



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 231/16/CONS

**ESPOSTI PRESENTATI DAL MOVIMENTO 5 STELLE E DAI
PARLAMENTARI MAURIZIO GASPARRI, RENATO BRUNETTA, PAOLO
ROMANI, DEBORAH BERGAMINI, MARIA STELLA GELMINI E
AUGUSTO MINZOLINI 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 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 *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”*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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;

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;

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;

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 24 maggio 2016 (prot. n. 28131) dal movimento politico Movimento 5 Stelle nei confronti di Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. per la presunta violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* e tutela del pluralismo, con specifico riferimento alla testata *“Tg3”*. In particolare, il soggetto politico esponente evidenzia che *«nella giornata di domenica 22 maggio 2016, nelle trasmissioni “Che tempo che fa” e “In ½ ora” sono stati ospiti, rispettivamente, l’ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e il Ministro Maria Elena Boschi. Entrambi si sono a lungo soffermati sul referendum costituzionale previsto nel prossimo autunno, affermando con forza le ragioni del “Sì” al referendum. Al di là della scorrettezza costituita dall’anticipazione della campagna referendaria in una fase in cui, per ragioni strettamente giuridiche, le voci contrarie al referendum (su tutte, quella del “Comitato per il No”) non hanno ancora cittadinanza nelle trasmissioni informative, la presenza di Napolitano e Boschi nelle citate trasmissioni, e in particolare il contenuto dei loro interventi, appaiono palesemente in contrasto con le richiamate disposizioni della legge n. 515 del 1993»*;

VISTE le memorie trasmesse dalla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. (prot. n. 28696 del 26 maggio 2016) in riscontro alle richieste di controdeduzioni formulate dall’Autorità in data 24 maggio 2016 (prot. n. 28190), nelle quali si rileva, in sintesi, quanto segue:



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- in via pregiudiziale:

le contestazioni degli esponenti non riguardano la campagna amministrativa in corso ma il referendum, la cui campagna elettorale ancora non è iniziata; per tali ragioni non è possibile applicare la procedura istruttoria abbreviata di cui all'art. 10 della legge n. 28/00 e deve, viceversa, applicarsi quella ordinaria prevista dalla delibera dell'Autorità n. 401/10/CONS;

- nel merito:

l'equilibrio nell'ambito delle trasmissioni di approfondimento informativo va valutato sull'intero ciclo di trasmissioni pre-elettorali e non su di una singola puntata;

(i) in ogni caso, le trasmissioni *"In ½ ora"* e *"Che tempo che fa"* sono programmi di informazione ricondotti alla responsabilità della testata giornalistica del *"Tg3"*. Detti programmi - a differenza della comunicazione politica caratterizzata dal criterio matematico di ripartizione dei tempi - sono tenuti a garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione, in connessione con le esigenze dell'attualità e della cronaca;

(ii) nell'ambito dell'informazione - come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa - i valori del pluralismo vanno valutati sulla base di criteri qualitativi e non aritmetici di presenza dei soggetti politici; a tal riguardo, gli esponenti del Movimento 5 Stelle, nulla contestano in ordine alla qualità dell'informazione garantita agli utenti, alla correttezza dell'operato dei responsabili delle trasmissioni, nella narrazione dei fatti dell'attualità;

(iii) la valutazione dell'informazione sulle attività governative non può essere in alcun modo disgiunta dalla valutazione dell'agenda politica proposta dall'attualità e la cronaca del periodo di riferimento, liberamente apprezzata dai direttori e dai giornalisti delle diverse redazioni, secondo la propria sensibilità editoriale, in forza della libertà di espressione, pensiero e cronaca/critica garantiti dall'art. 21 della Costituzione;

(iv) nella trasmissione *"Che tempo che fa"* si è parlato principalmente del libro del Presidente Emerito della Repubblica, Giorgio Napolitano, dal titolo *"Europa, politica e passione"*, in correlazione ai temi di straordinaria attualità in quelle ore, relativi all'accoglienza dei profughi e alla gestione delle frontiere interne in Europa e degli esiti delle elezioni presidenziali in Austria;

