



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 226/16/CONS

**ESECUZIONE DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA TERZA SEZIONE
DEL TAR DEL LAZIO N. 2873/2016 DI SOSPENSIONE CAUTELARE DEGLI
EFFETTI DELLA DELIBERA N. 196/16/CONS**

(ESPOSTO CODACONS-RTI)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 31 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”*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la legge 20 luglio 2004, n. 215, recante “*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*”;

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 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 il provvedimento 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*”;

VISTA la propria delibera n. 196/16/CONS del 19 maggio 2016 con cui è stata disposta l’archiviazione degli esposti presentati dal Responsabile dell’Associazione “*Roma X Bene*”, in rappresentanza della lista “*Codacons x Roma*”, nei confronti della società R.T.I. in data 16 e 17 maggio 2016 (rispettivamente prot. nn. 26275 e 26669) con i quali era stata segnalata la presunta violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* e tutela del pluralismo con specifico riferimento al programma di approfondimento informativo “*Matrix*”, diffuso dall’emittente “*Canale 5*” e ricondotto alla responsabilità della testata giornalistica “*Videonews*”;

VISTO il ricorso proposto dall’avv. Carlo Rienzi innanzi al Tar del Lazio (RG n. 6253/2016), notificato il 23 maggio 2016, con il quale il ricorrente, nel chiedere l’annullamento del sopracitato provvedimento di archiviazione, ha presentato altresì istanza di misure cautelari monocratiche;

VISTO il decreto del Presidente della Terza Sezione del TAR del Lazio n. 2873/2016 con cui è stata accolta interinalmente l’istanza di sospensione cautelare degli effetti della richiamata delibera 195/16/CONS;

CONSIDERATO, in particolare, che il Giudice amministrativo ha motivato il decreto di accoglimento rilevando: i) la sussistenza in atti di “*un consistente principio di prova, circa la disparità di trattamento riservata al candidato Rienzi, in termini di spazi riservati allo stesso dai mezzi audiovisivi, rispetto agli altri candidati alla carica di Sindaco di Roma*”; ii) la carenza di un’adeguata motivazione a supporto della delibera di archiviazione e la carenza del “*riscontro di aver predisposto adeguati sistemi di*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

monitoraggio”; iii) la mancata comunicazione e/o notificazione del provvedimento di archiviazione all’interessato;

CONSIDERATO che lo stesso Giudice amministrativo ha sancito l’obbligo per questa Autorità *“di fornire motivato riscontro – non genericamente, ma con specifico richiamo alle circostanze esposte dalla parte ricorrente – circa l’apprezzamento in concreto effettuato e le iniziative al riguardo assunte (o da assumere tempestivamente) per la piena attuazione della propria delibera n. 137/16 nella situazione di cui trattasi”*;

RICHIAMATE le premesse della citata delibera n. 196/16/CONS, che si intendono qui interamente confermate;

CONSIDERATO che, valutata la documentazione e tutte le circostanze in atti, non risulta che al candidato in questione sia stata riservata una disparità di trattamento in termini di spazi riservati allo stesso dai mezzi audiovisivi rispetto agli altri candidati alla carica di Sindaco di Roma. Al riguardo, anche al fine di superare i profili di difetto motivazionale rilevati dal T.A.R. del Lazio, si osserva che:

- la legge 22 febbraio 2000, n. 28, opera una chiara distinzione tra due tipologie di programmi, la “comunicazione politica” e l’ “informazione” precisando, all’art. 2, comma 1, che le disposizioni dettate per la comunicazione politica *“non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione”*;
- l’art. 2, comma 3, della legge chiarisce cosa debba intendersi per comunicazione politica, definendone le caratteristiche *“esposizione di opinioni e posizioni politiche nelle tribune politiche.....presentazione in contraddittorio di programmi politici, confronti, interviste...”*. In questi programmi, la cui diffusione è obbligatoria per le “concessionarie radiofoniche e televisive nazionali che trasmettono in chiaro”, il riparto degli spazi avviene secondo criteri aritmetici, come definiti dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l’Autorità, rispettivamente, per la concessionaria pubblica e per le emittenti nazionali private. Nei periodi elettorali la stessa legge prevede (art. 4) che all’interno dei programmi diffusi dalle emittenti nazionali gli spazi siano ripartiti, per il tempo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale, tra le coalizioni e tra le liste in competizione che abbiano presentato candidature in ambiti territoriali che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, fornendo dunque una chiara indicazione numerica circa la rilevanza a livello nazionale del soggetto politico;
- la delibera n. 137/16/CONS, recante le disposizioni attuative della legge n. 28 del 2000 in vista delle consultazioni del prossimo 5 giugno, detta all’art. 3 disposizioni specifiche per la realizzazione degli spazi di comunicazione politica sull’emittenza nazionale, prevedendo – solo con riferimento a tale tipologia di programmazione – che *“In rapporto al numero dei partecipanti e agli spazi disponibili, il principio delle pari opportunità tra gli aventi diritto può essere realizzato, oltre che nell’ambito della medesima trasmissione, anche nell’ambito di un ciclo di più trasmissioni, purché ciascuna di queste abbia analoghe*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

