



Tra libertà dei media e protezione del pubblico

**La regolamentazione dei media in Svizzera e
la giurisprudenza dell'AIRR**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Autorità indipendente di ricorso
in materia radiotelevisiva AIRR**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Autorità indipendente di ricorso
in materia radiotelevisiva AIRR**

Tra libertà dei media e protezione del pubblico

**La regolamentazione dei media in Svizzera
e la giurisprudenza dell'AIRR**

Indice

Prefazione	6
La regolamentazione dei media in Svizzera	9
L’Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva e la sua giurisprudenza	37

Prefazione

Una polizia dei media?

Ai media è tutto permesso? Chi li controlla? Queste domande vengono poste di frequente e la risposta è tutt'altro che semplice. Secondo alcuni, è il pubblico a controllare i mezzi di comunicazione, in quanto può spegnerli o disdire l'abbonamento. Ma come può disdire l'abbonamento se in una città c'è soltanto un quotidiano che informa sui fatti locali? Secondo altri, è il mercato a controllare i media. Tuttavia, quando scompare un quotidiano di qualità, e invece un giornale scandalistico sopravvive, si è chiaramente in presenza di un fallimento del mercato. Altri ancora chiedono che lo Stato tenga a freno i media. Con una polizia dei media?

È evidente che una polizia dei media non è ammissibile: sarebbe una beffa per la libertà dei media, uno dei diritti fondamentali più importanti di una democrazia. Il compito dello Stato non è di limitare tale libertà, bensì di garantirla.

Ciononostante, ai media non è tutto permesso: anch'essi sono tenuti a rispettare la sfera privata delle persone, non devono incitare alla violenza né fomentare l'odio razziale. Se ciò dovesse comunque avvenire, possono essere attivate istanze quali tribunali o autorità di vigilanza. Una di esse è l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR). La sua attività costituisce il tema centrale di questa pubblicazione: in che modo prende le decisioni? Quali sono le sue conclusioni a seconda delle questioni e dei temi oggetto di contestazione? Con questo testo si intende dare un aiuto pratico a cittadini, giornalisti e responsabili dei mezzi di comunicazione, mostrando dove corrono i confini della libertà dei media: cosa è consentito alla

radio e alla televisione? Che cosa non è loro permesso? Al contempo, il testo traccia una panoramica della variegata regolamentazione dei media in Svizzera.

Per celebrare i suoi 30 anni di attività, l'AIRR ha deciso di offrire all'opinione pubblica svizzera questo breve manuale. Ci auguriamo che possa essere utile a tanti cittadini.

Dicembre 2014

Roger Blum, Presidente dell'AIRR

La regolamentazione dei media in Svizzera

Roger Blum

Indice

1	Questioni fondamentali della regolamentazione dei media	12
2	Livelli della regolamentazione	18
3	Strutture della regolamentazione dei media	21
3.1	Regolamentazione dei media attraverso la politica dei mezzi di comunicazione	21
3.2	Regolamentazione dei media attraverso i tribunali	23
3.3	Regolamentazione dei media attraverso le autorità dipendenti	24
3.4	Regolamentazione dei media attraverso le autorità indipendenti	25
3.5	Regolamentazione dei media attraverso l'autoregolamentazione	27
4	Temi della regolamentazione dei media	30
4.1	Regolamentazione di strutture	30
4.2	Regolamentazione di contenuti	31
5	Conclusione	33
	Bibliografia	34

1 Questioni fondamentali della regolamentazione dei media

Come funziona la regolamentazione dei media in una democrazia? Prima di analizzare in dettaglio questo aspetto, occorre chiarire alcuni concetti. Cosa si intende per «media»? Cosa significa «regolamentazione»? E cosa vuol dire «democrazia»? Tali concetti vanno considerati in relazione tra loro.

In questo contesto, per *media* si intendono i (mass-)media pubblici. Secondo la definizione di Gerhard Maletzke, si tratta di strumenti o canali «con cui sono veicolati, in maniera pubblica, indiretta e unilaterale, messaggi a un pubblico geograficamente disperso»¹. *Pubblici*: tali media sono accessibili a tutti. *Indiretti*: tra il mittente e il destinatario è presente un mezzo (p.es. un giornale, un ricevitore televisivo, un computer). *Unilaterali*: in primo piano vi è il messaggio dei comunicatori; non si tratta di una trasmissione a priori dialogica. *Pubblico geograficamente disperso*: i riceventi non sono riuniti in una piazza o in una sala, ma ricevono i messaggi mediatici in luoghi ed eventualmente in momenti diversi, oltre che secondo una differente selezione. Rientrano tra questi media gli attuali mezzi di comunicazione editoriali (giornali, riviste, radio, televisione, riviste online e social media), ma anche quelli non periodici (libri, opuscoli, volantini, manifesti, graffiti, film, video, DVD, musicassette e siti web). Tuttavia, mentre la comunicazione pubblica non contempla le E-mails e le conversazioni telefoniche, l'infrastruttura delle telecomunicazioni è considerata parte della comunicazione di massa.

¹ Maletzke 1963: 76

La regolamentazione

include tutti i meccanismi che influenzano il comportamento delle persone. Per regolamentazione si intendono quindi norme, sentenze, autorizzazioni, obblighi e divieti, ma anche incentivi, sussidi e tasse in un determinato settore. Nel settore dei media è ipotizzabile che la regolamentazione sia affidata al mercato (regolamentazione della concorrenza), al settore stesso (autoregolamentazione) o allo Stato (regolamentazione esterna), è possibile che nessuno regoli (deregolamentazione o assenza di regolamentazione), o ancora, che diversi soggetti concorrano alla regolamentazione (co-regolamentazione, governance). Secondo Manuel Puppis, la regolamentazione dei media include quindi l'attività normativa, l'applicazione delle norme e il sanzionamento delle violazioni da parte di soggetti pubblici e privati nel settore dei media².

La democrazia

è la forma di governo in cui il potere deriva dal popolo, per mezzo di elezioni periodiche libere, dirette e segrete ed eventualmente di consultazioni popolari. Nella democrazia moderna, la sovranità popolare è associata ai principi di separazione dei poteri, Stato di diritto e diritti umani (i quali a loro volta includono il divieto di discriminazione e la protezione delle minoranze). Proprio questo distingue i sistemi democratici dai sistemi autoritari o totalitari, che conoscono sì elezioni e plebisciti, ma il più delle volte non prevedono la pluralità di partiti e difficilmente riconoscono i diritti umani e la separazione dei poteri. Per il settore dei media le differenze sono le seguenti:

² Puppis 2007: 34.

Media in diversi sistemi politici

Criteri	Sistema democratico	Sistema autoritario	Sistema totalitario
Libertà dei media	Divieto di censura	Censura caso per caso	Censura permanente
Controllo statale dei media	Debole	Medio	Forte
Ruolo dei media	In linea di principio, oppositori del sistema politico	In prevalenza voce del sistema politico	Esclusivamente voce del sistema politico

Il fatto che in una democrazia prevalga il divieto di censura non è per niente ovvio né antico. In origine si esercitava la censura. Nelle prime culture, nell'antichità e nel Medioevo, i regnanti tenevano salda nelle proprie mani la comunicazione pubblica, stabilendo cosa doveva essere riferito. Nell'età moderna, quando grazie alla stampa divenne possibile anche la comunicazione orizzontale, i principi e la Chiesa erano soliti censurare tutto quello che passava sotto i loro occhi e, anche dopo la Rivoluzione francese, la censura ha continuato a essere all'ordine del giorno, in particolare durante le dittature napoleoniche, fasciste e comuniste. Uno sguardo ai diversi campi della censura mostra che anche la Svizzera vi ha contribuito.

Censura dei libri

A partire dall'invenzione di Gutenberg, attorno al 1450, in tutti i Paesi chi deteneva il potere controllava i libri e ne vietava parecchi. Nel 1559 la Chiesa cattolica arrivò a emanare l'Indice dei libri proibiti, abrogato soltanto nel 1966 dopo il Concilio vaticano secondo, che alla fine includeva 6000 libri. Con il rogo dei libri del 1933, i nazionalsocialisti dimostrarono in maniera esecrabile di non tollerare più i libri che non erano vicini al loro modo di pensare. Durante la Seconda guerra mondiale, anche la Svizzera esercitò una censura dei libri; ne fu protagonista l'editore bernese Herbert Lang³. Soprattutto i libri a contenuto razzista vengono tutt'oggi confiscati dalla polizia.

³ Cfr. Keller 2009.

