Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision
Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva

b.384

Decisione del 23 giugno 1999

riguardante

la trasmissione « Conversazione religiosa », diffusa il 17 gennaio 1999 dalla Radio svizzera di lingua italiana (RSI); ricorso dei signori A e B

Composizione dell'Autorità:

Presidente:	Denis Barrelet
Membri:	Marie-Louise Baumann (vicepresidente), Christine Baltzer, Claudia Bolla, Giusep Capaul, Sergio Caratti, Denis Masmejan, Anton Stadelmann
Segretari giuridici:	Pierre Rieder, Isabelle Clerc

Ritenuto in fatto:

A. Il 17 gennaio 1999, nel quadro della trasmissione "Conversazione religiosa", la Radio svizzera di lingua italiana (RSI) ha diffuso un messaggio del sacerdote Don Ernesto Volonté sul tema della libertà d'educazione.

B. Il 6 aprile 1999, i signori A e B (in seguito: i ricorrenti), sostenuti da più di 20 cofirmatari, hanno inoltrato un ricorso all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (in seguito: Autorità di ricorso o AIRR). Essi lamentano una violazione del diritto in materia di programmi e, nell'ottica della presentazione fedele degli avvenimenti e della pluralità delle opinioni, criticano il fatto che il sacerdote abbia trattato in modo parziale il tema del finanziamento delle scuole private. I ricorrenti fanno inoltre valere che gli

argomenti presentati non erano riconoscibili come opinioni personali dell'oratore.

C. Su richiesta dell l'AIRR (articolo 64 capoverso 1 della legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione; LRTV, RS 784.40), il 27 maggio 1999 la Società svizzera di radiotelevisione (in seguito: SSR) ha preso posizione sul ricorso, concludendo che in casu non era ravvisabile alcuna violazione delle disposizioni relative ai programmi e chiedendo di respingere il ricorso. A giudizio della SSR, nel quadro dei programmi della RSI risulta chiaramente che la trasmissione contestata non ha carattere informativo. L'emittente conclude inoltre che le opinioni personali, i commenti e le citazioni erano riconoscibili come tali dal pubblico.

D. La presa di posizione della SSR è stata inviata ai ricorrenti il 9 giugno 1999. Al tempo stesso le parti sono state informate che non vi sarebbe stato un secondo scambio di allegati scritti.

In diritto:

1. L'articolo 62 capoverso 1 LRTV prevede che entro 30 giorni dal deposito del rapporto dell'organo di mediazione, contro la trasmissione contestata può essere interposto ricorso scritto presso l'Autorità di ricorso.

2. Il rapporto dell'organo di mediazione reca la data del 18 marzo 1999 e il ricorso all'AIRR il timbro postale del 6 aprile 1999. Il termine di 30 giorni è stato pertanto rispettato.

3. Secondo l'articolo 63 capoverso 1 lettera a LRTV, può interporre ricorso chiunque abbia partecipato alla procedura di reclamo dinanzi all'organo di mediazione, abbia almeno 18 anni, sia cittadino svizzero o straniero con permesso di domicilio o di dimora, a condizione che il suo ricorso sia firmato da almeno altre 20 persone che adempiano le stesse condizioni. Il ricorso conteneva una breve motivazione (art. 62 cpv. 2 LRTV); i ricorrenti, sostenuti da più di 20 cofirmatari, erano dunque legittimati a procedere (ricorso popolare).

4. Il ricorso definisce l'oggetto del reclamo, delimitando così la facoltà d'esame dell'AIRR. Allorché l'Autorità di ricorso entra in materia su un ricorso, essa non è legata agli argomenti delle parti. Essa esamina la trasmissione nel suo insieme e in relazione alle norme determinanti del diritto in materia di programmi, ma non è tenuta ad esprimersi su tutte le obiezioni e i motivi invocati dalle parti (Martin Dumermuth, Rundfunkrecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basilea e Francoforte sul Meno 1996, n. 453; GAAC 61/1997, n. 69, p. 650; 60/1996, n. 91, p. 838).