(v) nell'ambito dell'intervista, durata complessivamente oltre 30 minuti, l'ex Presidente Napolitano ha parlato per un totale di meno di due minuti - un tempo brevissimo quindi - del tema del referendum sulle riforme costituzionali, collegandolo al suo ruolo di *"sollecitatore"* della classe politica, che ha ricordato di aver svolto per diversi anni;

(vi) per quanto riguarda la presenza del ministro Maria Elena Boschi nel programma *"In ½ ora"* si è trattato dell'unica presenza di esponenti del PD/Governo in questa trasmissione durante il ciclo di programmazione della campagna elettorale; in ossequio alla stessa scelta di equilibrio complessivo e di completezza del quadro



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

informativo, sarà ospite della prossima puntata di “*In ½ ora*” il vicepresidente della Camera Luigi di Majo, che avrà naturalmente l’opportunità di trattare largamente il tema del referendum costituzionale, che è per altro significativamente presente in tutti i mezzi di informazione;

(vii) dai dati del monitoraggio forniti dall’Autorità relativi alle settimane 9-22 maggio 2016, risulta che il tempo di parola attribuito, nelle principali edizioni dei notiziari Rai, ai soggetti istituzionali risulta circa il 27% sul totale dei soggetti politici, in senso lato, e del tutto in linea con l’esigenza di garantire un’informazione sull’azione di Governo e nel contempo il dibattito politico collaterale; per di più, nell’ambito della testata “*Tg3*”, nelle stesse due settimane, il tempo gestito direttamente da parte degli organi costituzionali è stato pari al 21% circa, quindi al di sotto del parametro medio sopra indicato;

- la contestazione in ordine alle modalità di rilevazione del tempo di parola dei soggetti istituzionali nel corso delle trasmissioni televisive è irricevibile da parte della Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, la quale si limita a prendere atto dei criteri forniti dall’Autorità e dei dati forniti dai principali enti di rilevazione;
- per i motivi sopra elencati la società Rai chiede all’Autorità l’archiviazione della segnalazione;

VISTO l’esposto presentato in data 25 maggio 2016 (prot. n. 28281) dai parlamentari Maurizio Gasparri, Renato Brunetta, Paolo Romani, Deborah Bergamini, Maria Stella Gelmini e Augusto Minzolini nei confronti di Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. per la presunta violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* e tutela del pluralismo. In particolare, gli esponenti, facendo riferimento ai dati di monitoraggio pubblicati dall’Autorità sul proprio sito, denunciano “*in questi giorni di conclusione della campagna elettorale per il rinnovo dei sindaci e dei consigli comunali [...] una marcata sovraesposizione sia del Presidente del Consiglio, sia di altri membri del Governo*”, in quanto occupano «*gli spazi televisivi per trattare, con un anticipo di ben cinque mesi, argomenti diversi, riferiti prevalentemente al referendum costituzionale. Ne consegue la violazione dei principi ribaditi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, specie nella sentenza n. 155 del 24 aprile 2002, del “diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino” [...] tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari che non sono tanto quelli alla pari visibilità dei partiti, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dal periodo di competizione elettorale, il sistema democratico*». Nel richiamare il quadro normativo di riferimento vigente in tale periodo elettorale, con particolare riguardo al dettato dell’art. 1, comma 5, della legge n. 515/1993, i segnalanti chiedono all’Autorità di «*fornire i dati sulle presenze nelle varie televisioni di esponenti politici a sostegno delle ragioni del “Si” e del “No” in merito al referendum costituzionale, di disporre gli opportuni accertamenti e valutare la sussistenza degli eventuali profili di violazione delle disposizioni di legge citate*»;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTE le memorie trasmesse dalla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. (prot. n. 28908 del 26 maggio 2016) in riscontro alla richiesta di controdeduzioni formulate dall'Autorità in data 25 maggio 2016 (prot. n. 28427), nelle quali si rileva, in sintesi, quanto segue:

- in via pregiudiziale, non essendo ancora iniziata la campagna elettorale per il referendum costituzionale di ottobre 2016, all'esposto in oggetto non può essere applicata la procedura istruttoria abbreviata di cui all'art. 10, della legge n. 28/2000 (*par condicio*), bensì quella ordinaria prevista dalla delibera n. 410/14/CONS;
- in via preliminare:

nessuna contestazione viene mossa dagli esponenti in funzione della campagna amministrativa in corso, in quanto l'attenzione viene focalizzata per intero sulla tematica referendaria; l'esposto presentato dal soggetto politico è del tutto privo di fondamento, anche in relazione alla genericità del fatto contestato;

nel corso della presente campagna elettorale la cronaca sull'attualità politica viene garantita dalla Rai esclusivamente con programmi di informazione riconducibili alla responsabilità di testate giornalistiche; peraltro l'informazione politica non può essere disgiunta nemmeno nel corso delle campagne elettorali, dall'agenda istituzionale nel periodo di riferimento, in forza della libertà di espressione e della cronaca/critica garantiti dall'art. 21 della Costituzione;

le trasmissioni di informazione, a differenza dei programmi di comunicazione politica, non sono caratterizzate dalla ripartizione aritmetica dei tempi disponibili, ma vanno valutate sulla base dei criteri qualitativi del pluralismo rinvenibili nell'obiettività, nell'imparzialità, nella lealtà e nella completezza dell'informazione (cfr. art. 1, comma 5, legge n. 515/1993; art. 5, legge n. 28/2000; art. 4 Regolamento Commissione Parlamentare di Vigilanza, 13 aprile 2016; nonché Corte Cost. 7 maggio 2002, sent. n. 155, Ordinanze Tar Lazio 12 marzo 2010, n. 1179 e n. 1180, Tar Lazio, sentenze del 4 febbraio 2014, nn. 1392 e 1394; Consiglio di Stato sentenze 9 ottobre 2014, nn. 3893 e 3897);

- nel merito:

(i) Rai evidenzia che gli esponenti di Forza Italia non contestano alcunché in ordine alla qualità dell'informazione garantita ai telespettatori, alla correttezza dell'operato dei responsabili dell'informazione, nella narrazione dei fatti d'attualità;

(ii) la Rai fa inoltre presente che dall'analisi dei dati di monitoraggio per le ultime settimane (9-22 maggio 2016) risulta che il tempo di parola attribuito, nelle principali edizioni dei notiziari Rai, ai soggetti Istituzionali risulta il 27% circa sul totale dei soggetti politici, di cui solo l'8% circa relativo al Presidente del Consiglio e l'11% a tutti gli altri esponenti del Governo; nello stesso periodo, gli esponenti di Forza Italia hanno avuto una visibilità in termini di tempo di parola pari a circa l'8,5% sul totale dei



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

soggetti politico/istituzionali, ma di quasi il 12% se si considerano i soli partiti politici, nell'ambito delle principali edizioni dei notiziari;

(iii) con riferimento agli approfondimenti in essere sul tema del referendum, la Rai osserva che la scelta è pienamente giustificata dalla stessa missione editoriale che la legge affida ai programmi di informazione ricondotti alla testata e che la presenza di questo tema è stata conseguenza degli annunci del Presidente del Consiglio relativi alla costituzione dei comitati per il sì e del corrispondente annuncio dell'opposizione circa i comitati per il no; ciò tuttavia non ha distolto i programmi informativi della Rai dal seguire la campagna per la competizione elettorale amministrativa. A mero titolo esemplificativo è utile ricordare che: lo stesso programma "Agorà" ha dedicato diversi spazi al tema referendario, con la presenza di voci contrapposte (da ultimo il confronto del sindaco di Firenze Nardella con l'esponente di Sel, Casarini); sono state inoltre approfondite le posizioni dei partigiani dopo la polemica scoppiata sulle posizioni dell'Anpi; è stato a lungo intervistato l'ex magistrato Giancarlo Caselli, che ha difeso il diritto dei magistrati stessi a prendere posizione nel dibattito; lo stesso on. Brunetta ha avuto modo di affrontare anche le tematiche referendarie durante l'ultima puntata di Ballarò; infine domenica 29 maggio 2016 l'on. Di Maio ha avuto occasione di parlare anche di referendum elettorale a "In ½ ora", di Lucia Annunziata;

- tutto ciò premesso la Rai sottolinea che, comunque, in adesione alla raccomandazione formulata dall'Autorità, tutte le strutture editoriali sono state sensibilizzate ad assicurare che nei programmi di informazione diffusi in tale periodo elettorale sia garantita una rappresentazione completa, corretta ed imparziale delle tematiche dettate dall'agenda politica del periodo, con particolare riferimento al dibattito sulle riforme costituzionali attualmente in corso;

- per i motivi sopra elencati Rai chiede all'Autorità di archiviare l'esposto in oggetto in quanto infondato, con riserva di produrre ulteriori elementi informativi che dovessero rendersi disponibili;

RITENUTO opportuno procedere alla riunione dei procedimenti *de quibus* in considerazione della connessione tra le questioni trattate, in coerenza con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;

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 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 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 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;

RILEVATO, 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;

RILEVATO che sono attualmente in corso iniziative di raccolta delle firme per la promozione di diversi referendum;

RILEVATO che il dibattito sul referendum sulle riforme costituzionali è una delle tematiche afferenti l'attualità della cronaca politica;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CONSIDERATO che allo stato non è stato adottato alcun provvedimento di indizione di referendum e che, conseguentemente, non possono trovare applicazione le disposizioni della legge 22 febbraio 2000, n. 28, riferite al periodo referendario in quanto la relativa campagna ha inizio solo dalla data dell'indizione;

CONSIDERATO che resta comunque fermo l'obbligo del rispetto dei principi generali in materia di informazione e di tutela del pluralismo, come enunciati nei citati artt. 3 e 7 del *Testo unico*, da parte della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo che deve dunque assicurare la diffusione di una informazione obiettiva, completa ed imparziale;

RILEVATO che l'Autorità, nella riunione di Consiglio del 25 maggio 2016, ha rivolto un invito a tutta l'emittenza televisiva nazionale, pubblica e privata, affinché sia assicurata una informazione completa ed imparziale sul tema della raccolta delle firme referendarie attualmente in corso allo scopo di offrire all'elettorato una consapevole conoscenza delle tematiche sottese alle stesse, nel rispetto dell'autonomia editoriale e giornalistica e della correlazione dell'informazione ai temi dell'attualità e della cronaca politica;

RILEVATO inoltre che, nella medesima riunione, l'Autorità ha rivolto una raccomandazione a tutte le emittenti nazionali affinché le stesse, nei programmi di informazione (notiziari e programmi di approfondimento informativo) diffusi durante la presente fase elettorale, abbiano cura di assicurare una rappresentazione completa, corretta ed imparziale delle tematiche afferenti l'agenda politica del periodo, anche con specifico riferimento al dibattito sulle riforme costituzionali attualmente in corso;

RITENUTO che la società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. in ossequio ai principi generali in materia di informazione e di tutela del pluralismo, avrà cura di assicurare nei programmi di informazione una trattazione completa, corretta ed imparziale dei temi dell'attualità e della cronaca politica, anche con riferimento alle tematiche referendarie e al dibattito sulle riforme costituzionali attualmente in corso;

RITENUTO, per le ragioni illustrate, di archiviare gli esposti presentati dal Movimento 5 Stelle e dai parlamentari Maurizio Gasparri, Renato Brunetta, Paolo Romani, Deborah Bergamini, Maria Stella Gelmini e Augusto Minzolini;

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 archiviare gli esposti presentati rispettivamente dal Movimento 5 Stelle e dai parlamentari Maurizio Gasparri, Renato Brunetta, Paolo Romani, Deborah Bergamini, Maria Stella Gelmini e Augusto Minzolini per le motivazioni di cui in premessa.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 agli esponenti, 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, 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