



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 266/16/CONS

**ESPOSTO PRESENTATO DAL SIG. RICCARDO MASTRORILLO
RESPONSABILE ELETTORALE DI “SINISTRA ITALIANA-SINISTRA
ECOLOGIA E LIBERTÀ” PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE DELLA
LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28 NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ
RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. DURANTE LA CAMPAGNA
PER LE ELEZIONI DIRETTE DEI SINDACI E DEI CONSIGLI
COMUNALI FISSATE PER IL 5 GIUGNO 2016**

(RAI 2 “TG2”)

L’AUTORITÀ

NELLA riunione del 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 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*”;



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 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*”;

VISTO l’esposto presentato in data 1 giugno 2016 (prot. n. 30007) dal sig. Riccardo Mastrorillo, responsabile elettorale di “Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà”, con il quale è stata segnalata la presunta violazione da parte della società Rai- Radiotelevisione Italiana S.p.A. (di seguito anche Rai) dei principi in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione. In particolare, l’esponente denuncia che nei telegiornali della testata “Tg2” “*nel periodo 9-22 maggio risulta uno spazio estremamente ridotto di Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà*”, di cui l’esponente chiede “*l’immediato riequilibrio entro la fine della campagna elettorale*”;

VISTE le memorie trasmesse dalla società Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. (prot. n. 30710 del 3 giugno 2016) in riscontro alla richiesta di controdeduzioni formulate dall’Autorità in data 1 giugno 2016 (prot. n. 30582), nelle quali si rileva, in sintesi, quanto segue:

- in via preliminare:

i notiziari delle testate giornalistiche sono programmi di informazione per eccellenza, caratterizzati dalla necessità di garantire la completezza e l’imparzialità dell’informazione, correlate con le esigenze dell’attualità e della cronaca e non viceversa con quella di assicurare spazi di notizia o in voce ai soggetti politici, che invece caratterizzano i programmi di comunicazione politica (cfr. art. 1 comma 5, legge n. 515/1993; art. 5, legge n. 28/2000; art. 4 Regolamento Commissione



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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);

nell'ambito dei programmi di informazione, infatti, i Direttori responsabili e i giornalisti valutano la c.d. *notiziabilità* dei fatti dell'attualità in base alla propria sensibilità editoriale, nell'ambito delle prerogative di libertà di espressione del pensiero, di critica e di cronaca, garantiti dall'art. 21 della Costituzione e tipiche della professione giornalistica;

tali caratteristiche non mutano nel periodo elettorale, nel corso del quale il pluralismo va senz'altro particolarmente garantito, ma sempre in base ai criteri qualitativi di lealtà, imparzialità e completezza dell'informazione, attraverso la valorizzazione dei contenuti informativi offerti al pubblico e non del tempo di notizia/parola assegnato ai movimenti politici da parte dei notiziari. A tale proposito, la Rai rileva che nessuna contestazione viene mossa dagli esponenti in ordine alla qualità dell'attività di divulgazione e approfondimento dei fatti dell'agenda politica o dell'operato del "Tg2";

- nel merito:

(i) la Rai fa presente che, dall'analisi dei dati di monitoraggio dell'intera campagna, i rappresentanti della forza politica segnalante hanno avuto sempre l'attenzione da parte delle sue testate giornalistiche, con tempi di parola che appaiono assolutamente adeguati alla necessità di garantire la completezza dell'informazione politica, anche in considerazione della rappresentatività parlamentare della predetta forza politica, (cfr. dati Agcom-Geca Italia S.r.l. periodi 23-29 maggio e 9-22 maggio 2016);

(ii) la società sottolinea, peraltro, che, ferma restando l'irrilevanza dei dati aritmetici ai fini della valutazione dell'operato delle testate, l'esposto in questione non tiene conto del periodo 23-29 maggio 2016, nel corso del quale risulta, (cfr. sempre i dati Agcom-Geca Italia S.r.l.), che il tempo di parola attribuito, nelle edizioni principali del "Tg2", agli esponenti di "Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà" è intorno al 3% o anche molto superiore, 4,13%, se si considera il riferimento ai soli soggetti politici in senso stretto, derivandone una visibilità assolutamente in linea con la propria rappresentatività parlamentare;

(iii) la Rai osserva, inoltre, che, con riferimento a quanto riferito dalla competente struttura aziendale, l'Osservatorio di Pavia ha registrato nei primi due giorni della settimana in corso, un tempo di parola per "Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà" superiore al 6%, oltre alla presenza in voce il 1 giugno dello stesso on. Fassina;

- tutto ciò premesso la Rai sottolinea che, dall'inizio della campagna elettorale sino ad oggi, l'informazione politica garantita dalle emittenti è stata monitorata dall'Autorità, in base alle disposizioni della delibera n. 137/16/CONS, che pur richiamando gli editori alla corretta applicazione delle norme sulla par condicio, non ha rilevato particolari situazioni di squilibrio (cfr. delibere n. 200/16/CONS e n. 227/16/CONS);

- 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;



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'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”* 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 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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 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. 4 del citato provvedimento della Commissione di vigilanza prevede al comma 2 che *“Nel periodo di vigenza della presente delibera, i notiziari diffusi dalla Rai e tutti gli altri programmi a contenuto informativo debbono garantire la presenza paritaria, coerentemente con quanto previsto dell'articolo 5 della legge n. 28/000, dei soggetti politici [...], uniformandosi, in particolare, ai criteri di tutela del pluralismo, della completezza, dell'imparzialità, dell'obiettività, dell'equa rappresentazione di genere e di parità di trattamento tra le diverse forze politiche, evitando di determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche”* e al comma 5 che *“qualora in essi assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politico-elettorali, sono tenuti a garantire la più ampia ed equilibrata presenza e possibilità di espressione ai diversi soggetti politici”*;

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 e che, in particolare, il comma 4 prevede che il tempo di parola fruito dai soggetti politici *“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*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

complessivo di circoscrizioni elettorali in cui il soggetto politico ha presentato candidature. Ai fini della decisione, l’Autorità può tenere conto, quale fattore sussidiario di valutazione, anche del tempo di notizia fruito da ciascun soggetto politico”;

CONSIDERATO dunque che le disposizioni di legge e regolamentari dettate in materia di comunicazione politica non posso essere estese ai programmi di informazione, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa;

CONSIDERATO che a norma dell’art. 2 della delibera n. 137/16/CONS nel periodo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e quella di chiusura della campagna elettorale, si intendono per soggetti politici *“a) le liste di candidati per i Consigli comunali dei Comuni capoluogo di provincia presenti in tanti ambiti territoriali da interessare almeno un quarto degli elettori, su base nazionale, chiamati alle consultazioni”;*

CONSIDERATO che il rispetto del principio della parità di trattamento nei programmi appartenenti all’area dell’informazione deve essere valutato tenuto conto dell’autonomia editoriale e giornalistica dell’emittente, come garantita dall’art. 21 della Costituzione, ferma l’esigenza di assicurare un equilibrato accesso e pari opportunità a tutti i soggetti in competizione secondo i richiamati criteri declinati nella delibera n. 137/16/CONS;

CONSIDERATO che nella riunione di Consiglio del 25 maggio u.s., esaminati i dati di monitoraggio relativi al periodo successivo alla presentazione delle candidature, 9-22 maggio, l’Autorità, pur non riscontrando particolari criticità, ha deciso di inviare una raccomandazione generale a tutte le emittenti nazionali *“affinché provvedano ad effettuare nella settimana in corso gli aggiustamenti necessari a riequilibrare la presenza dei soggetti politici sia nei tg sia nei programmi extra-tg”;*

CONSIDERATO che l’Autorità, nella medesima riunione, ha rivolto un richiamo a tutta l’emittenza nazionale *“affinché venga assicurato nei programmi di informazione, qualora in essi assuma carattere rilevante l’esposizione di opinioni e valutazioni politico-elettorali attinenti alla campagna elettorale in corso riferite alle singole città interessate, il rispetto dei principi di completezza, correttezza, obiettività, equità, imparzialità e della parità di trattamento nonché un equilibrato accesso e pari opportunità a tutti i candidati alla carica di Sindaco nel medesimo Comune, in ossequio a quanto previsto dalla delibera dell’Autorità n. 137/16/CONS del 19 aprile 2016 e dal provvedimento della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 13 aprile 2016”* (delibera n. 200/16/CONS);

ESAMINATI i dati di monitoraggio televisivo forniti dalla società Geca Italia S.r.l.;

RILEVATO che nel periodo 9-22 maggio *“Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà”*, oggetti di esame nella riunione del 25 maggio 2016, ha fruito nel *“Tg2”* di un



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

tempo di parola pari all'1,54% e di un tempo di notizia pari al 2,22% del totale del tempo dei soggetti politici ed istituzionali;

RILEVATO che nei telegiornali Rai nella settimana successiva, 23-29 maggio, "Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà" ha fruito nel "Tg2" di un tempo di parola pari al 2,59% e di un tempo di notizia pari all'1% del totale del tempo dei soggetti politici ed istituzionali;

RITENUTO, pertanto, alla luce dei criteri declinati nell'art. 8 della delibera n. 137/16/CONS, che nei telegiornali della testata "Tg2" è stata assicurata una presenza adeguata del soggetto politico "Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà";

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

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 l'esposto presentato dal sig. Riccardo Mastrorillo, in qualità di responsabile elettorale di "Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà" 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 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, 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