5. I ricorrenti denunciano una violazione del diritto in materia di programmi ai sensi degli articoli 3 e 4 LRTV, sostenendo che le opinioni personali del sacerdote non erano riconoscibili come tali e che l'emittente sia venuta meno al suo mandato di incentivare il civismo degli ascoltatori.

5.1 L'articolo 4 LRTV sancisce i principi applicabili all'informazione. Così, i programmi devono presentare correttamente gli avvenimenti nella loro molteplicità ed esprimere adeguatamente la pluralità delle opinioni. Allorché l'AIRR valuta una trasmissione nell'ottica dei requisiti summenzionati, lo fa innanzitutto nell'intento di tutelare il pubblico da eventuali influssi indebiti da parte dei media audiovisivi. Per questo motivo, il dovere di presentare gli avvenimenti in modo fedele viene a volte denominato «divieto di manipolazione». Occorre pertanto tenere conto dell'effetto che

una trasmissione ha sul pubblico (GAAC 62/1998, n. 27, p. 200; DTF 119 Ib 166, 169). In particolare si tratta di vagliare se, in base alle informazioni diffuse dalla trasmissione, il radioascoltatore ha potuto formarsi liberamente una propria opinione (GAAC 62/1998, n. 50, p. 459; 60/1996, n. 24 , p. 183; DTF 122 II 479).

5.1.1 Occorre altresì prendere in considerazione le caratteristiche e le peculiarità del tipo di trasmissione in oggetto. Così, il dovere di presentare gli avvenimenti in modo fedele è interpretato in modo meno rigido nel caso di trasmissioni che, come quelle religiose, hanno un carattere soggettivo intrinseco (Denis Barrelet, Droit de la communication, Berna 1998, n. 773). Il pubblico dev'essere in grado di capire che si tratta di opinioni personali o del commento di un avvenimento in chiave religiosa (Martin Dumermuth, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basilea e Francoforte sul Meno 1992, p. 387). Nella sua giurisprudenza, l'AIRR è giunta alla conclusione che la nozione di «pensiero d'ispirazione cristiana» non debba essere interpretata in senso troppo stretto. Benché da questo tipo di trasmissione parte del pubblico si attenda in primo luogo una testimonianza di fede e raccomandazioni di ordine morale – e meno una presa di posizione su questioni politiche e sociali - in questo caso l'elemento determinante è la libertà dell'emittente di scegliere i propri programmi e non il diritto in materia di programmi (GAAC 57/1993, n. 47, p. 388).

5.1.2 All'emittente spetta tuttavia il compito di vegliare affinché il contenuto, il tono e la dizione di una trasmissione non violino i principi applicabili all'informazione, in particolare quello secondo cui le opinioni personali devono essere riconoscibili come tali.

5.2 In virtù dell'articolo 55bis capoverso 2 della Costituzione federale (in seguito: Cost., RS 101), la radio e la televisione sono tenute a difendere i valori culturali del Paese. Sono considerati tali i beni giuridici protetti dalla Costituzione federale, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101) e dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2).

5.2.1 Il mandato culturale sancito dall'articolo 55bis capoverso 2 Cost., esplicitato all'articolo 3 capoverso 1 LRTV, si applica ai programmi nel loro insieme. Ne consegue che non necessariamente ogni singola trasmissione deve contribuire alla difesa dei valori culturali del Paese. Sarebbe tuttavia illecita una trasmissione che contraddicesse palesemente questo mandato e il cui contenuto avesse carattere fondamentalmente distruttivo (GAAC 61/1997, n. 67, p. 636; 60/1996, n. 85, p. 765; 59/1995, n. 66, p. 533). In vista dell'adempimento di questo mandato culturale, l'AIRR prevede condizioni più severe per una serie di ambiti particolarmente sensibili (Du-

mermuth, Rundfunkrecht, n. 99ss; Barrelet, op. cit., n. 795ss).