Censura dei film

In passato, i Cantoni svizzeri avevano il diritto di vietare i film immorali, cruenti od osceni. Ancora nel 1968 «Das Wunder der Liebe» di Oswald Kolle fu vietato in alcuni Cantoni e parzialmente censurato in altri, dove si dovettero tagliare le scene ritenute particolarmente indecenti. I Cantoni abolirono gradualmente la censura dei film: Zurigo, Lucerna, Soletta e Basilea Città nel 1971, Zugo nel 1972, il Ticino nel 1974, San Gallo nel 1976, Friburgo nel 1977, Glarona nel 1979, Basilea Campagna e Vaud nel 1980 e Uri nel 2014⁴. Questo però non significa che i Cantoni abbiano rinunciato da allora a ogni forma di regolamentazione. Per esempio, stabiliscono l'età minima per la visione dei film al cinema. Esistono commissioni che individuano i film considerati nocivi per la gioventù. A tal fine è di ausilio l'elenco dei film problematici tenuta dall'Associazione svizzera del videogramma, associazione già attiva soprattutto all'interno del settore.

Censura dei manifesti

Le città e i Comuni possono vietare manifesti sul loro suolo pubblico⁵. Questo avviene per lo più nel caso di manifesti a contenuto sessista o razzista. Nel 2009 fu contestato il manifesto per l'iniziativa anti-minareti, che, con i minareti trasformati in razzi a lunga gittata e una donna musulmana completamente coperta, veicolavano un'immagine negativa dell'Islam. Le città di Basilea, Losanna, Friburgo, Neuchâtel, Yverdon, Nyon e Morges vietarono il manifesto, che fu invece consentito a Zurigo, Winterthur, Lucerna, Bienne, Ginevra, San Gallo, Olten e Coira.



⁴ Année politique suisse 1971: 174-175; 1972: 161; 1974: 169; 1976: 171; 1977: 170; 1979: 192; 1980: 191

⁵ Cfr. p.es. «Verordnung über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund» della città di Zurigo del 21 maggio 2008 (https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/bewilligung_und_beratung/aussenwerbung/varoeg.html, 27.8.2014); «Règlement d'application de la loi sur les procédés de réclame» della Repubblica e Cantone di Ginevra (http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_f3_20p01.html, 27.8.2014), Ville de Genève: Affichage sur domaine public (<http://www.ville-geneve.ch/themes/environnement-urbain-espaces-verts/usage-espace-public/procedes-publicitaires-enseignes/affichage/domaine-public/>, 27.8.2014).

Le prime diedero maggior peso al divieto di discriminazione, le seconde alla libertà di espressione.

Censura della stampa

Nella Vecchia Confederazione, i giornali erano sottoposti a censura. Il primo giornale della Svizzera, l'«*Ordinari Zeitung*» di Basilea, apparso per la prima volta nel 1610, non sopravvisse a lungo poiché, quando scrisse negativamente del Governo bernese, il redattore fu imprigionato nella torre e il giornale fu chiuso⁶. Soltanto nella Repubblica Elvetica del 1789 fu introdotta la libertà di stampa, con la Costituzione elaborata da Peter Ochs. Ciononostante, il Direttorio (il governo elvetico) procedeva spesso penalmente contro i giornali dell'opposizione⁷. Una vera e propria libertà di stampa fu dapprima concessa dai Cantoni liberali «rigenerati» a partire dal 1830; poi, soltanto con la Costituzione federale del 1848 venne applicata in tutto il Paese. La censura, però, non fu definitivamente abolita: già durante la Prima guerra mondiale lo Stato sorvegliava la stampa e nella Seconda guerra mondiale vigeva un regime di censura che reprimeva tutto quello che poteva provocare eccessivamente i vicini Paesi fascisti⁸.

Oggi la libertà di stampa è considerata indicatore della libertà umana: dove regna la libertà di stampa, sono garantite anche le altre libertà fondamentali. Chi vuole reprimere le libertà umane individuali, limita sempre prima di tutto la libertà di stampa. È quel che accade, per esempio, nel caso di golpe militari. Nell'Europa democratica, invece, la libertà dei media è interpretata in maniera molto ampia dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁶ Weber 1933: 18.

⁷ Weber 1933: 37–42.

⁸ Cfr. Kreis 1973.

In un tale contesto, si pone la questione:

una regolamentazione dei media è quindi conciliabile con questi principi? Quanta regolamentazione può essere tollerata dalla democrazia? Non sarebbe meglio rinunciare completamente alla regolamentazione? La risposta è: no. Senza regolamentazione, infatti, il settore dei media si svilupperebbe in maniera caotica. Emittenti radiofoniche e televisive si contenderebbero le frequenze. In ogni momento e in ogni luogo vi sarebbero ingerenze nella sfera privata delle persone da parte di giornalisti impuniti. Le menzogne non sarebbero rettifiche. Alcuni clienti otterrebbero gratuitamente la connessione via cavo, mentre altri la pagherebbero a un prezzo vertiginoso. Nessuno interverrebbe contro film cruenti, pornografici e horror, pubblicità razzista, sessista e pornografica, o ancora contro metodi pubblicitari aggressivi.

Si è quindi optato per una regolamentazione cauta, che lascia quanta più libertà possibile ai soggetti operanti nel settore dei media. È data grande importanza all'autoregolamentazione e alla co-regolamentazione. La regolamentazione mira a garantire al pubblico l'approvvigionamento mediatico, ordinare i canali, assicurare la protezione della gioventù, garantire la pluralità, proteggere i diritti individuali e promuovere la qualità dei media.

2 Livelli della regolamentazione

Alla regolamentazione dei media in Svizzera partecipa oggi un complesso di attori globali, europei, nazionali e regionali/locali. Il livello internazionale riveste un peso sempre maggiore, quello nazionale continua a essere il principale, mentre quello regionale/locale ha perso importanza.

Livello globale:

a questo livello i soggetti non prendono decisioni vincolanti, ma coordinano e formulano raccomandazioni. Le principali organizzazioni attive sono le seguenti:

- a) Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT): coordina le frequenze e le posizioni dei satelliti e si occupa della standardizzazione tecnica.
- b) Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale (OMPI): protegge la proprietà intellettuale e sostiene l'applicazione dei diritti d'autore.
- c) Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO): si occupa delle infrastrutture della comunicazione, segnatamente nel terzo mondo, con la formazione dei giornalisti e la promozione della diversità culturale.
- d) Organizzazione mondiale del commercio (OMC): porta avanti l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS), che rappresenta una minaccia per le emittenti del servizio pubblico finanziate mediante le tasse, poiché il libero commercio di servizi non ammette più tasse. Il commercio transfrontaliero di libri, giornali, riviste e film è oggetto dell'Accordo generale su le tariffe doganali e il com-

mercio (GATT). Con l'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPS), si intendono rafforzare i diritti economici dei proprietari a spese dei diritti morali degli autori⁹.

- e) Internet Engineering Task Force e Internet Society (ISOC): si occupano della regolamentazione (volontaria) in Internet. L'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) è responsabile degli aspetti tecnici¹⁰.

Livello europeo:

nel 1991 il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla televisione transfrontaliera (CETT), oggi ampiamente superata dalla direttiva UE sui servizi di media audiovisivi. Quest'ultima si applica anche ai tre Stati della SEE ed ai Paesi candidati all'adesione all'EU ed influisce anche in Svizzera. Con tale direttiva, l'UE ha imposto alla Svizzera di allentare il divieto di pubblicizzare l'alcool in televisione. La tendenza è quella di applicare standard minimi in tutta Europa; a questo mira, in primo luogo, la direttiva UE. In secondo luogo, l'European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) coordina la regolamentazione in Europa. In terzo luogo, l'European Platform of Regulation Authorities (EPRA) si occupa dello scambio permanente nel quadro dei Paesi europei anche al di là dei confini dell'UE, includendo Stati quali Armenia, Georgia, Moldavia, Ucraina, Israele o Turchia, e in tal modo provvede a una graduale armonizzazione di norme e pratiche¹¹.

È di fondamentale importanza la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), approvata dal Consiglio d'Europa, che all'articolo 10 sancisce la libertà di espressione, la quale include la libertà dei media. La sua attuazione è compito della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Quest'ultima interpreta di norma la libertà di stampa e d'espressione in maniera più ampia rispetto al Tribunale

⁹ Cfr. Puppis 2007: 143-165

¹⁰ Puppis 2007: 165-167.

¹¹ Wayland Bigler 2014: 13-21, cfr. anche Holtz-Bacha 2006.

federale svizzero. Per tale ragione, giornalisti svizzeri hanno più volte ottenuto a Strasburgo il riconoscimento di diritti che erano stati loro negati dal Tribunale federale di Losanna.

