



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 256/16/CONS

**ESPOSTI PRESENTATI DAL SEN. MAURIZIO GASPARRI E
DALL'ON. RENATO BRUNETTA, 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 16 giugno 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;

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*”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 93 del 21 aprile 2016;

VISTO l’Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo approvato dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta dell’11 marzo 2003;

VISTA la delibera n. 200/00/CSP, del 18 giugno 2000, recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali*”;

VISTA la delibera n. 22/06/CSP, dell’1 febbraio 2006, recante “*Disposizioni applicative delle norme e dei principi vigenti in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali*”;

VISTA la delibera n. 243/10/CSP, del 15 novembre 2010, recante “*Criteri per la vigilanza sul rispetto del pluralismo politico e istituzionale nei telegiornali diffusi dalle reti televisive nazionali*”;

VISTO l’esposto presentato in data 3 giugno 2016 (prot. n. 30743) dal sen. Maurizio Gasparri e dall’on Renato Brunetta (FI-PDL) nei confronti di Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. (di seguito denominata Rai) per la presunta violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* e tutela del pluralismo. In particolare, gli esponenti evidenziano che “[i] dati sulla presenza televisiva registrano una marcata sovraesposizione sia del Presidente del Consiglio, sia di altri membri del governo, tra



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

l'altro in pieno svolgimento della campagna elettorale per le elezioni amministrative. Questa occupazione degli spazi televisivi è usata dal Presidente del Consiglio in prima persona ma anche da altri rappresentanti del mondo delle istituzioni, della politica e più in generale della cultura e dello spettacolo per trattare, con un anticipo di ben cinque mesi, il tema del referendum costituzionale. Attraverso un uso distorto del servizio pubblico radiotelevisivo della Rai, e dell'intera emittenza televisiva [...], le ragioni del Sì alla riforma costituzionale sono nettamente propagandate a danno di chi sostiene il No"; in particolare, viene segnalato che "in occasione del Settantesimo anniversario della Repubblica, la Rai ha mandato in onda in prima serata, sulla rete principale, la replica di uno show del comico toscano Roberto Benigni sulla Costituzione, 'La più bella del mondo'. Lo spettacolo è stato preceduto da una intervista e da un prologo del comico nelle quali Benigni ha esplicitamente fatto un appello al voto in favore delle ragioni del Sì";

VISTE le memorie trasmesse dalla società Rai in riscontro alla richiesta di controdeduzioni (prot. n. 0030956 del 7 giugno 2016) formulata dall'Autorità con riferimento all'esposto sopra citato nelle quali si rileva, in sintesi, quanto segue:

(a) con riferimento alla presunta sovraesposizione del Governo:

- l'esposto deve ritenersi generico poiché riguarda i soli dati di monitoraggio, senza precisare a quali si riferisce nel dettaglio e quali siano le testate giornalistiche coinvolte nell'eventuale violazione della normativa sulla *par condicio*;
- ferma l'irrelevanza del semplice dato quantitativo/aritmetico per la valutazione del pluralismo politico-elettorale, in base alle tabelle pubblicate dall'Autorità e riferibili alle ultime settimane di campagna elettorale, i dati relativi all'esposizione del Governo sono assolutamente coerenti alla necessità di garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione durante la campagna elettorale, attestandosi tra il 20% e il 30% del tempo complessivamente destinato ai soggetti politico/istituzionali. Ulteriormente, il tempo di parola assegnato ai membri del Governo nelle trasmissioni di approfondimento e rubriche c.d. extra-Tg è anche inferiore, attestandosi intorno al 18% nell'intero periodo di campagna elettorale;

(b) con riferimento al *referendum* costituzionale ex art. 138 Cost.:

- le contestazioni degli esponenti politici non riguardano l'attuale campagna elettorale per le elezioni amministrative, ma il *referendum* costituzionale, per il quale l'inizio della campagna elettorale è ipotizzato solo per ottobre 2016; ulteriormente non si può considerare avviato nemmeno il cd. periodo pre-elettorale, decorrente dal trentesimo giorno precedente la data della convocazione dei comizi. Per questi motivi al presente esposto non può applicarsi la procedura istruttoria abbreviata prevista per il periodo elettorale dall'art. 10 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, ma quella ordinaria disciplinata



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

nella delibera di quest'Autorità n. 410/14/CONS. Infatti l'applicazione dei termini abbreviati e gli eventuali ordini di riequilibrio dell'Autorità sono necessitati dalla ristrettezza dei tempi tipica delle campagne elettorali;

- al citato *referendum* costituzionale, deve quindi applicarsi la disciplina propria della *par condicio* in periodo non elettorale e quest'argomento deve essere considerato, dal punto di vista del pluralismo politico, come ogni altro tema di attualità. Quindi, la correttezza dell'operato dell'emittente deve essere valutata nel complesso dell'attività informativa e nell'arco di un periodo congruo di tempo, della durata solitamente di tre mesi in base ai criteri di monitoraggio e di valutazione del pluralismo politico indicati dall'Autorità nelle delibere n. 200/00/CSP e n. 243/10/CSP;
- riguardo alla trasmissione del "prologo" di Roberto Benigni, questo riguarda anzitutto i principi fondamentali contenuti negli artt. 1-12 della Costituzione, poi l'unico riferimento dello stesso relativo al dibattito sulla riforma costituzionale, come fa notare l'emittente nelle sue memorie, "*rientra nella necessaria attualizzazione dello spettacolo, Roberto Benigni si è limitato a ricordare che l'articolo 138 della Costituzione prevede la possibilità di operare modifiche in base a specifiche regole, rivolgendo, in tale contesto, un invito a tutti gli italiani affinché dedichino tempo e attenzione a questo tema per riflettere e decidere serenamente il proprio orientamento*". In particolare l'emittente riporta l'intero intervento dell'attore toscano, ivi compresa la parte genericamente relativa alle modifiche della Costituzione, dove lo stesso afferma che «[m]a la Costituzione si può ritoccare, rivedere? Ma certo, è scritto dentro la Costituzione. Naturalmente non la prima parte, i dodici principi fondamentali sono intoccabili e quella dei diritti e dei doveri che mai nessuno ha pensato diciamo di ritoccare. Ma la seconda parte la Costituzione stessa, nell'articolo 138, gli articoli sono 139, il penultimo hanno detto "Oh, ma scriviamo una cosa. Stavo per andare via, ma mi è venuta in mente una cosa. Ma si può rivedere la Costituzione? Sì! La possiamo rivedere seguendo scrupolosamente le regole che l'articolo 138 prescrive. Quindi se si seguono le regole, si può cambiare. Naturalmente bisogna cambiarla bene, pensarci, ed è un'occasione straordinaria questa di questi giorni di cui si fa un gran parlare perché ognuno di voi, perché ognuno di noi rifletta e prenda le sue decisioni in totale serenità. Niente è intoccabile, sennò volevo dire, certo che è un paradiso la Costituzione, ma un paradiso dal quale non si può uscire diventa un inferno, insomma no»;

(c) in conclusione:

- Rai chiede l'archiviazione del presente esposto, in quanto infondato;

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 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. 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*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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;

CONSIDERATO che il rispetto del principio della parità di trattamento, dell'imparzialità e della completezza dell'informazione non può essere valutato in relazione ad un singolo episodio e che compete alla testata, nell'esercizio della propria autonomia editoriale, definire le tematiche da trattare e i soggetti da intervistare, avendo cura di assicurare, nel complesso dei notiziari e dei programmi trasmessi in un determinato intervallo temporale, l'equilibrata rappresentazione delle diverse posizioni presenti in relazione alle tematiche di attualità oggetto di trattazione;

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;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RILEVATO che l'Autorità prosegue nell'attività di vigilanza alla luce della richiamata raccomandazione al fine di verificare il rispetto dei principi della completezza e dell'imparzialità dell'informazione;

RITENUTO per le ragioni esposte di archiviare l'esposto presentato dal sen. Maurizio Gasparri e dall'on. Renato Brunetta;

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

DELIBERA

1. di archiviare l'esposto presentato dal sen. Maurizio Gasparri e dall'on. Renato Brunetta per le motivazioni di cui in premessa;
2. di proseguire nell'attività di vigilanza alla luce della raccomandazione rivolta in data 25 maggio 2016 a tutta l'emittenza televisiva pubblica e privata al fine di verificare il rispetto dei principi della completezza e dell'imparzialità dell'informazione.

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 e alla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità e comunicata alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Roma, 16 giugno 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

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