opportunità di ascolto"; per quel che concerne i programmi di comunicazione politica diffusi dall'emittenza locale privata, l'art. 10 dispone che questi *"devono consentire una effettiva parità di condizioni tra i soggetti politici competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione. In rapporto al numero dei partecipanti e agli spazi disponibili, il principio delle pari opportunità tra gli aventi diritto può essere realizzato, oltre che nell'ambito della medesima trasmissione, anche nell'ambito di un ciclo di trasmissioni purché ciascuna di queste abbia analoghe opportunità di ascolto"*;

- la Lista esponente ha presentato candidature per il solo Comune di Roma: ne consegue che la stessa non interessa almeno il quarto degli elettori chiamati al voto, requisito cui l'art. 2 della citata delibera n. 137/16/CONS ancora la qualifica di "soggetto politico" anche ai fini del diritto alla partecipazione ai programmi di comunicazione politica diffusi a livello nazionale;
- le doglianze dell'esponente riguardano un programma di approfondimento informativo (Matrix) cui non possono essere estese le disposizioni dettate in materia di comunicazione politica;
- per quel che concerne i programmi di informazione, la giurisprudenza costituzionale e amministrativa ha ribadito in più occasioni la differenza ontologica tra i programmi di informazione e quelli di comunicazione politica. La Corte Costituzionale (sentenza n. 155/2002) ha osservato come le regole più stringenti che valgono per la comunicazione politica non si attagliano *"alla diffusione di notizie nei programmi di informazione"* in quanto *"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"*.
- il Consiglio di Stato, con la 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;
- appare pertanto del tutto infondata la pretesa vantata dall'esponente laddove richiama le disposizioni in materia di comunicazione politica invocando *"la rigida e matematica ripartizione, in termini di tempo, degli spazi fruibili dai singoli soggetti politici"*, facendone derivare la disparità di trattamento in danno della sua lista;
- l'art. 5 della legge n. 28 del 2000, norma dedicata ai programmi di informazione, rinvia ai criteri declinati dall'Autorità e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione durante i periodi elettorali;
- la delibera dell'Autorità n. 137/16/CONS all'art. 7, comma 2 prevede che *"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*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

rigore ai principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività e dell'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche” e al comma 3 che “I direttori responsabili dei programmi di cui al presente articolo, nonché i loro conduttori e registi (...) devono assicurare in maniera particolarmente rigorosa condizioni oggettive di parità di trattamento, riscontrabili dai dati del monitoraggio del pluralismo, ed osservano ogni cautela volta ad evitare che si determinino, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche, considerando non solo le presenze e le posizioni dei candidati o comunque di persone chiaramente riconducibili ai partiti e alle liste concorrenti per il ruolo che ricoprono o hanno ricoperto nelle istituzioni nell'ultimo anno, ma anche le posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale;

- *la disposizione citata deve essere letta in combinato disposto con l'art. 8 della delibera dell'Autorità n. 137/16/CONS nel quale sono puntualmente declinati i criteri per effettuare il monitoraggio e valutare il rispetto dei principi sanciti a tutela del pluralismo informativo ove si legge che “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, 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 e, nel periodo successivo alla presentazione delle candidature, anche in considerazione del numero complessivo di circoscrizioni elettorali in cui il soggetto politico ha presentato candidature”. Ne consegue che ai fini della valutazione del rispetto del pluralismo, l'Autorità deve tenere conto, anche nella fase successiva alla presentazione delle candidature, del grado di rappresentatività parlamentare della lista unitamente al numero di circoscrizioni in cui la lista presenta candidati. La Lista esponente non vanta alcuna rappresentanza parlamentare e, come rilevato, non presenta candidature in tante circoscrizioni da interessare almeno un quarto degli elettori su base nazionale. Pertanto, la Lista esponente non può essere assimilata a forze politiche che vantano una rappresentanza parlamentare e che hanno presentato candidature in vista del voto del 5 giugno in tante circoscrizioni da interessare almeno un quarto degli elettori;*
- *la parità di trattamento, secondo l'orientamento maturato nei provvedimenti dell'Autorità e non oggetto di annullamento e/o revisione in sede giurisdizionale, è interpretata nel senso che situazioni analoghe devono essere trattate in maniera analoga al fine di assicurare nei programmi di informazione l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche, nel rispetto dell'autonomia editoriale e giornalistica e, soprattutto, della correlazione dell'informazione ai temi dell'attualità e della cronaca politica;*
- *la competizione elettorale in corso, sebbene abbia rilievo nazionale per il numero di elettori coinvolti, non esaurisce evidentemente le tematiche di rilievo*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

politico-istituzionale che caratterizzano l'agenda politica del periodo: tale considerazione trova conferma nell'esame degli argomenti trattati nei programmi di approfondimento diffusi dalle testate R.T.I. a far tempo dal 21 aprile 2016, data di inizio della campagna elettorale;

- per quel che concerne le candidature, 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. Poiché il termine per la presentazione delle candidature scadeva il 7 maggio 2016, la Lista esponente può essere considerata soggetto politico ai fini delle richiamate disposizioni attuative della legge 22 febbraio 2000, n. 28, solo a partire da tale data. Pertanto le doglianze riferite al periodo precedente non possono essere oggetto di trattazione in quanto provenienti da un soggetto privo di legittimazione;
- infine, quanto ai profili procedurali, si osserva che il termine di quarantotto ore previsto dall'art. 10, comma 2, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, trova applicazione solo allorquando sia stata accertata la violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* e non anche, come nel caso in esame, la violazione non sia stata accertata: la *ratio* della previsione risiede infatti nell'esigenza di garantire, laddove ne ricorrano i presupposti, l'attuazione della misura ripristinatoria. In tal senso, si è altresì pronunciata la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. VI, ord. 569/2003 secondo cui il termine di quarantotto ore ha finalità sollecitatorie);

CONSIDERATO per quanto concerne la predisposizione di “*adequati sistemi di monitoraggio*” al fine di acquisire i dati conoscitivi posti a fondamento della richiamata delibera, che l'Autorità si è avvalsa dei dati acquisiti attraverso il proprio sistema di monitoraggio dell'emittenza nazionale, pubblica e privata. Al riguardo, si osserva che:

- ai fini della verifica del rispetto del pluralismo, sono monitorate tutte le principali testate nazionali, pubbliche e private, ventiquattro ore su ventiquattro, e sono rilevate tutte le presenze di soggetti istituzionali, esponenti di forze politiche, esponenti sociali in tutti i notiziari e i programmi di approfondimento informativo. Sono altresì monitorati i programmi di comunicazione politica e i messaggi autogestiti gratuiti;
- l'Autorità, durante il periodo elettorale, in ossequio a quanto previsto nell'art. 8 della delibera n. 137/16/CONS pubblica ogni quattordici giorni sul proprio sito web le tabelle recanti i dati di monitoraggio; tali tabelle sono pubblicate settimanalmente durante le ultime tre settimane di campagna elettorale;
- le tabelle riportano i tempi di parola, di notizia e di antenna fruiti dai soggetti politici che abbiano rilevanza nazionale e dai soggetti istituzionali nei notiziari e nei programmi. Le stesse sono articolate per testata all'interno di ogni società. Nella voce “altro” di ogni tabella confluiscono i dati relativi a tutti quei soggetti che, sebbene non abbiano rilievo nazionale, hanno comunque fruito di spazi sull'emittenza nazionale. La lista Codacons confluisce dunque nella voce “Altro” in quanto non si tratta di un soggetto politico avente rilievo nazionale;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- il sistema di monitoraggio consente dunque di monitorare i tempi fruiti su ciascuna testata da ciascun soggetto, compresa la lista esponente ancorché la stessa non abbia rilievo nazionale;
- i dati di monitoraggio così resi disponibili possono essere disaggregati al fine di verificare gli argomenti trattati nei singoli programmi diffusi da ciascuna testata e gli ospiti intervenuti: tuttavia, la valutazione dell'Autorità si fonda sul dato relativo alla testata, riferito ad un determinato arco temporale, avuto riguardo ai tempi fruiti da ciascun soggetto nel complesso dei programmi riconducibili a quella testata. Giova sottolinearsi come il rispetto del principio della parità di trattamento non possa essere valutato in relazione alla messa in onda di una sola puntata di un programma anche in considerazione del fatto che ai fini della valutazione del rispetto del pluralismo nei programmi di approfondimento diffusi nel periodo elettorale va tenuto conto del format e della periodicità di ciascun programma, come previsto nell'art. 8 della delibera n. 137/16/CONS;
- i confronti tra candidati rappresentano una fattispecie che non trova disciplina né nella legge n. 28 del 2000, né nei provvedimenti attuativi della stessa adottati dall'Autorità e dalla Commissione parlamentare di vigilanza. Si tratta tuttavia di un format sul quale l'Autorità si è espressa in occasione di precedenti campagne elettorali, riconoscendone la specificità e raccomandando alle emittenti di assicurare pari opportunità nella realizzazione degli stessi, nel rispetto dell'autonomia editoriale della testata per quel che concerne le modalità concrete di realizzazione dei confronti medesimi;
- le doglianze dell'esponente si rivolgono a una trasmissione (Matrix – trasmissione 17 maggio 2016) nella quale non si è assistito ad alcun confronto tra candidati ancorché fossero presenti in studio - ma non contemporaneamente - il candidato, esponente del PD, Roberto Giachetti, la candidata del Movimento 5 Stelle Virginia Raggi, il candidato Stefano Fassina, il candidato Alfio Marchini e la candidata Giorgia Meloni (candidati espressione di partiti che vantano una rappresentanza parlamentare e che hanno presentato liste di candidati in tante circoscrizioni da interessare almeno un quarto degli elettori chiamati al voto e che hanno dunque rilievo nazionale). Il programma ha avuto una durata di circa 2 ore e ha affrontato, con ospiti vari, temi diversi (processo Gambirasio, la ripresa economica in Italia). Nell'ambito della trasmissione è stato anche trattato il tema delle prossime elezioni amministrative a Roma e al relativo dibattito hanno preso parte gli ospiti in studio - i candidati sopra richiamati - con interviste singole mandate in onda separatamente; è stato poi mandato in onda un servizio della durata di circa sei minuti su tutti gli altri candidati alla carica di Sindaco a Roma (tutti sostenuti, al pari dell'esponente da Liste prive di rilievo nazionale non avendo presentato candidature in tante circoscrizioni da interessare almeno un quarto degli elettori chiamati al voto), tra cui l'esponente, i quali sono stati anch'essi intervistati e hanno fruito dunque di tempi di parola;
- l'esame dei dati di monitoraggio dà conto inoltre degli spazi fruiti dall'esponente sulle testate nazionali. In particolare, risulta che l'esponente ha fruito di un tempo di parola in data 28 aprile 2016, dunque ancora prima della scadenza del termine per la presentazione delle candidature, nel programma Mattino cinque (testata Video News) durante un collegamento video; in particolare, nel trattare



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

il tema della trasmissione “Inps e riforma delle pensioni”, Carlo Rienzi ha comunicato la sua candidatura a sindaco di Roma;

CONSIDERATO che il rispetto del principio della parità di trattamento non può essere valutato in relazione ad una singola trasmissione e che compete alla testata, nell'esercizio della propria autonomia editoriale, definire le tematiche oggetto di approfondimento in ciascun programma e le modalità di partecipazione degli ospiti al dibattito, avendo cura di assicurare, nel complesso dei programmi trasmessi da ciascuna testata, l'equilibrato accesso dei soggetti politici;

CONSIDERATA l'intervista al candidato Sindaco Carlo Rienzi contenuta nel servizio mandato in onda nel programma Matrix;

CONSIDERATO che, per le ragioni esposte – e all'esito della rinnovata valutazione delle pertinenti circostanze in fatto e in diritto, imposta dal decreto n. 2873/2016 -, deve essere confermata l'archiviazione degli esposti presentati dal Responsabile dell'Associazione “Roma X Bene”, in rappresentanza della lista “Codacons x Roma”;

CONSIDERATO che risulta necessario disporre la comunicazione del presente provvedimento al sig. Carlo Rienzi come richiesto dal Giudice amministrativo;

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

DELIBERA

di confermare, per le ragioni esposte in premessa degli esposti presentati dal Responsabile dell'Associazione “Roma X Bene”, in rappresentanza della lista “Codacons x Roma”.

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 R.T.I.- Reti Televisive Italiane S.p.A.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

Roma, 31 maggio 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

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