Livello nazionale:

a livello nazionale la Confederazione regola la radiotelevisione, il mercato delle telecomunicazioni, nonché la protezione e la sicurezza dei dati. Quando il Tribunale federale ha constatato che il prezzo fisso dei libri era privo di base legale, il Parlamento ha creato una legge apposita, che però è stata respinta nella votazione popolare del 2012; pertanto il mercato dei libri non è più regolato. La Confederazione si occupa tuttavia della promozione del cinema e della stampa. Quest'ultima, in confronto agli altri Stati, è piuttosto modesta e si limita a tariffe postali preferenziali e a un'imposta sul valore aggiunto ridotta. Tuttavia, dato che il mercato delle telecomunicazioni e quello radiotelevisivo sono di grande rilievo, è importante anche la competenza della Confederazione in materia di regolamentazione.

Livello regionale/locale:

i Cantoni regolano la proiezione dei film nei cinema. Possono intervenire, ma lo fanno in maniera molto cauta. Quattro Cantoni, ovvero Berna, Soletta, Basilea Città e Argovia, nella loro Costituzione hanno articoli concernenti la promozione dei media, che però non applicano. Le città e i Comuni sono responsabili delle decisioni in merito a manifesti scabrosi dal punto di vista politico o sociale. Nel complesso, la competenza in materia di regolamentazione a livello regionale / locale è limitata.

3 Strutture della regolamentazione dei media

Chi sono gli attori della regolamentazione dei media in Svizzera? Si distinguono cinque gruppi:

1. regolamentazione dei media attraverso la politica dei mezzi di comunicazione;
2. regolamentazione dei media attraverso i tribunali;
3. regolamentazione dei media attraverso le autorità dipendenti;
4. regolamentazione dei media attraverso le autorità indipendenti;
5. regolamentazione dei media attraverso l'autoregolamentazione.

3.1 Regolamentazione dei media attraverso la politica dei mezzi di comunicazione

Alla base di ogni regolamentazione vi è la politica dei media. Infatti, prima di tutto occorre definire se regolamentare, chi regola e quali ambiti devono essere regolamentati. Queste decisioni sono prese dagli organi politici competenti. Partecipano a questo processo tutti i possibili attori: i partiti, i gruppi di interesse, le aziende del settore dei media, le Chiese, i movimenti sociali, i Cantoni, le città, le università, i media, l'Amministrazione, il Governo e il Parlamento. Rientra nella politica dei media tutto ciò che questi gruppi apportano in termini di proposte, dichiarazioni, interventi e progetti concernenti la regolamentazione dei media. Secondo Manuel Puppis, quindi, la «politica dei media è qualsiasi azione volta alla produzione e all'applicazione di norme e decisioni generalmente vincolanti concernenti le organizzazioni dei media e la comunicazione mediatica pubblica»¹². Con un maggiore riferimento ai contenuti, Ulrich Saxer ha definito la politica dei mezzi di comunicazione come «la somma ordinata

¹² Puppis 2007: 34.

delle misure volte ad assicurare ai mass media le necessarie libertà e indipendenza – dallo Stato, da altre strutture di potere sociali o da monopoli privati – di cui hanno bisogno per soddisfare in maniera adeguata e senza ostacoli le loro funzioni editoriali»¹³. La base della politica dei media in Svizzera è costituita da sei articoli costituzionali: l'articolo 16, che assicura la libertà d'opinione e d'informazione, l'articolo 17, che garantisce la libertà dei media, l'articolo 71, che consente la promozione cinematografica, l'articolo 92, che disciplina le poste e le telecomunicazioni, l'articolo 93, incentrato sulla radiotelevisione e l'articolo 96, contenente principi in materia di politica della concorrenza. La base legale concernente la radiotelevisione è entrata nella Costituzione soltanto al terzo tentativo, nel 1984, dopo che i primi due, nel 1957 e nel 1976, erano falliti¹⁴.

Il risultato della politica dei media sono le regolamentazioni dei media, ma anche l'assenza di regolamentazione e le deregolamentazioni. Proprio in Svizzera, infatti, molti sforzi sono spesso sfociati nell'assenza di un intervento. Il Parlamento, per esempio, dopo un'intensa attività di studi preliminari, ha più volte respinto la promozione diretta della stampa. A Düsseldorf, il docente di scienze della comunicazione Gerhard Vowe ha elaborato tre modelli che esprimono diverse filosofie della politica dei media¹⁵:

- a) Il *modello conservatore*, in cui è in primo piano il principio della sicurezza. In questo modello la politica dei media ha lo scopo di contenere i rischi sociali e assicurare la posizione raggiunta. Si applica per esempio in Germania, Francia, Austria e Svizzera.
- b) Il *modello liberale*, in cui domina il principio della libertà. In questo modello la politica dei media intende aprire margini di manovra a gruppi sociali, ampliando le loro possibilità decisionali. È tipico di Gran Bretagna, USA, Canada e Australia.

¹³ Saxer 1987: 260.

¹⁴ Schmid 1993: 346.

¹⁵ Vowe 1999: 403 segg.

c) Il *modello democratico*, in cui lo standard di riferimento è il principio dell'uguaglianza. In questo modello la politica dei media mira a eliminare le differenze tra gruppi sociali, consentendo la partecipazione del maggior numero possibile ai media. È applicato principalmente in Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia.

In Svizzera, nel 2013, il Consiglio federale ha nominato un nuovo organo incaricato dello svolgimento dei lavori preparatori per la politica dei mezzi di comunicazione: la Commissione federale dei media. La Commissione si compone di 14 membri provenienti dall'ambito delle scienze della comunicazione e dal settore dei media ed è presieduta dall'esperto in comunicazione Otfried Jarren. Ha il compito di monitorare e analizzare l'evoluzione dei mezzi di comunicazione e presentare proposte riguardo al futuro aspetto del sistema dei media. È un tipico organo di co-regolamentazione.

3.2 Regolamentazione dei media attraverso i tribunali

I tribunali spesso intervengono soltanto se qualcuno intenta un'azione. Quindi si occupano di volta in volta soltanto di un caso concreto. Tuttavia, le loro sentenze sono spesso di principio e fissano criteri che producono effetti che vanno al di là del caso specifico. Per esempio, si rivolge al tribunale una persona che vuole impedire una pubblicazione per lei dannosa o che ha presumibilmente subito un'offesa al credito attraverso mezzi di comunicazione (tribunali civili); si adisce un tribunale quando si sospetta una violazione del segreto o per questioni legate al razzismo (tribunali penali); o ancora, se si intende contestare una concessione radiofonica, televisiva o per le telecomunicazioni (Tribunale amministrativo federale) o impugnare una decisione dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (Tribunale federale). Laddove sono in gioco le libertà, è possibile percorrere tutte le istanze – fino al Tribunale federale e alla Corte europea dei diritti dell'uomo. I tribunali regolano tracciando confini tra ciò che è ammesso e ciò che non è permesso.

3.3 Regolamentazione dei media attraverso le autorità dipendenti

Una parte della regolamentazione dei media è operata dagli organi amministrativi di Confederazione, Cantoni e Comuni. È già stata menzionata la competenza dei Comuni nelle decisioni sull'affissione dei manifesti e di quella dei Cantoni di vietare le proiezioni cinematografiche. Ora occorre presentare in maniera più dettagliata l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM).

L'UFCOM (www.ufcom.admin.ch), con sede a Bienne, è un Ufficio del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Sottostà quindi al Consigliere federale a capo del DATEC. Dal momento dell'istituzione dell'UFCOM, al vertice del DATEC si sono susseguiti Adolf Ogi (UDC), Moritz Leuenberger (PS) e Doris Leuthard (PPD). A livello internazionale l'UFCOM rappresenta un'eccezione, poiché, praticamente senza eccezioni, le autorità di regolamentazione dei media nei Paesi europei sono indipendenti dal Governo. In Svizzera, invece, il Governo potrebbe avere un influsso molto forte nella regolamentazione dei media. Di fatto vi rinuncia, soprattutto perché il ministro di volta in volta responsabile, a prescindere dal colore del partito, ha sempre un'alta considerazione della libertà dei media.

L'UFCOM, in qualità di attore neutrale, intende garantire il gioco delle forze di mercato. Rientrano tra i suoi compiti la regolamentazione della radiotelevisione, il sostegno al mercato delle telecomunicazioni su mandato della Commissione delle comunicazioni, l'organizzazione della politica postale (insieme al problema della promozione della stampa), la trattazione delle questioni di politica dei media e la promozione della ricerca sui mezzi di comunicazione.

3.4 Regolamentazione dei media attraverso le autorità indipendenti

Oltre all'UFCOM, la Confederazione ha affidato il compito della regolamentazione dei media anche a tre autorità indipendenti: la Commissione della concorrenza (COMCO), la Commissione federale delle telecomunicazioni (ComCom) e l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR). I rispettivi membri sono nominati dal Consiglio federale e i loro compiti sono disciplinati nella legge, ma il Consiglio federale non interferisce nelle loro attività. Anche il Parlamento e l'Amministrazione non possono condizionare il lavoro concreto delle tre autorità. Esistono comunque possibilità di influsso. Il Parlamento può definire nella legge i compiti delle tre autorità e quindi anche modificarli in qualsiasi momento aggiungendo o togliendo competenze. Il Consiglio federale, invece, può esercitare un certo influsso attraverso la nomina dei membri.

