



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 193/16/CONS

**ESPOSTO PRESENTATO DAL MOVIMENTO 5 STELLE NEI
CONFRONTI DELLA SOCIETÀ SKY ITALIA S.R.L. 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 19 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 denominato *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*”;

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;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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;*

VISTO l'esposto presentato in data 13 maggio 2016 (prot. 25781) dal senatore Stefano Lucidi e dall'onorevole Michele Dell'Orco, in qualità, rispettivamente, di Presidente del Gruppo M5S presso il Senato e di Vice Presidente del Gruppo del medesimo Movimento alla Camera dei Deputati, con il quale si segnala la pretesa violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* e tutela del pluralismo durante il periodo elettorale da parte della società Sky Italia S.r.l. con specifico riferimento alla testata *“SkyTg24”* nel periodo 21 aprile-8 maggio 2016. In particolare, gli esponenti fanno riferimento ai dati di monitoraggio pubblicati dall'Autorità sul proprio sito lo scorso 11 maggio per denunciare l'elevato tempo di parola fruito dal Presidente del Consiglio e dagli altri esponenti del Governo sul totale del tempo di parola fruito dai soggetti politici e istituzionali nel periodo considerato in tutte le edizioni di *“SkyTg24”* (Presidente del Consiglio 30,8%, Governo 19,1%). Ad avviso degli esponenti si tratta di *“percentuali abnormi, che evidenziano una sovraesposizione del soggetto Governo al di fuori di ogni ragionevole soglia, attestandosi addirittura alla metà del tempo di parola complessivamente attribuito ai soggetti politico-istituzionali. Simili percentuali [...] suggeriscono che alcuna attenzione sia stata prestata alla necessaria connessione della presenza mediatica del premier e degli altri esponenti del governo con l'esercizio delle funzioni istituzionali, così come alcuna attenzione pare essere stata prestata alla sovrapposizione dei ruoli rivestiti da Matteo Renzi, ad un tempo segretario del PD e premier”*. Nel richiamare il quadro normativo di riferimento vigente, con particolare riguardo al dettato dell'art. 1, comma 5, della legge n. 515/1993, il soggetto politico segnalante chiede all'Autorità di prescrivere alla testata *“SkyTg24”*, *“un drastico ridimensionamento del tempo di parola fruito direttamente dal Presidente del Consiglio e dagli altri esponenti del Governo”*, per garantire che la testata della Società *“presti la dovuta attenzione alla distinzione puntuale tra l'esercizio dell'attività istituzionale e l'esercizio dell'attività politica del Presidente del Consiglio e degli altri esponenti del Governo”*;

VISTA la memoria trasmessa da Sky Italia S.r.l. in data 17 maggio 2016 (prot. n. 26445) in risposta alla richiesta di controdeduzioni inviata dall'Autorità in data 16 maggio 2016 (prot. n. 26110) nella quale si rileva quanto segue:

- la nullità (o in subordine l'annullabilità) della comunicazione effettuata dall'Autorità, ove *“la si voglia intendere in denegata ipotesi come comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 28/00”*, non risultando che



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

l'Autorità abbia proceduto ad effettuare la relativa istruttoria sommaria, né a contestare i fatti, ai sensi del secondo comma della norma citata;

- la nullità (o in subordine l'annullabilità) della comunicazione effettuata dall'Autorità, ove *“la si voglia intendere in denegata ipotesi come comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 28/00, essendo la stessa priva dei seguenti elementi essenziali, previsti dall'articolo 8 della l. n. 241/1900: 1) la persona responsabile del procedimento; 2) la data entro la quale concludersi il procedimento”*;
- l'improcedibilità dell'esposto in quanto lo stesso non è stato inviato al competente CO.RE.COM. e al Gruppo della Guardia di Finanza nella cui competenza rientra il domicilio dell'emittente, come invece richiesto, a pena di improcedibilità, dall'art. 25, commi 3 e 4, della delibera n. 137/06/CONS;
- l'inammissibilità dell'esposto in quanto privo di *“motivata argomentazione”*, come richiesto dall'art. 25, comma 5, della delibera n. 137/16/CONS; manca, in particolare, l'analisi dei temi dell'agenda politica in rapporto ai quali la società Sky Italia avrebbe messo in atto l'inesistente sovra-esposizione;
- l'esponente, facendo leva unicamente sul dato numerico del tempo di parola, di fatto assimila i tg ai programmi di comunicazione politica, in contrasto con il consolidato orientamento (inaugurato da Corte Cost. n. 155/2002), secondo cui le regole della comunicazione politica non si applicano ai programmi di informazione, pena la compressione dell'autonomia editoriale della testata e il suo primario diritto-dovere di informare, tenendo conto dell'agenda politica quotidiana e dell'attualità e della cronaca;
- per dimostrare *“l'asserita sovraesposizione del Presidente del Consiglio e del Governo i segnalanti, lungi da potersi limitare ad invocare i dati numerici del monitoraggio”*, l'esponente avrebbe dovuto *“indicare e adeguatamente motivare le ragioni per le quali la condotta della testata giornalistica non sarebbe stata funzionale all'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione”*;
- ad ogni modo, gli interventi nei tg della testata dei membri del Governo contestati risultano pienamente giustificati dalla sussistenza di *“argomenti o eventi legali ai temi dell'attualità e della cronaca, e quindi, necessitati dall'esigenza della stessa testata di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione”*;

