



b.419

Decisione dell'8 dicembre 2000

concernente

la trasmissione «Il Regionale», diffusa il 28 giugno 2000 dalla Radiotelevisione svizzera di lingua italiana (TSI): ricorso di X e cofirmatari del 18 settembre 2000

Composizione dell'Autorità:

Presidente: Denis Barrelet

Membri: Marie-Louise Baumann (vicepresidente), Christine Baltzer, Claudia Bolla, Giusep Capaul, Sergio Caratti, Veronika Heller, Denis Masméjan, Anton Stadelmann

Segretari
giuridici: Pierre Rieder, Isabelle Clerc

In fatto:

- A.** Il 28 giugno 2000, la Radiotelevisione svizzera di lingua italiana TSI ha diffuso, nell'ambito del suo notiziario televisivo regionale "Il Regionale", un servizio sui dibattiti parlamentari di quel giorno al Gran Consiglio ticinese.
- B.** Il 18 settembre 2000, X (in seguito: il ricorrente) ha interposto ricorso scritto, sostenuto da più di 20 cofirmatari, presso l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (in seguito: l'autorità di ricorso o l'AI RR). Egli adduce violazione del diritto in materia di programmi e sostiene che, dal punto di vista della presentazione corretta degli avvenimenti, il servizio consacrato al dibattito sull'indennità forfetaria annua del Consiglio di Stato costituiva un'informazione unilaterale, poiché presentava soltanto gli argomenti della commissione della gestione e le immagini ad essa relative, e ciò nonostante un intervento alla tribuna di dieci minuti del relatore di

minoranza. Il ricorrente richiede che sia fatto carico all'emittente dei costi della procedura come pure che gli siano accordate le spese delle ripetibili.

- C.** Su domanda dell'AIRR (art. 64 cpv. 1 della legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione, RS 784.40, in seguito: LRTV), la Società svizzera di radiotelevisione (in seguito: SSR) si è espressa il 25 ottobre 2000, invocando l'assenza di violazione del diritto in materia di programmi e chiedendo il rigetto del ricorso. La SSR sosteneva che l'oggetto della contestazione, ovvero i dibattiti parlamentari consacrati all'attribuzione di un'indennità forfetaria ai membri del Consiglio di Stato, non era che un argomento fra quelli figuranti all'ordine del giorno del Gran Consiglio. Il breve servizio presentato nell'edizione del "Regionale" del 28 giugno 2000 offriva una sintesi delle discussioni e della votazione, e non poteva comunque riflettere tutti gli aspetti del dibattito. Le informazioni essenziali, necessarie ai fini della formazione della propria opinione da parte del pubblico, erano state riferite.
- D.** La presa di posizione dell'emittente è stata notificata al ricorrente il 27 ottobre 2000. Le parti sono state informate che non ci sarebbe stato un ulteriore scambio di allegati.

In diritto:

1. L'art. 62 cpv. 1 LRTV dispone che entro 30 giorni dal deposito del rapporto scritto dell'organo di mediazione, contro la trasmissione contestata può essere interposto ricorso scritto presso l'autorità di ricorso. Il rapporto scritto dell'organo di mediazione reca la data del 18 agosto 2000; il ricorso è stato inoltrato all'AIRR con scritto del 18 settembre 2000; il termine di 30 giorni è dunque rispettato.
2. Ai sensi dell'art. 63 cpv. 1 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 e presenti un ricorso firmato da almeno altre 20 persone legittimamente autorizzate a ricorrere. Il ricorso contiene una breve motivazione (art. 62 cpv. 2 LRTV), e i ricorrenti, sostenuti da più di 20 cofirmatari, hanno quindi facoltà di agire (ricorso popolare).
3. L'art. 66 cpv. 1 LRTV dispone che il ricorso davanti all'autorità di ricorso è gratuito, salvo quando esso è temerario (art. 66 cpv. 2 LRTV). Infine, nell'ambito della procedura davanti all'AIRR, non sono ammesse le spese ripetibili in assenza di basi legali (Gabriel Boinay, La contestation des émissions de radio et télévision, Porrentruy, 1996, pag. 211). Le conclusioni del ricorrente che sia fatto carico all'emittente dei costi di procedura come pure che gli siano accordate le ripetibili sono quindi inammissibili.
4. Il ricorso definisce l'oggetto della contestazione come pure i limiti dell'esame dell'AIRR. Allorché l'autorità di ricorso entra in materia, essa non deve attenersi alle sole argomentazioni delle parti, bensì esaminare il programma nel suo insieme relativamente alle norme determinanti del diritto, senza dover trattare tutti i reclami o motivi addotti dalle parti (Martin Dumermuth, Rundfunkrecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basilea e Francoforte sul Meno 1996, n. 453; GAAC 61/1997 n. 69, pag. 650; 60/1996 n. 91, pag. 838). Il ricorrente adduce la mancanza di oggettività del resoconto dei dibattiti parlamentari, pretendendo che vi è quindi stata violazione dei principi applicabili all'informazione ai sensi dell'art. 4 LRTV.
5. L'art. 93 della Costituzione federale (in seguito: Cost., RS 101) stabilisce i principi applicabili alla radiotelevisione nel diritto svizzero. Il mandato definito nell'art. 93 cpv. 2 Cost. stabilisce il principio della presentazione corretta degli avvenimenti, come esplicitamente specificato nell'ultima frase del capoverso citato.

- 5.1 L'art. 4 LRTV definisce i principi applicabili all'informazione. I programmi devono presentare correttamente gli avvenimenti nella loro molteplicità ed esprimere adeguatamente la pluralità delle opinioni. Queste disposizioni del diritto in materia di programmi hanno per obiettivo prioritario di proteggere il pubblico contro qualsiasi influenza illecita da parte dei media audiovisivi. È questa la ragione per cui il dovere di presentare correttamente gli avvenimenti viene anche chiamato "divieto di manipolazione". Si deve perciò considerare l'effetto che il programma ha prodotto sul pubblico (GAAC 62/1998, n. 27, pag. 200; DTF 119 Ib 166, 169). Occorre determinare se il telespettatore ha potuto formarsi liberamente una propria opinione in base alle informazioni diffuse nell'ambito della trasmissione contestata (GAAC 62/1998, n. 50, pag. 459; 60/1996, n. 24, pag. 183; OTF 122 II 479). L'emittente deve rispettare determinate regole di diligenza giornalistica (cfr. Dumermuth, op. cit., n. 73-84; Boinay, op. cit., n. 127, pag. 47). La diligenza del giornalista esige fra l'altro che egli utilizzi i mezzi d'informazione adeguati (immagine, suono) e che riferisca anche l'opinione contraria.
- 5.1.1 L'esigenza della presentazione corretta degli avvenimenti e dell'espressione adeguata della pluralità delle opinioni si applica in modo particolare alle trasmissioni d'attualità. L'AIRR non ha quindi soltanto il compito di esaminare la trasmissione contestata dal punto di vista del telespettatore, ma anche di verificare che il giornalista abbia effettivamente presentato i fatti e le opinioni nel rispetto dei criteri della veridicità e della diligenza giornalistica. Il dovere di veridicità impone all'emittente di riferire in maniera corretta i fatti oggettivi o quelli la cui realtà è manifesta (GAAC 59/1995, n. 42, pag. 353; DTF 114 Ib 204). Il dovere di presentare correttamente gli avvenimenti non significa per altro che tutti i punti di vista debbano essere presentati in maniera identica, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. È determinante il fatto che il telespettatore possa informarsi circa l'esistenza e il contenuto di un'altra opinione (decisione non pubblicata del TF del 12 settembre 2000, consid. 2b/cc). Si devono anche considerare la natura e le caratteristiche della trasmissione contestata.
- 5.2 Secondo la prassi costante dell'AIRR, in vista di stabilire se un programma adempie le esigenze del principio della presentazione fedele degli avvenimenti, non basta valutare ogni informazione singolarmente, ma bisogna tenere conto dell'impressione generale lasciata dalla trasmissione controversa (GAAC 62/1998, n. 27, pag. 200; 58/1994, n. 46, pag. 373; DTF 114 Ib 334, 343).
- 5.3 In virtù della garanzia d'autonomia e d'indipendenza disposta dall'art. 93 cpv. 3 Cost., e ribadita dall'art. 5 LRTV, l'emittente gode di un ampio margine di manovra, segnatamente per quanto riguarda la scelta dei temi,

il modo di trattarli e la concezione stilistica (GAAC 61/1997, n. 68, pag. 644; 60/1996, n. 85, pag. 760; 56/1992, n. 13, pag. 99).

6. Alla luce di tali principi occorre considerare se la trasmissione "Il Regionale", sorta di telegiornale a carattere regionale, ha violato i principi applicabili all'informazione ai sensi dell'art. 4 LRTV e, segnatamente, il principio di presentare correttamente gli avvenimenti.
- 6.1 Il ricorrente pretende che il servizio di due minuti e mezzo consacrato al dibattito parlamentare sull'attribuzione di un'indennità annua forfetaria ai membri del Consiglio di Stato ticinese mancava d'oggettività: l'argomentazione della minoranza della commissione della gestione sarebbe stata menzionata solo fuggacemente, e non si sarebbe mostrata alcuna immagine dei suoi rappresentanti, nonostante un intervento di dieci minuti in tribuna da parte del loro relatore. Il servizio avrebbe presentato quasi esclusivamente gli argomenti della maggioranza della commissione della gestione, mostrando immagini relative ai suoi rappresentanti e ai membri del Governo.
- 6.2 L'emittente, nella sua presa di posizione, illustra dapprima le caratteristiche proprie della cronaca parlamentare: si tratta di presentare in maniera sintetica, e nell'arco di un periodo di tempo molto breve, lunghi dibattiti su temi complessi. A tal fine i giornalisti sono costretti a fare determinate scelte. L'emittente fa presente che, nel caso concreto, il servizio contestato costituiva soltanto uno dei temi all'ordine del giorno del Gran Consiglio. Di conseguenza, la giornalista ha scelto di privilegiare l'informazione e l'esito del voto, presentando solo brevemente gli argomenti della minoranza. A mente dell'emittente la scelta delle immagini in cui apparivano i membri del governo presi di mira dai rappresentanti della minoranza è frutto di una decisione del tutto giustificabile dal punto di vista giornalistico. D'altronde, anche se in modo succinto, i principali argomenti della minoranza sono stati riferiti correttamente, permettendo quindi ai telespettatori di formarsi una propria opinione.
- 6.3 Il servizio contestato rifletteva l'attualità ticinese del giorno. Nello spazio di sei minuti, l'emittente doveva fare un reseconto dei tre temi trattati durante la giornata al Gran Consiglio ticinese. La giornalista ha scelto di consacrare circa due minuti e mezzo alle discussioni relative all'attribuzione di un'indennità forfetaria ai membri del governo. È evidente che servizi di così breve durata implicano la necessità di sintesi, e impongono scelte drastiche anche sul materiale filmato a disposizione. L'emittente non è tenuta a presentare tutti i punti di vista in modo perfettamente equo sul piano qualitativo come su quello quantitativo: ciò che conta è che questi riassunti forniscano ai telespettatori gli elementi essenziali per capire la sostanza del dibattito e, quindi, per potersi formare

una propria opinione.

- 6.4 Per quanto concerne l'informazione orale, la presentatrice in studio ha introdotto il servizio segnalando, nella stessa frase, che due deputati di sinistra contestavano l'attribuzione di un'indennità forfetaria ai membri del Consiglio di Stato. Il commento della giornalista sul filmato riassumeva ancora una volta gli argomenti della minoranza in una sola frase, prima di concludere con l'esito del voto. Il resto del servizio era consacrato alle tesi della maggioranza, presentate con un succinto commento della giornalista, come pure mediante estratti dell'intervento alla tribuna del relatore di maggioranza e immagini che illustravano la reazione di disappunto di un Consigliere di Stato.
- 6.5 Un tale squilibrio nella presentazione era tale da indurre il pubblico in errore, dandogli a intendere che gli argomenti della minoranza potevano essere considerati così poco seri da non essere neppure stati presentati al plenum.
- 6.6 L'influenza della televisione come fonte d'informazione e strumento di formazione dell'opinione pubblica è lungi dall'essere trascurabile. La grande importanza che essa riveste e l'influenza che esercita sui telespettatori si spiegano con la fusione di parole, immagini, ed eventualmente, musica: tre elementi che agiscono direttamente sul pubblico (cfr. Martin Dumermuth, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basilea/Francoforte sul Meno 1992, pag. 2ss). In televisione immagini e suono formano un tutto unico. Tali elementi, tuttavia, sono utilizzati in maniera differente secondo il genere dei programmi. Così le trasmissioni di attualità si caratterizzano ancor oggi essenzialmente per l'informazione orale, in quanto solo le notizie principali sono accompagnate da servizi filmati. Le notizie brevi sono spesso accompagnate da immagini generiche, che evocano il soggetto in questione ma hanno funzione puramente illustrativa. L'utilizzazione delle immagini – come quella della musica – permette alla televisione di esercitare un'influenza sul pubblico agendo sulla percezione dell'informazione orale, di cui può modificare il senso, accentuandone la portata o, al contrario, banalizzandolo (GAAC 62/1998, n. 27, pag. 205, cons. 13ss).
- 6.7 L'AIRR accorda all'immagine la sua importanza. Essa non è soltanto un elemento secondario. In una controversia relativa alle uova contaminate, l'Autorità di ricorso ha constatato che un'immagine errata, per quanto breve, aveva distorto l'informazione. L'autorità di ricorso ha dunque concluso che è necessario applicare alla scelta delle immagini gli stessi criteri di diligenza giornalistica che si applicano al commento (GAAC 64/2000, n. 120, pag. 1217, cons. 6.4).

- 6.8 Non di rado accade che l'emittente non disponga di immagini con cui accompagnare un'informazione. Ciò non significa per altro che si debba rinunciare a menzionare l'avvenimento in questione. La notizia può essere illustrata ricorrendo a filmati d'archivio, o mediante un'immagine fissa. Specialmente nel quadro dei notiziari quotidiani d'attualità, ci si può anche limitare al semplice annuncio orale della notizia (GAAC 64/2000, n. 120, pag. 1219, cons. 6.8.2).
- 6.9 Nel caso specifico del servizio contestato, l'emittente disponeva di tutto il materiale filmato necessario a illustrare l'informazione. Essa ha invece scelto di mostrare soltanto i volti dei rappresentanti della maggioranza della commissione e del presidente del Governo e non ha mostrato nessuna immagine dei rappresentati della minoranza, creando così un disequilibrio evidente nel riassunto filmato del dibattito. Quest'assenza di immagini ha contribuito a ridurre ulteriormente la credibilità degli argomenti della minoranza, allorché si trattava invece di un frangia tutt'altro che trascurabile dei deputati del Gran Consiglio, com'è stato confermato anche dall'esito del voto. La brevità della sequenza non basta, da sola, a giustificare tale lacuna. La necessità di riassumere un dibattito, sia pure in due minuti e mezzo, non impediva affatto la diffusione di qualche immagine dei rappresentanti della minoranza.
- 6.10 Di conseguenza, in un settore così delicato e controverso come quello della formazione dell'opinione pubblica in ambito politico, l'emittente non ha rispettato il suo obbligo di presentare correttamente gli avvenimenti. Le lacune constatate sia nella presentazione degli argomenti sia nella scelta delle immagini hanno impedito ai telespettatori di formarsi la propria opinione relativamente al contenuto del dibattito in Gran Consiglio.
7. L'emittente pretende che non era affatto sua intenzione minimizzare o ignorare gli argomenti della minoranza. Essa ricorda che tali argomenti erano già stati evocati in due precedenti edizioni del "Regionale" (settembre e dicembre 1999): i telespettatori attenti alla politica cantonale avevano dunque avuto modo di prendere conoscenza delle motivazioni su cui si fondavano le proposte della minoranza.
- 7.1 L'argomento secondo il quale la TSI ha già consacrato due servizi al soggetto in questione nei mesi precedenti non appare convincente all'Autorità di ricorso. Come risulta dalla giurisprudenza costante, l'obbligo della presentazione corretta degli avvenimenti deve essere rispettato in ciascuna trasmissione, presa singolarmente (DTF 114 Ib 335; GAAC 59/1995, n. 14, pag. 110; 56/1992, n. 14, pag. 121; 52/1988, n. 11, pag. 50). I telespettatori devono avere la possibilità di formarsi una propria opinione in base a una sola trasmissione, senza essere tenuti a seguire tutte le trasmissioni su uno stesso tema durante un certo periodo

di tempo. La sola eccezione ammessa concerne le trasmissioni annunciate chiaramente come facenti parte di una serie volta ad illustrare diversi aspetti di uno stesso tema (GAAC 63/1999, n. 35, pag. 329). "Il Regionale" è un notiziario d'informazione regionale che forma un tutto unico. Come tale esso ha l'obbligo di fornire al pubblico l'insieme degli elementi necessari a formarsi una propria opinione. Una o più edizioni precedenti sullo stesso tema non entrano in linea di conto ai fini della valutazione del rispetto del dovere di presentare correttamente gli avvenimenti (GAAC 59/1995, n. 42, pag. 351).

8. Per le ragioni sopra menzionate, l'AIIR considera che l'emittente è venuta meno all'obbligo d'oggettività ai sensi dell'art. 4 LRTV, impedendo ai telespettatori di formarsi una propria opinione in base alle informazioni riferite.

Per questi motivi

l'Autorità di ricorso

1. Nella misura in cui è ammissibile, accoglie il ricorso del 18 settembre 2000 inoltrato da X e cofirmatari e conclude che la trasmissione "Il Regionale" diffusa il 28 giugno 2000 dalla TSI ha violato la legge sulla radiotelevisione.
2. Invita la Società svizzera di radiotelevisione a informare l'Autorità di ricorso circa le misure prese per rimediare a questa violazione conformemente all'art. 67 cpv. 2 LRTV entro un termine di 60 giorni a partire dalla data di ricezione della decisione.
3. Non dispone spese di procedura.
4. Notifica la decisione:
- (...)

In nome della

**Autorità indipendente di ricorso
in materia radiotelevisiva**

Vie di ricorso

Conformemente agli art. 65 LRTV (RS 784.40) e 103 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110), le decisioni dell'Autorità di ricorso possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale, entro il termine di 30 giorni dalla data di notifica.

Notificato il: 12 marzo 2001