Commissione della concorrenza

La Commissione della concorrenza (www.comco.admin.ch) è composta da 12 membri, tra cui di norma prevalentemente professori di economia e di diritto delle università svizzere. È incaricata dell'applicazione della legge sui cartelli e, in tale contesto, si occupa anche del mercato dei media. Il suo obiettivo è di evitare per quanto possibile le concentrazioni di media¹⁶. Può vietare fusioni o acquisizioni; spesso però questo la pone di fronte al dilemma di non salvare la varietà di testate, bensì provocare la fine di una testata dando luogo alla perdita di un numero importante di posti di lavoro. La Commissione della concorrenza ha anche la facoltà di infliggere multe, di cui si è avvalsa per esempio nei confronti dell'Agenzia telegrafica svizzera, che ha dovuto pagare 1,88 milioni di franchi per aver concesso sconti in esclusiva¹⁷.

¹⁶ Cfr. Kellermüller 2007.

¹⁷ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=53861>

Commissione federale delle comunicazioni

La Commissione delle comunicazioni (www.comcom.admin.ch) è composta da sette specialisti indipendenti. Regolamenta il mercato delle telecomunicazioni, soprattutto mediante il rilascio di concessioni per l'utilizzo delle frequenze di radiocomunicazione e di concessioni di servizio universale, oltre che con la determinazione delle condizioni d'accesso, l'approvazione dei piani nazionali di numerazione e il disciplinamento delle modalità di portabilità dei numeri e di libera scelta del fornitore. La ComCom può delegare singoli compiti all'UFCOM.

Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva

L'Autorità indipendente di ricorso (www.airr.admin.ch) è composta da nove membri che esercitano la loro funzione a titolo accessorio. Essi non possono essere membri del Parlamento né operare nell'Amministrazione federale e tanto meno possono avere un rapporto di lavoro con un'emittente radiotelevisiva svizzera. L'AI RR tratta i ricorsi contro le trasmissioni radiotelevisive delle emittenti svizzere. Anteposto all'AI RR vi è un sistema di mediatori regionali competenti in parte per i programmi della SSR e in parte per quelli dei privati¹⁸. I mediatori svolgono funzione di mediazione e conciliazione, procedono ad una propria valutazione circa la violazione del diritto in materia di programmi, ma non prendono decisioni. Essi trattano ogni anno circa 230 casi. Soltanto a conclusione della procedura di reclamo dinanzi all'organo di mediazione può essere interposto ricorso dinanzi all'AI RR. Chi è direttamente interessato da una trasmissione, può presentare un ricorso individuale. Chi per altri motivi rimane insoddisfatto da una trasmissione può interporre un ricorso popolare, allegando un determinato numero di firme. La procedura è gratuita. L'AI RR delibera pubblicamente. Chiarisce se il pubblico, sulla base dei fatti presentati, ha potuto formarsi una propria opinione

¹⁸ Contatti: SRF: <http://www.srgd.ch/ueber-uns/ombudsstelle/>, ombudsstelle@srgd.ch; RTS: <http://www.rtsr.ch/organe-de-mediation>, mediateur@rtsr.ch; RSI: <http://www.corsi-rsi.ch/CORSI/II-mediatore-RSI>, f.galli@swissonline.ch; RTR: <http://interpresa.rtr.ch/interpresa/servetschs/servetsch-da-mediaziun.html>, toni.hess@stv.gr.ch; Swissinfo: <http://www.swissinfo.ch/ger/ombudsstelle/34558980>, swissinfo-ombudsstelle@bluewin.ch; Private Svizzera tedesca: <http://www.ombudsstelle-rtv.ch/>, bruni@ombudsstelle-rtv.ch; Private Svizzera romanda: <http://www.smn.ch/sulliger.php>, ds@smn.ch; Private Svizzera italiana: rave.bott@bluewin.ch.

oppure se è stato manipolato. Se il ricorso è accolto, l'emittente è tenuta a riferire le misure che intraprende per evitare che si ripeta una situazione analoga.

3.5 Regolamentazione dei media attraverso l'autoregolamentazione

Nell'ambito dell'autoregolamentazione sono nate quattro istituzioni¹⁹, create dal settore su base volontaria: gli organi di mediazione delle imprese dei media, il Consiglio della stampa, la Commissione svizzera per la lealtà e il Comitato per le sanzioni dell'Associazione svizzera del videogramma.

L'autoregolamentazione ha il vantaggio che gli specialisti sono giudicati da altri specialisti, mentre lo Stato, contro il quale in fin dei conti è rivolta la libertà di stampa, non interviene. Essa comporta però il rischio che molto resti coperto e che gli errori non siano perseguiti con severità, perché «cane non mangia cane». Cosa fanno le singole istituzioni?

Organi di mediazione

Oltre agli otto organi di mediazione previsti dalla legge sulla radiotelevisione, altri cinque sono stati istituiti dalle imprese del settore dei media, si tratta di Tamedia Deutschschweiz, Tamedia Suisse romande, AZ-Medien, LZ-Medien e Springer Schweiz. Questi mediatori non agiscono secondo un modello unitario, ma sono accomunati dal fatto che si occupano di ricorsi. Alcuni di loro si esprimono sui temi dei ricorsi da un punto di vista dell'etica dei media nel principale giornale aziendale. Altri provvedono alla discussione, interna alla redazione, sull'etica dei media. Ad ogni modo, con la loro attività contribuiscono a rafforzare la credibilità dei media interessati²⁰.

¹⁹ Cfr. Blum 2012.

²⁰ Contatti: ombudsmann.tamedia@bluewin.ch, daniel.cornu@sr.tamedia.ch, ombudsstelle@az-medien.ch, andreas.zraggen@luzernerzeitung.ch, Springer: attualmente vacante

Consiglio svizzero della stampa

Il Consiglio svizzero della stampa (www.presserat.ch) è retto da una fondazione in cui sono rappresentate quattro associazioni di giornalisti (Impressum, SSM, Syndicom, Chefredaktoren), gli editori (Associazione della Stampa Svizzera) e la SSR. Nel vero e proprio Consiglio della stampa siedono 21 persone, di cui 15 giornalisti e sei rappresentanti del pubblico, nominati dal Consiglio di fondazione. Il Consiglio della stampa lavora in tre camere, distinte per regione linguistica. Al suo vertice vi sono sempre stati ex giornalisti, per ultimi Peter Studer (ex caporedattore del «Tages-Anzeiger» e della Schweizer Fernsehen) e Dominique von Burg (ex caporedattore della «Tribune de Genève»). Nel suo lavoro si basa sul codice di etica professionale «Dichiarazione dei doveri e dei diritti dei giornalisti» e sulle direttive che ne discendono. Il Consiglio della stampa interviene su ricorso, e pure di propria iniziativa. Tratta ogni anno circa 70 casi. Al termine delle sue procedure pubblica le proprie prese di posizione, contribuendo alla formazione di un'opinione pubblica. Questa è la sua unica possibilità di sanzione.

Commissione svizzera per la lealtà

La Commissione svizzera per la lealtà (www.lauterkeit.ch) è composta da 24 persone. È retta e nominata dalla Fondazione svizzera per la lealtà nella comunicazione commerciale. Negli ultimi anni, al suo vertice vi sono sempre stati dei parlamentari, quali la Consigliera nazionale Doris Leuthard (PPD), la Consigliera nazionale Pascale Bruderer (PS) e la Consigliera nazionale Christine Bulliard (PPD). La Commissione si occupa della pubblicità a pagamento (annunci, film pubblicitari, volantini, pubblicità telefonica). Essa fonda le sue decisioni su principi propri, tenendo conto dei contenuti e della presentazione dei messaggi (come p.es. il sessismo o il razzismo), nonché delle modalità (p.es. metodi di vendita aggressivi). Infine, la Commissione protegge i consumatori. Le procedure non sono gratuite. La Commissione svizzera per la lealtà tratta ogni anno circa 100 ricorsi e formula raccomandazioni.

Comitato per le sanzioni dell'Associazione svizzera del videogramma
L'Associazione svizzera del videogramma (www.svv-video.ch) ha istituito un comitato indipendente competente per le sanzioni, composto da sei persone, il quale vigila sul rispetto del codice di condotta «Movie Guide». Tale comitato controlla in particolare che sia osservata la protezione della gioventù. Può pronunciare ammonimenti e infliggere multe oppure disporre l'interruzione di una fornitura di merci. L'Associazione pubblica inoltre un elenco dei film problematici.

4 Temi della regolamentazione dei media

Di cosa si occupa la regolamentazione dei media? Essa riguarda strutture e contenuti. Le strutture sono soprattutto regolate per mezzo di concessioni, tasse, provvedimenti di promozione, divieti e multe; i contenuti mediante sentenze precedenti o successive, fino ad arrivare alle sentenze penali.

4.1 Regolamentazione di strutture

Concessioni

Nel campo delle telecomunicazioni, delle reti radio e delle emittenti radiotelevisive, le concessioni delle autorità statali sono in parte obbligatorie, in parte non obbligatorie. Laddove non lo sono, i partecipanti al mercato concessionari ricevono una controprestazione. In tal modo, le emittenti radiotelevisive private concessionarie beneficiano di contributi finanziati con la riscossione delle tasse. I partecipanti al mercato non concessionari sono tenuti a notificare le loro attività alle autorità statali.

Canoni

Con i canoni è finanziato, almeno per la maggior parte, il servizio pubblico nell'ambito della radiodiffusione. Al contempo, essi possono essere decisivi per l'accesso al mercato: chi non riceve canoni e non trasmette in una regione economicamente forte, di norma non ha possibilità di rimanere sul mercato. È parte della politica dei media, e di conseguenza della regolamentazione, anche il passaggio dalla riscossione di canoni legata agli apparecchi a quella legata alle famiglie.

Provvedimenti di promozione

Molti Paesi europei (tra cui Austria, Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Svezia, Norvegia, Danimarca o Portogallo) sostengono la stampa direttamente, con sussidi finanziari. La politica svizzera ha più volte ponderato questa possibilità, ma l'ha regolarmente scartata. Nel frattempo, vi è una certa disponibilità a investire maggiormente nella formazione e nei servizi di base.

Divieti e multe

Tutte le autorità di regolazione che decidono in merito alle strutture possono anche pronunciare divieti o infliggere multe. Hanno tali facoltà l'Ufficio federale delle comunicazioni, la Commissione federale delle telecomunicazioni e la Commissione della concorrenza.

4.2 Regolamentazione di contenuti

Sentenze preventive

Il comitato per le sanzioni dell'Associazione del videogramma giudica in merito a film di norma prima che escano nei cinema o arrivino sul mercato. Tutto quello che non deve essere mostrato perché la raffigurazione dell'orrore, della violenza o della pornografia è giudicata intollerabile e soprattutto anche nociva per la gioventù, è ritirato dal commercio. Nel campo della pubblicità esistono divieti generali: alla radio e in televisione non è ammessa qualsiasi forma di pubblicità; quella per il tabacco è generalmente vietata, mentre quella politica, religiosa e per l'alcool sono previste limitazioni.

Sentenze successive

Il Consiglio della stampa, l'AIRR e la Commissione per la lealtà giudicano i contenuti dopo che sono stati pubblicati. Questa procedura tiene conto della libertà di stampa: la formazione di un'opinione pubblica ha la priorità; soltanto in seguito, eventualmente, si constata una violazione delle norme, al fine di contribuire a evitare l'errore in futuro. Anche nel campo della pubblicità sono possibili provvedimenti successivi, segnatamente quando alla radio o alla televisione non sono osservate le direttive sulla pubblicità; in tal caso può intervenire l'Ufficio federale delle comunicazioni.

5 Conclusione

La regolamentazione dei media in Svizzera è moderata; ha principalmente l'obiettivo di fare ordine nel paesaggio mediatico, garantire il servizio pubblico, impedire esperimenti inutili e proteggere la libertà dei media. Essa opera mediante molti organi, che in molti casi sono stati istituiti dal settore. Si affida all'autoregolamentazione e alla co-regolamentazione, fondandosi più su raccomandazioni e ammonimenti che su divieti e pene. Sebbene la maggior parte delle decisioni continui a essere presa a livello nazionale, diviene sempre più importante l'influsso del livello europeo.

Bibliografia

Année politique suisse. Schweizerische Politik. Fascicoli dal 1965–2012. Berna: Istituto di Scienze Politiche.

Blum, Roger (2012): Die publizistischen Linienrichter. Chancen und Gefahren der Medienkontrolle. In: Springer, Nina/ Johannes Raabe/ Hannes Haas/ Wolfgang Eichhorn (a cura di): Medien und Journalismus im 21. Jahrhundert. Costanza: UVK, pp. 349–375.

Donges, Patrick (a cura di, 2007): Von der Medienpolitik zu Media Governance? Colonia: Herbert von Halem Verlag.

Holtz-Bacha, Christina (2006): Medienpolitik für Europa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Keller, Stefan Andreas (2009): Im Gebiet des Unneutralen. Schweizerische Buchzensur im Zweiten Weltkrieg zwischen Nationalsozialismus und Geistiger Landesverteidigung. Zurigo: Chronos.

Kellermüller, Hanspeter (2007): Staatliche Massnahmen gegen Medienkonzentration. Zurigo: Schulthess.

Kreis, Georg (1973): Zensur und Selbstzensur. Die schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg. Frauenfeld: Huber.

Maletzke, Gerhard (1963): Psychologie der Massenkommunikation. Amburgo: Hans Bredow-Institut.

Puppis, Manuel (2007): Einführung in die Medienpolitik. Costanza: UVK.

Saxer, Ulrich (1987): Medienpolitik: Der Fall Schweiz. In: Massenmedien und Kommunikationswissenschaft in der Schweiz. Zurigo: Schulthess, pp. 259 segg.

Schmid, Gerhard (1993): Bildungspolitik, Forschungspolitik, Kulturpolitik, Medienpolitik. In: Schmid, Gerhard (a cura di): Handbuch Politisches System der Schweiz Bd. 4: Politikbereiche. Berna: Haupt, pp. 301–372.

Vowe, Gerhard (1999): Medienpolitik zwischen Freiheit, Gleichheit und Sicherheit. In: «Publizistik» 1999/4, pp. 395–415.

Wayland Bigler, Nancy (2014): Medienregulierung im digitalen Raum. Standortbestimmung und Ausblick in die hybride Welt. Relazione alla conferenza sul diritto dei media del 14 maggio 2014 a Zurigo.

Weber, Karl (1933): Die Entwicklung der politischen Presse in der Schweiz. In: Die Schweizer Presse. Festschrift zum 50jährigen Jubiläum des Vereins der Schweizer Presse. Lucerna: Buchdruckerei Keller & Co. AG, pp. 5–103.

L'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva e la sua giurisprudenza

Pierre Rieder

Indice

1	La libertà dei media e i suoi limiti	41
1.1	La libertà dei media	41
1.2	I limiti della libertà dei media	41
1.3	Particolarità dei media elettronici	43
2	L'AIRR	45
2.1	Cronologia	45
2.1.1	Panoramica	45
2.1.2	Origini	45
2.1.3	La prima legge sulla radiotelevisione del 1991	46
2.1.4	Revisione totale della legge sulla radiotelevisione del 2006	47
2.1.5	Revisione parziale della legge sulla radiotelevisione del 2014	48
2.2	Nomina e composizione dell'AIRR	49
2.3	Organizzazione	49
2.4	Compiti	50
2.5	L'AIRR nel confronto europeo	52
3	La procedura di ricorso dinanzi all'AIRR	54
3.1	Le tre fasi della procedura di vigilanza	54
3.2	Legittimazione	55
3.3	Svolgimento della procedura di ricorso	57
3.4	Diritti dei partecipanti alla procedura	58
3.5	Gratuità della procedura di ricorso	59
3.6	Procedura in caso di accertata violazione del diritto	60
4	Giurisprudenza	62
4.1	Principi fondamentali	62
4.2	Autonomia dei programmi	63
4.3	Principio dell'oggettività	64
4.3.1	Principi	64

4.3.2	Contenuto informativo	66
4.3.3	Notiziari	67
4.3.4	Programmi di approfondimento	68
4.3.5	Trasmissioni di discussione	68
4.3.6	Pesanti critiche – giornalismo d'inchiesta	69
4.3.7	Servizi su procedimenti penali in corso – presunzione d'innocenza	71
4.3.8	Trasmissioni elettorali	72
4.3.9	Sondaggi di opinione	73
4.3.10	Caso speciale: pubblicità occulta senza remunerazione	74
4.4	Obbligo di pluralità	75
4.5	Rispetto dei diritti fondamentali	77
4.5.1	Principi	77
4.5.2	Satira	78
4.5.3	Sentimenti religiosi	79
4.5.4	Banalizzazione ed esaltazione della violenza	80
4.5.5	Morale pubblica	81
4.5.6	Rispetto della dignità umana	82
4.5.7	Divieto di discriminazione	83
4.6	Sicurezza pubblica	83
4.7	Protezione dell'infanzia e della gioventù	84
4.8	Rifiuto di accordare l'accesso al programma	86
4.8.1	Principio fondamentale	86
4.8.2	Trasmissioni redazionali	87
4.8.3	Pubblicità	88
5	Panoramica delle trasmissioni contestate e dei motivi di ricorso	90
6	Prospettive	92
	Allegati	95
	Promemoria per reclami e ricorsi	96
	Bibliografia	100

1 La libertà dei media e i suoi limiti

1.1 La libertà dei media

La libertà dei media è di fondamentale importanza per una democrazia. Assicura la libera circolazione delle notizie e il libero scambio di opinioni in mass media come stampa, radio, televisione e offerte online.

La libertà dei media è sancita espressamente all'articolo 17 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera. Essa riguarda l'intero processo di lavoro, dalla ricerca alla diffusione. La censura da parte dello Stato è vietata e la protezione del segreto redazionale, ovvero la tutela delle fonti, è garantita.

Nel quadro della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del Consiglio d'Europa, vincolante per la Svizzera, la libertà dei media costituisce una parte importante della libertà di espressione prevista dall'articolo 10.

In un Stato di diritto democratico, i media – spesso definiti «il quarto potere» – rivestono un ruolo significativo come mezzi d'informazione. Inoltre, si fa regolarmente riferimento alla funzione di sorveglianza («public watchdog») sulle autorità politiche, sull'economia e sugli altri detentori del potere.

1.2 I limiti della libertà dei media

Le pubblicazioni nei media possono intaccare altri interessi degni di protezione. La libertà dei media, pertanto, non si applica in maniera illimitata. Ingerenze in questo diritto fondamentale, tuttavia, sono consentite soltanto nella misura in cui soddisfano i requisiti definiti

nella Costituzione federale (articolo 36) o nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (articolo 10 capoverso 2). Le limitazioni della libertà dei media necessitano imperativamente una base legale, che è presente segnatamente nel Codice penale svizzero, nel Codice civile svizzero, nella legge federale contro la concorrenza sleale e nella legge federale sulla radiotelevisione.

Il Codice penale svizzero contiene molte norme rilevanti per le pubblicazioni nei media. Per esempio, include disposizioni a tutela dell'onore e della sfera personale riservata, comprendenti la facoltà di promuovere procedimenti per lo più su querela di parte. Per quanto riguarda la protezione dei segreti pubblici, i disciplinamenti concernenti la pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete e la violazione del segreto d'ufficio alimentano continuamente controversie. Il Codice penale contiene anche disposizioni sulla pornografia, sulla rappresentazione di atti di cruda violenza e sulla discriminazione razziale. Nel quadro della responsabilità a cascata, per i reati commessi mediante i mass media in linea di principio è responsabile l'autore e, sussidiariamente, il redattore o la persona responsabile. Le sanzioni previste per i reati citati sono pene detentive e/o multe o pene pecuniarie.

A livello del diritto civile, in primo piano vi è la protezione della personalità. Contro pubblicazioni nei media lesive della personalità sono possibili diverse azioni: una replica, una rettifica, la pubblicazione della sentenza o pretese finanziarie quali il risarcimento del danno, la riparazione morale e la restituzione degli utili. Nel quadro della protezione della personalità sancita dal Codice civile, sono possibili anche misure cautelari e in particolare divieti di pubblicazione preventivi. In generale, tuttavia, nel caso di corrispondenti azioni civili sussiste la possibilità di doversi fare carico delle spese.

Contenuti mediatici falsi, ingannevoli o inutilmente offensivi possono inoltre colpire gli interessi economici dei partecipanti al mercato; la

legge contro la concorrenza sleale mette a disposizione degli interessati rimedi di diritto civile e penale per contrastarli.

Radio e televisione sono soggette a un diritto speciale. La legge federale sulla radiotelevisione, rilevante anche per l’Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR), disciplina segnatamente l’emittenza di programmi radiotelevisivi svizzeri e la vigilanza su di essi. Prevede principi applicabili al contenuto dei programmi e disciplina la pubblicità.

Al di là delle normative statali, i contenuti mediatici sono anche oggetto di autoregolamentazioni. Principi di etica dei media sono contenuti nella «Dichiarazione dei doveri e dei diritti dei giornalisti» del Consiglio svizzero della stampa. Il settore della comunicazione esercita un autocontrollo mediante la Commissione svizzera per la lealtà, in base a direttive proprie.

1.3 Particolarità dei media elettronici

Il fatto che i contenuti radiotelevisivi, al contrario della stampa, sono disciplinati in un atto normativo distinto non rappresenta una particolarità svizzera. Una simile differenziazione è presente nella maggior parte degli Stati europei. Alla base vi sono ragioni storiche, tecniche, psicologiche ed economiche. Oggi si può relativizzare l’argomento, per lungo tempo centrale, della scarsità delle frequenze, in ragione delle nuove tecniche di diffusione digitali. La Corte europea dei diritti dell’uomo e il Tribunale federale riconoscono l’effetto diretto e notevole dei media audiovisivi sul pubblico. Nonostante la comparsa di nuovi media, l’utilizzo di radio e televisione in Svizzera, così come negli altri Stati europei, continua a essere considerevole. Rispetto alla stampa, si constatano infine differenze rilevanti per quanto riguarda il finanziamento: il canone che in Svizzera dev’essere versato per il con-

sumo radiotelevisivo rappresenta la principale fonte di entrate della Società svizzera di radiotelevisione (SSR), la quale deve adempiere un servizio pubblico. Con le sue succursali Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), Radio Télévision Suisse (RTS), Radiotelevisione svizzera (RSI) e Radiotelevision Svizra Rumantscha (RTR), detiene una forte quota di mercato in tutte le regioni linguistiche svizzere. Anche alle emittenti radiotelevisive private concessionarie con mandato di prestazioni attive a livello regionale o locale è attribuita una parte del canone.

2 L'AIRR

2.1 Cronologia

2.1.1 Panoramica

Nel quadro della sua attività trentennale, l'AIRR, presieduta in successione dal pubblicitista Oskar Reck, dal giurista Jörg Paul Müller, dal giornalista Bernard Béguin, dal giornalista e politico Felix Auer, dalla giurista Ursula Nordmann, dal giornalista e professore di diritto della comunicazione Denis Barrelet, dall'avvocato Regula Bähler (ad interim) e dal giornalista e professore di scienze dei media Roger Blum, ha evaso quasi 700 procedure di ricorso, in parte molto ampie.

2.1.2 Origini

L'AIRR esiste dal 1° febbraio 1984. Già in precedenza esisteva una sorveglianza sui programmi radiotelevisivi della SSR, che allora era l'unica emittente svizzera. Erano previste sia una procedura di ricorso interna alla SSR che una possibilità di ricorso presso il dipartimento responsabile, il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, che ha preceduto l'attuale Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Il difetto dei due disciplinamenti consisteva nel fatto che la vigilanza era esercitata dalla stessa emittente o dallo Stato. Il Parlamento approvò pertanto una mozione dell'allora Consigliere agli Stati Odilo Guntern del seguente tenore: «Il Consiglio federale è invitato a istituire senza indugio (prescindendo dallo scadenziario previsto per l'atto costituzionale) un'autorità di ricorso per la radiotelevisione, indipendente dallo Stato e dall'amministrazione». L'approvazione, tra l'altro, è avvenuta contro la volontà del Consiglio federale, che non era contrario all'istituzione di una sorveglianza sui programmi

indipendente, ma intendeva realizzarla secondo la procedura legislativa ordinaria e dopo l'adozione dell'articolo costituzionale sul settore radiotelevisivo. La diffidenza nei confronti di una SSR considerata troppo potente potrebbe essere stata decisiva per affrettare i lavori parlamentari.

L'istituzione dell'AIRR si fonda su un decreto federale del 7 ottobre 1983, che ha stabilito i compiti dell'Autorità – decidere sui reclami inerenti a trasmissioni radiotelevisive – e l'organizzazione – nove membri che esercitano la loro funzione a titolo accessorio su nomina del Consiglio federale. Nel messaggio concernente il decreto federale transitorio, il Consiglio federale segnalava i motivi di politica statale e di politica dei mezzi di comunicazione a favore di una vigilanza indipendente dall'Amministrazione sul settore sensibile dei programmi radiotelevisivi. Occorreva evitare l'influsso dell'Amministrazione sulla concezione dei programmi, consentendo così una «libera formazione delle opinioni». Inoltre, il Consiglio federale motivò l'istituzione di una sorveglianza sui programmi indipendente dall'Amministrazione citando gli effetti particolari dei media elettronici e i relativi pericoli d'abuso, che giustificavano un intervento nella libertà d'opinione. La possibilità di reclamo concernente le trasmissioni non era istituita a titolo di protezione giuridica del singolo, bensì per «l'esame di programmi nell'interesse del pubblico e per la sua libera formazione d'opinione quale importante elemento della democrazia». Oltre alla protezione del pubblico da trasmissioni illecite, all'AIRR doveva anche spettare «l'incombenza di proteggere i realizzatori da attacchi ingiustificati».

2.1.3 La prima legge sulla radiotelevisione del 1991

L'articolo costituzionale sulla radiotelevisione è stato approvato nella votazione popolare del 2 dicembre 1984. Il capoverso 5 della disposizione aveva il seguente tenore: «La Confederazione istituisce un'autorità indipendente di ricorso». La sorveglianza sui programmi da parte dell'AIRR è stata sancita nella costituzione successivamente.

L'articolo costituzionale ha dato l'impulso per l'elaborazione di una prima legge sulla radiotelevisione, adottata il 21 giugno 1991.

Il Consiglio federale ritenne che il disciplinamento contenuto nel decreto federale transitorio avesse dato buona prova. La procedura doveva continuare a essere il più possibile semplice. Si trattava in primo luogo di garantire al pubblico trasmissioni veridiche e non di proteggere interessi privati, per i quali erano disponibili altri rimedi giuridici e, in particolare, il diritto civile. Nel corso del dibattito parlamentare, il sistema della sorveglianza sui programmi conobbe però modifiche sostanziali con l'istituzione degli organi di mediazione anteposti all'AIRR e con la possibilità di impugnare direttamente le decisioni dell'AIRR dinanzi al Tribunale federale.

2.1.4 Revisione totale della legge sulla radiotelevisione del 2006

Il 18 aprile 1999 il Popolo svizzero ha approvato la revisione della Costituzione federale. Il passo rilevante per la sorveglianza sui programmi, all'articolo 93 capoverso 5, prevede: «I ricorsi in materia di programmi possono essere deferiti a un'autorità indipendente di ricorso».

Da allora l'articolo 93 rappresenta la base costituzionale per la radiotelevisione ed è servito come base per il disegno del Consiglio federale del 18 dicembre 2002, concernente la revisione totale della legge sulla radiotelevisione. Nel relativo messaggio, il Governo federale segnalò che l'evoluzione tecnologica ed economica, così come pure l'internazionalizzazione mettevano in questione i disciplinamenti allora in vigore. Il progetto del Consiglio federale prevedeva tra l'altro una riforma dell'organizzazione dell'autorità. A seguito della convergenza, un'unica autorità indipendente avrebbe dovuto essere responsabile dei settori della radiotelevisione e delle telecomunicazioni. Una camera speciale di questa nuova commissione avrebbe dovuto assumere i compiti dell'AIRR. Le Camere hanno tuttavia respinto

la creazione di una simile «Commissione delle telecomunicazioni e dei media elettronici» e hanno insistito sull'attuale organizzazione delle autorità con l'Ufficio federale delle comunicazioni, subordinato al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, e l'AIRR, indipendente dall'Amministrazione. Anche una proposta del Consiglio degli Stati di trasferire la vigilanza sulla pubblicità dall'Ufficio federale all'AIRR alla fine è stata respinta.

La legge del 2006 sulla radiotelevisione e l'ordinanza di esecuzione hanno tuttavia condotto ad alcune importanti modifiche per l'AIRR e per la procedura di ricorso. Per esempio, oltre ai ricorsi in materia di programmi, ora l'AIRR deve anche giudicare i ricorsi per il negato accesso al programma. La revisione totale della legge prevede inoltre che le deliberazioni dell'AIRR siano pubbliche e che le disposizioni della legge federale sulla procedura amministrativa siano applicabili in linea di principio alla procedura di ricorso dinanzi all'AIRR. Infine, l'AIRR è ora competente per nominare e sorvegliare gli organi di mediazione, nonché per comminare e infliggere sanzioni amministrative.

2.1.5 Revisione parziale della legge sulla radiotelevisione del 2014

Nel 2014 il Parlamento ha disposto una revisione parziale della legge sulla radiotelevisione. La data dell'entrata in vigore non è ancora stata fissata al momento della redazione della presente pubblicazione. È probabile che il Popolo svizzero sia ancora chiamato a esprimersi su questo testo mediante referendum. La revisione parziale avrebbe anche ripercussioni sull'ambito di competenza dell'AIRR. Le sarebbe infatti affidata la vigilanza sull'ulteriore offerta editoriale della SSR, che finora è di competenza dell'Ufficio federale delle comunicazioni. Dall'entrata in vigore della revisione parziale, sarebbe possibile interporre ricorso all'AIRR anche contro contenuti dell'offerta online della SSR, del Teletext o dei servizi televisivi ibridi. La competenza sanziona-

toria dell'AIRR introdotta dalla legge del 2006 verrebbe nuovamente abrogata. Le relative norme sono in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, per vari motivi, sono comunque rimaste lettera morta. Introducendo la possibilità di ricorso per gli stranieri direttamente interessati da una trasmissione o da un negato accesso, la revisione parziale colmerebbe una lacuna nella legislazione vigente.

2.2 Nomina e composizione dell'AIRR

Il Consiglio federale nomina ogni quattro anni i nove membri dell'AIRR che esercitano la loro funzione a titolo accessorio e ne designa il Presidente. La durata del mandato dei membri dell'AIRR è limitata complessivamente a 12 anni. Al momento della nomina, il Consiglio federale deve provvedere a che entrambi i sessi e le diverse regioni linguistiche siano rappresentati in maniera adeguata; è peraltro fondamentale che si tratti di esperti. I membri dell'AIRR esercitano regolarmente un'attività professionale principale in ambito giuridico e/o nel settore dei media. Per evitare incompatibilità, un membro dell'AIRR non può essere un dipendente di un'emittente né far parte di uno dei suoi organi. Anche i membri dell'Assemblea federale e gli impiegati federali non sono eleggibili. Contrariamente agli anni precedenti, l'appartenenza a un partito politico non ha più alcun peso nella designazione dei membri dell'AIRR.

2.3 Organizzazione

L'AIRR è una commissione extraparlamentare della Confederazione con sede a Berna. L'Autorità si organizza autonomamente e fissa i basilari della sua organizzazione in un regolamento. Approvato dal Consiglio federale, il regolamento disciplina per esempio i compiti del Presidente e della segreteria, la ripartizione dei compiti tra i membri e le norme per la presa di decisioni. In caso di parità di voti, decide il

Presidente. Il Tribunale federale ha giudicato conforme alla Costituzione questa disposizione che regola rare situazioni di parità.

L'AIRR è organizzata in maniera analoga a un tribunale; funziona secondo il principio del relatore, in base al quale, di volta in volta, un membro redige un rapporto e presenta una proposta di decisione. Tuttavia, a causa della sua sfera di competenza, il Tribunale federale ha concluso che l'AIRR rappresenta un'autorità di vigilanza più che un classico tribunale o un'autorità giudiziaria. Tale constatazione è importante soprattutto per la portata dei diritti procedurali dei partecipanti.

La segreteria, composta da tre persone con un tasso d'impiego del 180 per cento, assicura la gestione tecnica e amministrativa degli incarti dell'AIRR: segnatamente, istruisce le procedure di ricorso, redige le decisioni e rappresenta l'AIRR nei confronti dell'Amministrazione federale. Partecipa alle deliberazioni con funzioni consultive.

Sul piano amministrativo, l'AIRR dipende dalla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. Insieme ad altre commissioni extraparlamentari della Confederazione aggregate al Dipartimento, fa parte delle autorità di regolazione dell'infrastruttura che sono state accorpate dal punto di vista contabile. Le risorse in termini di personale e mezzi materiali necessari allo svolgimento delle attività dell'AIRR sono stanziati dalla Segreteria generale del Dipartimento, che si fa carico anche della contabilità dell'AIRR.

2.4 Compiti

L'AIRR tratta ricorsi contro trasmissioni radiotelevisive già diffuse (ricorsi in materia di programmi) e contro il rifiuto dell'accesso ai programmi radiotelevisivi (ricorsi concernenti l'accesso al programma). Rientrano nella sua sfera di competenza i programmi di tutte le emit-

tenti svizzere, nazionali, regionali o locali, a prescindere dal fatto che siano o meno titolari di una concessione. Con l'entrata in vigore della legge sulla radiotelevisione del 2014, l'AIRR potrà inoltre pronunciarsi su ricorsi contro l'ulteriore offerta editoriale della SSR. In generale, l'AIRR può operare soltanto su ricorso e non d'ufficio.

Un altro dei suoi compiti consiste nel designare i responsabili degli organi di mediazione delle tre regioni linguistiche, incaricati di trattare i reclami contro i contenuti dei programmi di tutte le emittenti radiotelevisive, ad eccezione di quelle della SSR. Anche la sorveglianza su di essi compete all'AIRR. Una volta all'anno, l'AIRR incontra gli organi di mediazione di tutte le emittenti radiotelevisive svizzere.