5.2.2 Secondo prassi costante, l'AIRR dedica un'attenzione particolare alle trasmissioni che fanno appello ai sentimenti religiosi (GAAC 59/1995, n. 66, p.553; 54/1990, n. 47, p. 300ss; 53/1989, n. 48, p. 385). Per un ambito tanto sensibile quanto quello religioso, in tutte le sue manifestazioni, l'Autorità di ricorso applica un metro più severo quanto alla realizzazione del mandato culturale, esigendo che l'emittente osservi una diligenza particolare (GAAC 61/1997, n. 67, p. 637).

5.3 Per evitare ogni manipolazione del pubblico, l'emittente è tenuta a rispettare il principio della diligenza giornalistica (Dumermuth, op. cit., n. 73-84). L'applicazione, più o meno rigida, di questo principio varia a seconda del rischio cui è esposto il pubblico in relazione alla libera formazione dell'opinione.

5.4 L'articolo 4 capoverso 2 LRTV sancisce che le opinioni personali e i commenti debbano essere riconoscibili come tali. Da questa disposizione l'AIRR ha dedotto «l'obbligo di trasparenza» (GAAC 61/1997, n. 68, p. 646). In virtù di tale obbligo, le opinioni devono poter essere distinte dall'informazione; gli utenti devono inoltre poter valutare un'opinione con cognizione di causa, vale a dire sapendo a quale corrente ideologica o di pensiero appartiene colui che la esprime (GAAC 55/1991, n. 10, p. 91). Il principio della trasparenza concerne dunque meno la correttezza delle dichiarazioni fatte quanto piuttosto la possibilità, offerta al pubblico, di valutare il contenuto di una trasmissione e di formarsi un'opinione fondata a riguardo. Quanto meno il pubblico conosce lo stile di una trasmissione, l'autore della stessa o le idee che egli esprime, tanto più severe sono le esigenze di trasparenza da rispettare (Gabriel Boinay, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996, n. 99; Dumermuth, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, p. 300).

5.4.1 L'obbligo di riflettere in modo equo la pluralità delle opinioni non si applica ad ogni singola trasmissione, ma vale per l'insieme del programma sull'arco di un certo periodo di tempo (Dumermuth, Rundfunkrecht., n. 94 ss). Per quest'ultima esigenza si fa tuttavia un'eccezione: allorché una trasmissione è dedicata ad elezioni o a votazioni popolari, devono essere prese tutte le misure atte ad impedire che i media elettronici influenzino in modo parziale l'opinione dei cittadini. Tale principio dell'equilibrio obbliga l'emittente a informare equamente il pubblico sia sulle opinioni dominanti che su quelle di gruppi minoritari (Dumermuth, op. cit., n. 92) e a prestare particolare attenzione al modo di realizzare la trasmissione. Il principio dell'equilibrio dev'essere osservato in modo tanto più rigoroso quanto una trasmissione viene diffusa poco prima di un'elezione o di una votazione. In tal caso l'emittente deve attenersi ad una diligenza giornalis-

tica ancora maggiore (GAAC 61/1997, n. 69, p. 651; 60/1996, n. 84 , p. 755; 57/1993 n. 48, p. 398).

5.5 L'articolo 55bis della Costituzione federale definisce i principi applicabili alla radiotelevisione nel diritto svizzero. In virtù della garanzia di indipendenza e di autonomia enunciata all'articolo 55bis capoverso 3, ripresa dall'articolo 5 LRTV, l'emittente dispone di una grande libertà nella scelta dei temi delle proprie trasmissioni, nel modo di trattarli e presentarli e nella scelta delle persone che vi partecipano. Tale libertà dell'emittente è tuttavia limitata dall'obbligo di rispettare il proprio mandato culturale e i principi applicabili all'informazione (art. 55bis cpv. 2 Cost. e artt. 3 e 4 LRTV). La scelta del sacerdote per la "Conversazione religiosa" rientra in questo principio di autonomia e d'indipendenza.

5.6 Circa le opinioni personali espresse da terzi invitati a partecipare a una trasmissione, l'emittente deve da un lato fare in modo che queste opinioni siano riconoscibili come tali, dall'altra evitare che partecipino al dibattito persone che potrebbero non rispettare i principi applicabili all'informazione (cura in eligendo). Secondo prassi costante (GAAC 57/1993, n. 12, p. 129; 52/1988, n. 30, p. 183), l'AIRR ritiene che, in virtù del principio della trasparenza, l'obbligo dell'emittente si limita ad apportare delle correzioni e delle puntualizzazioni a interventi di terzi affinché il diritto in materia di programmi sia rispettato. L'obbligo d'intervento dell'emittente è commisurato al rischio che corre il pubblico di essere indotto in errore.

5.7 Secondo la giurisprudenza dell'AIRR, il controllo dell'oggettività di una trasmissione impone non soltanto l'esame di ogni singola informazione, ma anche la presa in considerazione dell'impressione che può nascere da una trasmissione nel suo insieme (GAAC 62/1998, n. 27, p. 644; 60/1996, n. 85, p. 760; 58/1994, n. 46, p. 373; DTF 114 Ib 334, 343).

6. La trasmissione radiofonica "Conversazione religiosa" ha carattere religioso e la sua produzione è affidata al Centro cattolico per la radio e la televisione. Durante questa trasmissione il sacerdote Don Ernesto Volonté si è espresso a favore del finanziamento delle scuole private da parte dello Stato, fondando la sua argomentazione su alcuni testi ufficiali della Chiesa cattolica. Il caso va valutato alla luce dei principi applicabili all'informazione sanciti dall'articolo 4 capoverso 2 LRTV, in particolare del principio della trasparenza.

6.1 I ricorrenti fanno valere che la trasmissione ha violato il principio della trasparenza di cui all'articolo 4 capoverso 2 LRTV. A loro giudizio, le opinioni personali del sacerdote, lungi dall'essere riconoscibili come tali, si confondevano con citazioni da testi ufficiali della Chiesa; peccavano inoltre di parzialità e non riflettevano i diversi pareri in seno alla stessa comu-

nità ecclesiale. Infine, facendo presente che in Ticino è stata presentata un'iniziativa popolare per il finanziamento pubblico delle scuole private, i ricorrenti rilevano una violazione dei principi applicabili all'informazione, sottolineando che il sacerdote ha utilizzato uno spazio riservato a temi religiosi per fare propaganda politica.

6.2 Nella sua presa di posizione, l'emittente fa presente che, in virtù della propria autonomia, essa ha il diritto di scegliere le persone che partecipano a una trasmissione. In ossequio al principio della trasparenza, le opinioni personali del sacerdote erano chiaramente riconoscibili come tali dal pubblico. La trasmissione "Conversazione religiosa" costituisce un momento ben definito nel palinsesto della RSI ed è noto che essa non ha carattere informativo. Inoltre, la scelta del tema e i testi citati dipendono ampiamente dall'oratore. Nella fattispecie, si trattava del tema della libertà di educazione; i passi citati da Don Volonté erano chiaramente indicati come tali. Tenuto conto del fatto che occorre considerare il programma nel suo insieme, e non una singola trasmissione isolata, si constata che è stata rispettata anche la pluralità delle opinioni. Si ricordi infine che la data della votazione popolare sull'iniziativa citata non è ancora stata fissata. Le opinioni personali del sacerdote non potevano dunque influenzare direttamente l'elettorato ticinese.

6.3 La trasmissione contestata, in onda ormai da molti anni sulla RSI, non è mai stata considerata una trasmissione d'informazione. Il pubblico è cosciente del suo carattere soggettivo e sa che ogni oratore vi esprime le sue opinioni personali; da questa rubrica radiofonica gli ascoltatori non si attendono dunque null'altro. Per questa trasmissione, la RSI assume principalmente un ruolo di coordinamento e di supervisione. La gestione effettiva compete invece ai delegati delle chiese locali che consultano l'emittente ogni qualvolta sorgano dubbi in merito alla scelta del tema o dell'oratore. Secondo la giurisprudenza dell'Autorità di ricorso in materia di trasmissione religiose (GAAC 57/1993, n. 47, p. 389), l'emittente non è tenuta a vegliare affinché il messaggio diffuso sia di carattere specificamente cristiano. Essa può limitarsi a controllare il rispetto delle disposizioni legali, in particolare quella secondo cui le opinioni personali devono essere riconoscibili come tali.

6.4 Nel valutare la conformità al diritto in materia di programmi di una trasmissione a carattere prevalentemente soggettivo, è opportuno applicare un metro meno severo che per una trasmissione d'informazione. L'emittente è tuttavia tenuta a vegliare affinché i fatti su cui si basano i commenti siano riprodotti in modo fedele. (GAAC 62/1998, n. 27, p. 200; 58/1994, n. 46, p. 373; 57/1993, n.12, p. 129). Nel caso in oggetto, questa condizione è soddisfatta. Incombe parimenti all'emittente far sì che le opinioni personali e i commenti siano identificabili come tali. Nel presente caso, il tipo stesso di trasmissione, diffuso ormai da diversi decenni,

non lasciava dubbio alcuno riguardo al carattere soggettivo delle opinioni espresse. Il pubblico era perfettamente in grado di riconoscere che si trattava di un messaggio personale, ispirato alle convinzioni morali del suo autore. Il principio della trasparenza è dunque stato rispettato. Anche il fatto che il sacerdote si sia espresso su un argomento che a medio o lungo termine verrà sottoposto al voto popolare, non rendeva necessaria alcuna misura particolare da parte dell'emittente. Le considerazioni personali del sacerdote non avevano infatti un legame stretto con una votazione imminente, dedicata al tema del finanziamento pubblico delle scuole private.

6.5 Nell'ottica del diritto in materia di programmi, il tipo di trasmissione permetteva all'oratore di esprimere l'opinione secondo cui al potere dello Stato verrebbe conferito il carattere di una dittatura e lo Stato stesso si servirebbe di metodi improntati allo stalinismo. Ciò non viene peraltro contestato dai ricorrenti. L'AIRR rileva tuttavia che i termini utilizzati dal sacerdote non erano sempre appropriati; le sue affermazioni tendevano a volte all'esagerazione ed erano poco differenziate, senza peraltro essere intollerabili. Esse si riferivano tuttavia unicamente a punti secondari del suo messaggio e non erano di natura tale da influenzare in modo significativo il contenuto della trasmissione nel suo insieme. L'emittente non era pertanto tenuta ad intervenire per distanziarsi dagli argomenti del sacerdote, o per correggerli.

6.6 Nell'esprimere le sue opinioni personali, il predicatore non ha violato valori fondamentali quali la libertà di credenza e di coscienza ai sensi dell'articolo 49 Cost. In aggiunta, il suo messaggio non aveva carattere distruttivo e non si opponeva al mandato culturale che la SSR è tenuta a rispettare. Il fatto che egli si sia espresso a favore del finanziamento pubblico delle scuole private non è contrario all'obbligo della radio e della televisione di incentivare il civismo del pubblico (art. 3 cpv. 1 lett. a LRTV). La trasmissione in oggetto non ha dunque violato il mandato culturale di cui all'articolo 3 capoverso 1 LRTV.

6.7 Considerando la trasmissione contestata nel suo insieme, l'Autorità di ricorso ritiene che le obiezioni formulate dai ricorrenti non siano giustificate. Nella fattispecie, i radioascoltatori erano infatti in grado di formarsi una propria opinone e l'emittente, dal canto suo, ha rispettato l'obbligo della trasparenza.

Per questi motivi

l'Autorità di ricorso

1. Il ricorso del 6 aprile 1999 inoltrato dai signori A e B e cosignatari è respinto. La trasmissione "Conversazione religiosa", diffusa il 17 gennaio 1999 dalla RSI, non ha violato la legge federale sulla radiotelevisione.

2. Non vengonoriscosse né spese, né tasse procedurali.

3. Notificazione della decisione a :
   - (…)

In nome della

Autorità indipendente di ricorso
in materia radiotelevisiva

Il presidente:

Denis Barrelet

La segretaria giuridica:

Isabelle Clerc

Rimedi giuridici

Contro la presente decisione dell'Autorità di ricorso può essere interposto ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale, entro 30 giorni dalla notifica, in virtù degli articoli 65 LRTV (RS 784.40) e 103 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110).