Rai Uno (testata Tg1) e di 18” di tempo di parola pari allo 0,06% nei programmi di Rai News;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RILEVATO dall'esame dei citati dati di monitoraggio radiofonico che i Radicali italiani hanno fruito nel Gr1 di un tempo di notizia di 46" pari allo 0,10% del tempo complessivo fruito dai soggetti politici e istituzionali e nel Gr2 di un tempo di notizia di 11 secondi pari allo 0,09%;

CONSIDERATO che la Testata giornalistica regionale - edizione Lombardia - come dichiarato dalla Rai, ha dedicato spazi informativi all'esponente, anche con tempo di parola gestito direttamente e che tali spazi hanno riguardato specificamente la conferenza stampa per la presentazione della candidatura del signor Cappato;

RILEVATO che la forza esponente ha fruito di spazi nei telegiornali e nei programmi di approfondimento diffusi dalle testate Rai nel primo periodo della campagna elettorale;

RITENUTO, in ossequio a quanto previsto dal provvedimento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 13 aprile 2016, che lo spazio dedicato dalla testata regionale Lombardia della Rai all'esponente nella fase iniziale della campagna elettorale abbia concorso ad assicurare a livello locale, nei confronti degli elettori direttamente interessati dal voto per la città di Milano, la conoscenza dei programmi e delle iniziative dei potenziali candidati al ruolo di Sindaco;

RITENUTO che la Rai, in ossequio ai principi generali in materia di informazione e di tutela del pluralismo e in applicazione dei criteri declinati nella delibera n. 137/16/CONS per la seconda fase della campagna elettorale, assicurerà nei telegiornali e nei programmi di approfondimento informativo, qualora in essi assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politico-elettorali attinenti alla campagna elettorale in corso, la equilibrata presenza dei soggetti politici aventi titolo avendo cura di assicurare il più rigoroso rispetto del principio della parità di trattamento;

RITENUTO pertanto per le ragioni esposte di archiviare l'esposto presentato dal signor Cappato;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Martusciello, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

di archiviare l'esposto presentato dal signor Marco Cappato per le motivazioni di cui in premessa.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

La presente delibera è notificata all'esponente e alla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. 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, 12 maggio 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Martusciello

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi