



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 301/16/CONS

**ESPOSTO PRESENTATO DALL'ON. VINICIO PELUFFO (PD) 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 TRE - TRASMISSIONE "BALLARÒ")**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 21 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"*;

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*”;

VISTO l’esposto presentato in data 16 giugno 2016 (prot. n. 32788) dall’on. Vinicio Peluffo nei confronti della Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. (di seguito anche Rai) per la presunta violazione dei principi in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione con riferimento al programma di approfondimento informativo “*Ballarò*”, in onda su “*RaiTre*”. In particolare, l’on. Vinicio Peluffo denuncia che le presenze degli esponenti del Partito Democratico sono state “*concentrate nelle puntate antecedenti al 17 maggio, per quanto riguarda la prima fase della campagna elettorale e nella puntata dal 7 giugno per il turno di ballottaggio*”, e non invece nelle puntate del 24, 31 maggio, e 7 giugno “*essendo stati consumati i tempi riservati al partito Democratico in base alla legge sulla par condicio [...]; per le medesime ragioni gli esponenti del partito Democratico non sono stati invitati nella puntata di trasmissione che ha preceduto il turno di ballottaggio che si svolgerà il prossimo 19 giugno*”. Ad avviso dell’esponente “*è di tutta evidenza che, in relazione allo svolgimento della campagna elettorale, la presenza nelle puntate del mese di aprile e delle prime settimane di maggio non può essere equiparata dal punto di vista degli ascolti a quella nelle puntate immediatamente a ridosso della consultazione elettorale*”. L’esponente chiede quindi all’Autorità di “*porre in essere atti e forme di riequilibrio prima dello svolgimento del turno di ballottaggio, nonché di valutare gli elementi del presente esposto, al fine di sanzionare, nei limiti previsti dalla normativa vigente, la concessionaria pubblica per le gravi inosservanze sopra citate che non hanno consentito, relativamente a quel programma, quel corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico durante il periodo elettorale*”;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTE le memorie trasmesse dalla società Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. (prot. n. 33112 del 17 giugno 2016) in riscontro alla richiesta di controdeduzioni formulate dall'Autorità con riferimento all'esposto sopra citato nelle quali si rileva, in sintesi, quanto segue:

(a) in via preliminare:

- l'inammissibilità e l'improcedibilità dell'esposto, poiché lo stesso è stato comunicato soltanto all'Autorità e non anche all'emittente, al competente CO.RE.COM. ed alla Guardia di Finanza nel cui ambito territoriale rientra il domicilio dell'editore, ex art. 10, comma 1, l. 28/2000;

(b) nel merito:

- “*Ballarò*” è un programma di informazione politica riconducibile alla responsabilità della testata giornalistica “*Tg3*”, che si caratterizza per la necessità di garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione in rapporto alle esigenze dell'attualità e della cronaca ex art. 21 Cost.. Pertanto detta trasmissione non ha la funzione di assicurare spazi di comunicazione ai soggetti politici secondo criteri di ripartizione rigidamente aritmetici, propria invece dei diversi programmi di comunicazione politica (sul punto l'emittente cita diversi riferimenti normativi e giurisprudenziali: l'art. 1, comma 5, della legge n. 515/1993, l'art. 5. della legge n. 28/2000, l'art. 4 del regolamento della Commissione parlamentare di vigilanza, 13 aprile 2016; la pronuncia della Corte costituzionale 7 maggio 2002, n. 155 e le ordinanze del Tar Lazio 12 marzo 2010, nn. 1179 e 1180). Anche in questo programma, quindi, la rilevanza delle notizie di attualità e dei soggetti coinvolti è liberamente apprezzata dai suoi curatori, in base alla libertà di manifestazione del pensiero e di cronaca tutelata ex art. 21 Cost.;
- anche nell'ambito della campagna elettorale, gli artt. 3 e 7 del *Testo unico* interpretati alla luce dell'art. 5 l. 28/2000, impongono soltanto la rispondenza di detti programmi di approfondimento al principio di tutela del pluralismo informativo in base alle esigenze dell'attualità e della cronaca politica, senza attribuire alcun “diritto di parola” ai soggetti politici secondo criteri di ripartizione rigidamente aritmetici;
- l'esponente sarebbe incorso in un errore di fatto nell'indicazione delle puntate contestate di “*Ballarò*”: infatti, ad esempio nella puntata del 7 giugno era presente proprio il candidato sindaco di Roma per il PD, Roberto Giachetti, mentre nell'esposto si afferma che la direzione del programma non avrebbe invitato alcun esponente di detto partito nella puntata del 7 giugno;
- proprio nella puntata del 14 giugno, immediatamente a ridosso del turno di ballottaggio, è stato invece invitato il candidato sindaco di Milano del centrosinistra sostenuto dal PD, Giuseppe Sala, che ha partecipato ad un “confronto” con esponenti e candidati di Forza Italia e del M5S;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- nell'ambito delle sei puntate di "Ballarò" trasmesse tra il 26 aprile ed il 31 maggio, gli esponenti del PD sono stati presenti ben sette volte sia con parlamentari sia con esponenti del Governo;
- in base ai dati dell'Osservatorio di Pavia 21 aprile-15 giugno 2016 gli esponenti del PD hanno sempre avuto l'attenzione delle trasmissioni riconducibili alla responsabilità della testata giornalistica "Tg3", secondo modalità tali da diffondere un'informazione politica completa. La valutazione del pluralismo politico deve quindi essere fatta in base all'attività complessiva di tutta la testata giornalistica e tenendo conto della cadenza settimanale di "Ballarò";
- l'Autorità nella sua attività di monitoraggio della presente campagna elettorale non ha rilevato alcuna situazione di squilibrio relativa a questo editore (cfr. delibere n. 200/16/CONS, n. 227/16/CONS e Comunicato stampa del 9 giugno 2016);

(c) in conclusione:

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

RITENUTO, quanto all'eccezione di improcedibilità 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;

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*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 attaglino "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 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;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 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 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 politici competitori nel corso della campagna elettorale per le elezioni comunali;

PRESA VISIONE dei dati di monitoraggio televisivo forniti da Geca Italia S.r.l.;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RILEVATO che “*Ballarò*” è un programma di approfondimento informativo settimanale, in onda su “*RaiTre*” il martedì alle ore 21.00 circa;

RILEVATO che il programma “*Ballarò*”, durante il periodo elettorale 21 aprile-5 giugno, ha fatto registrare interventi di esponenti del PD nelle trasmissioni del 26 aprile, del 3, 10 e 17 maggio per un tempo di parola complessivo di 50 minuti 19 secondi pari al 19,28 % del tempo di parola totale dedicato ai soggetti politici e istituzionali. Nel periodo elettorale successivo, 6-17 giugno, “*Ballarò*” ha ospitato nella trasmissione del 7 giugno Roberto Giachetti, candidato PD alla carica di sindaco a Roma, che ha fruito nel programma di 13 minuti 30 secondi; nella trasmissione del 14 giugno è stato ospite della trasmissione il candidato alla carica di sindaco a Milano Giuseppe Sala, sostenuto dal Partito Democratico, che ha fruito di un tempo di parola pari a 6 minuti 34 secondi. Nella fase del ballottaggio il Partito Democratico ha dunque fruito di un totale di 20 minuti e 4 secondi pari al 25,36% del tempo di parola complessivo dedicato ai soggetti politici e istituzionali;

CONSIDERATO inoltre che nel periodo elettorale 21 aprile-5 giugno 2016 il Partito Democratico ha fruito nei programmi di “*RaiTre*” (testata “*Tg3*”) di un tempo di parola di 9 ore, 1 minuto e 13 secondi pari al 25,27 % del tempo complessivo dedicato ai soggetti politici e istituzionali; nel periodo successivo, 6-17 giugno il PD ha fruito di un tempo di parola di 4 ore 4 minuti e 6 secondi pari al 32,92%;

RITENUTO 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;

RILEVATO che i dati di monitoraggio evidenziano una presenza del soggetto politico esponente nel programma oggetto di segnalazione e in generale nei programmi riconducibili alla testata “*Tg3*” coerente con i criteri declinati nell’art. 8 della citata delibera n. 137/16/CONS;

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

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 dall’on. Vinicio Peluffo (PD) 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 all'esponente ed 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, 21 giugno 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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