RITENUTO, quanto alle eccezioni di improcedibilità ed inammissibilità dell'esposto ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge n. 28 del 2000, che l'Autorità, sulla base dei poteri conferitigli dalla medesima legge, è comunque legittimata a perseguire d'ufficio eventuali violazioni della normativa in materia di *par condicio* elettorale, facoltà espressamente prevista dall'art. 25, comma 6, della delibera n. 137/16/CONS. L'esposto risulta comunque correttamente inviato al Gruppo della Guardia di Finanza nella cui competenza territoriale rientra il domicilio dell'emittente;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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;

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 *“il diritto all'informazione, garantito dall'articolo 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”* e che *“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 [...] 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 attagliano *“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 [...] 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;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 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, in forza del combinato disposto dell'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 e dell'art. 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 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 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 inoltre che, a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, dalla data di convocazione dei comizi elettorali la presenza degli esponenti del Governo, di candidati ed esponenti di partiti e movimenti politici deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare 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 la delibera n. 137/16/CONS stabilisce all'art. 7 le norme a cui devono attenersi i telegiornali e i programmi di approfondimento informativo;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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, prevedendo in particolare che l'Autorità effettua la vigilanza sul rispetto del pluralismo politico nei telegiornali diffusi sulle reti televisive nazionali attraverso il monitoraggio di ciascuna testata, assicurando la trasmissione settimanale dei dati alle testate medesime e procedendo ogni quattordici giorni a verificare il tempo di parola complessivamente fruito da ogni soggetto politico nei notiziari diffusi da ciascuna testata al fine di accertare il rispetto dei principi a tutela del pluralismo e, in particolare, della parità di trattamento tra soggetti politici e dell'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche;

CONSIDERATO che nel periodo elettorale la presenza dei rappresentanti delle istituzioni è rilevata secondo le regole stabilite per gli esponenti politici, salvo nei casi in cui intervengano su materie inerenti all'esclusivo esercizio delle funzioni istituzionali;

RITENUTO, alla luce del quadro normativo di riferimento e del consolidato orientamento dell'Autorità, che il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico postula il rispetto del principio della parità di trattamento al fine di assicurare l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche tenendo altresì conto degli spazi fruiti dai rappresentanti delle istituzioni cui deve essere riservato un tempo rapportato all'esercizio delle loro funzioni di governo nella misura adeguata ad assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione;

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

RILEVATO che dall'esame dei citati dati di monitoraggio televisivo nei notiziari diffusi dalla testata "SkyTg24", in onda sull'emittente "SkyTg24", trasmessa sul canale 50 del digitale terrestre e sulla piattaforma satellitare, è emerso quanto segue:

Skytg24: il Movimento 5 Stelle ha fruito di un tempo di parola di 47 minuti e 22 secondi pari al 6,43% del tempo complessivamente fruito dai soggetti politici e istituzionali; il Presidente del Consiglio ha fruito di un tempo di parola di 3 ore 46 minuti e 34 secondi pari al 30,76% il Governo ha fruito di un tempo di parola di 2 ore 20 minuti e 41 secondi pari al 19,10%;

PRESA VISIONE dei dati di monitoraggio televisivo relativi alla settimana 9-15 maggio 2016;

RILEVATO che dall'esame dei citati dati di monitoraggio televisivo nei notiziari diffusi dalla testata "SkyTg24", in onda sull'emittente "SkyTg24", trasmessa sul canale 50 del digitale terrestre e sulla piattaforma satellitare, è emerso quanto segue:

Skytg24: il Movimento 5 Stelle ha fruito di un tempo di parola di 52 minuti e 21 secondi pari al 19,51% del tempo complessivamente fruito dai soggetti politici e istituzionali; il Presidente del Consiglio ha fruito di un tempo di parola di 4 minuti e 47



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

secondi pari all'1,78%, il Governo ha fruito di un tempo di parola di 1 ora 8 minuti e 34 secondi pari al 25,55%;

RILEVATO che la forza esponente ha fruito di spazi nei telegiornali diffusi dalla testata "SkyTg24" adeguati coerenti con i criteri declinati nell'art. 8 della delibera n. 137/16/CONS;

CONSIDERATO che i dati riferiti al periodo 21 aprile-8 maggio hanno costituito oggetto di valutazione da parte dell'Autorità nella riunione del 12 maggio 2016;

RILEVATO che i dati relativi alla settimana 9-15 maggio 2016 non evidenziano le criticità relative alla asserita sovraesposizione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Governo in quanto il tempo di parola fruito dal Presidente del Consiglio nella sua veste istituzionale nei telegiornali diffusi dalla testata "SkyTg24" è notevolmente diminuito;

RILEVATO che dall'esame dei citati dati di monitoraggio televisivo dei programmi di approfondimento informativo, trasmessi dal canale "SkyTg24" nel periodo 21 aprile-8 maggio 2016, è emerso quanto segue:

Skytg24: il Movimento 5 Stelle ha fruito di un tempo di parola di 1 ora 27 minuti e 4 secondi pari al 7,73% del tempo complessivamente fruito dai soggetti politici e istituzionali; il Presidente del Consiglio ha fruito di un tempo di parola di 1 ora 19 minuti e 34 secondi pari al 7,06%, il Governo ha fruito di un tempo di parola di 56 minuti pari al 4,97%;

RILEVATO che dall'esame dei citati dati di monitoraggio televisivo dei programmi di approfondimento informativo nel periodo 9-15 maggio è emerso quanto segue:

Skytg24: il Movimento 5 Stelle ha fruito di un tempo di parola di 54 minuti e 6 secondi pari al 10,26% del tempo complessivamente fruito dai soggetti politici e istituzionali; il Presidente del Consiglio ha fruito di un tempo di parola di 5 minuti e 51 secondi pari all'1,11%, il Governo ha fruito di un tempo di parola di 1 ora 20 minuti e 30 secondi pari al 15,27%;

RILEVATO che la forza esponente ha fruito di spazi adeguati nei programmi diffusi dalla testata "SkyTg24";

RILEVATO che i dati relativi alla settimana 9-15 maggio 2016 mostrano un evidente decremento dei tempi fruiti dal Presidente del Consiglio rispetto a quelli rilevati nel periodo 21 aprile-8 maggio 2016;

CONSIDERATA l'attuale compagine del Governo nella quale sono presenti esponenti appartenenti a forze politiche diverse;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RITENUTO pertanto che i tempi fruiti dagli esponenti del Governo nel periodo considerato trovino giustificazione nell'esigenza di assicurare la completezza dell'informazione in relazione alle iniziative assunte in questo periodo nei diversi settori di rispettiva competenza e non possa essere univocamente ricondotta ad alcuna forza politica;

RITENUTO, pertanto che dall'esame dei dati di monitoraggio riferiti ai periodi sopra indicati emerge lo sforzo posto in essere dalla testata per assicurare un sostanziale equilibrio tra le diverse forze politiche e che nel prosieguo della campagna elettorale la società Sky Italia S.r.l. avrà cura di assicurare, stante anche l'approssimarsi della data del voto, il più rigoroso rispetto del principio della parità di trattamento tra soggetti politici nonché la puntuale distinzione tra l'esercizio delle funzioni istituzionali, correlate alla completezza dell'informazione, e l'attività politica in capo agli esponenti del Governo, al fine di garantire il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico fino alla fine della campagna elettorale;

RITENUTO pertanto per le ragioni esposte di archiviare l'esposto presentato dal Movimento 5 Stelle;

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

DELIBERA

di archiviare l'esposto presentato dal Movimento 5 Stelle 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.

La presente delibera è notificata all'esponente e alla società Sky Italia S.r.l.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Napoli, 19 maggio 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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