Ogni anno l'AIRR deve presentare rapporto al Consiglio federale. Dopo l'approvazione da parte di quest'ultimo, l'AIRR pubblica il rapporto annuale nelle quattro lingue nazionali. Il sito web dell'AIRR rappresenta un elemento fondamentale della sua attività di relazioni pubbliche.

Una volta all'anno l'AIRR delibera fuori Berna, in una regione sempre diversa della Svizzera. In tale occasione tiene una conferenza stampa, in cui informa in merito alla sua funzione e alle sue attività. Visita inoltre le emittenti radiotelevisive della regione ospitante.

L'AIRR ha già esteso di sua iniziativa la trasparenza circa la sua attività, ancora prima che la legge sulla radiotelevisione del 2006 prescrivesse la pubblicità delle deliberazioni: infatti già dal 1998 pubblica tutte le sue decisioni in una banca dati consultabile sul proprio sito web. Parimenti nelle sue decisioni indica il risultato del voto e pubblica le opinioni divergenti, su richiesta di almeno tre membri.

2.5 L'ARR nel confronto europeo

Nel confronto europeo, l'ARR ha un ruolo speciale sotto diversi punti di vista: di norma, negli altri Paesi, la sorveglianza sui programmi rientra tra i compiti delle autorità competenti in maniera generale per la radiotelevisione; non è esercitata da un'istanza distinta come l'ARR, simile a un tribunale. Accade ad esempio in Gran Bretagna e in Italia, dove si tratta di un'organizzazione competente anche per le telecomunicazioni, così da poter tenere conto della crescente convergenza su questi mercati. In ambito europeo (Unione europea, Consiglio d'Europa), tuttavia, si dà grande importanza al fatto che le autorità competenti per la radiotelevisione siano indipendenti dal Governo e dall'Amministrazione. Dal 1996, l'ARR è membro della European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), un'organizzazione indipendente di autorità europee di radiotelevisione, incentrata principalmente sullo scambio di opinioni e di informazioni.

Nel confronto europeo, il disciplinamento svizzero è atipico anche dal punto di vista della procedura e delle competenze. Per esempio, l'ARR può operare soltanto sulla base di ricorsi formalmente validi e, anche in caso di violazione di disposizioni pertinenti, di fatto non può infliggere sanzioni a emittenti colpevoli. In Svizzera, pertanto, sono i consumatori radiotelevisivi a decidere quali trasmissioni devono essere esaminate dall'ARR. In altri Paesi europei, invece, le autorità responsabili della sorveglianza dei programmi operano di norma d'ufficio e sanzionano le violazioni delle disposizioni in materia di programmi con pene pecuniarie considerevoli o addirittura con divieti di trasmissione. Al contrario della Svizzera, tuttavia, le persone che presentano una denuncia o interpongono un ricorso contro una trasmissione radiofonica o televisiva non hanno diritto a una decisione dell'autorità competente, che cresce in giudicato. In Svizzera, inoltre, in confronto alla maggioranza degli altri Paesi europei, la garanzia della libera formazione delle opinioni, sancita nel principio dell'oggettività, è estesa a tutte le emissioni: concerne le trasmissioni infor-

mative di tutte le emittenti che rientrano del campo di applicazione della legge sulla radiotelevisione e non soltanto singole trasmissioni politiche o determinati periodi precedenti le elezioni. Questo accento sulla garanzia della libera formazione delle opinioni del pubblico in Svizzera, quale compito fondamentale della sorveglianza sui programmi, è sottolineato anche dal Consiglio federale nei suoi messaggi concernenti i disegni di legge e dal Tribunale federale nella sua giurisprudenza.

Mentre il campo di applicazione della legislazione in materia radiotelevisiva in Svizzera si limita ai programmi radiotelevisivi tradizionali (offerta lineare), nel 2007, in seguito alla rapida evoluzione tecnologica e al conseguente cambiamento nel comportamento dei consumatori, l'Unione europea ha rivisto la sua direttiva, vincolante per i suoi Stati membri. La precedente direttiva «Televisione senza frontiere» (direttiva TSF), del 1989, è stata sostituita dalla direttiva sui servizi di media audiovisivi; il suo campo di applicazione è stato esteso a ulteriori contenuti dei media audiovisivi, tra cui i servizi a richiesta (video on demand).

3 La procedura di ricorso dinanzi all'AIR

3.1 Le tre fasi della procedura di vigilanza

Un reclamo concernente una trasmissione radiotelevisiva o il negato accesso a un programma deve essere presentato per scritto al competente organo di mediazione, entro 20 giorni dalla diffusione della trasmissione o dal rifiuto di accordare l'accesso al programma. Il disbrigo da parte degli organi di mediazione, che fungono da mediatori e conciliatori, dovrebbe avvenire entro 40 giorni. In un rapporto scritto, essi devono informare le parti sui risultati dei loro accertamenti. Esistono diverse possibilità per il disbrigo del reclamo, che vanno dall'analisi personale del caso a un'udienza di conciliazione con le parti o alla formulazione di raccomandazioni all'emittente. Gli organi di mediazione non hanno poteri decisionali e non possono impartire istruzioni. Il loro rapporto conclusivo non rappresenta una decisione impugnabile. Gli organi di mediazione assumono un ruolo importante nella vigilanza sulle trasmissioni radiotelevisive. Negli ultimi anni, sistematicamente, oltre il 90 per cento delle procedure è stato evaso definitivamente dagli organi di mediazione. Nel 2013 sono stati presentati presso gli organi di mediazione in tutto 237 reclami.

Soltanto al ricevimento del rapporto conclusivo dell'organo di mediazione, entro un termine di 30 giorni, può essere interposto ricorso contro la diffusione di una trasmissione o il rifiuto di accordare l'accesso al programma. È anche possibile presentare ricorso contro più trasmissioni radiotelevisive accomunate tra cui non intercorrono più di tre mesi. Tali atti sono detti «ricorsi temporali». Nelle sue decisioni, l'AIRR stabilisce se le trasmissioni contestate hanno violato il diritto nazionale e internazionale pertinente oppure se si è in presenza di un rifiuto illegale di accordare l'accesso a un programma.

Contro le decisioni dell'AIRR è possibile interporre ricorso in materia di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale. In linea di principio, ciò è possibile per tutti i ricorrenti soccombenti nella procedura dinanzi all'AIRR, nella misura in cui sono fatte valere violazioni degli obblighi procedurali, come per esempio l'inosservanza di un motivo di ricsuazione da parte di un membro dell'AIRR. I ricorsi tesi a una verifica materiale della decisione dell'AIRR, invece, permangono possibili soltanto per le persone che hanno un interesse particolare alla trasmissione radiofonica o televisiva contestata, poiché per esempio sono mostrati o menzionati in tale trasmissione. Naturalmente anche le emittenti sono legittimate a impugnare la decisione, quando soccombono nella procedura di ricorso dinanzi all'AIRR.

Le decisioni del Tribunale federale, a loro volta, possono essere impugate dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. È quanto ha fatto con successo l'autore del documentario televisivo «L'honneur perdu de la Suisse», trasmesso nel 1997 dalla Télévision Suisse Romande (l'attuale RTS), che presentava in maniera critica il ruolo della Svizzera nella Seconda guerra mondiale. Precedentemente, l'AIRR e il Tribunale federale avevano giudicato la trasmissione lesiva del diritto in materia di programmi. La Corte europea dei diritti dell'uomo, invece, ha ritenuto la decisione del Tribunale federale inconciliabile con la libertà dei media sancita nell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ha accolto il ricorso interposto dall'autore della trasmissione.

3.2 Legittimazione

Mentre chiunque, senza ulteriori condizioni, può presentare un reclamo presso l'organo di mediazione, i requisiti di legittimazione per interporre ricorso all'AIRR sono più severi. È legittimato a presentare ricorso chi ha partecipato alla procedura di reclamo dinanzi all'organo di mediazione e dimostra di avere uno stretto legame con

l'oggetto della trasmissione contestata o chi ha presentato domanda di accesso al programma ed è stata respinta (ricorso individuale). Di conseguenza, possono essere autorizzate a ricorrere sia persone fisiche sia persone giuridiche come per esempio aziende, associazioni o autorità. Di regola è riconosciuto uno stretto legame con l'oggetto di una trasmissione quando il ricorrente è citato o mostrato nella trasmissione interessata.

Le persone fisiche che non hanno uno stretto legame con l'oggetto della trasmissione contestata possono interporre ricorso se sono sostenute da almeno altre 20 persone (ricorso popolare o collettivo); l'allegato ricorsuale deve contenere i dati personali e le firme richieste. Le persone fisiche che interpongono o sostengono un ricorso devono avere almeno 18 anni, essere cittadini svizzeri o essere titolari di un permesso di domicilio o di dimora. La statistica degli ultimi anni rivela che, di norma, presso l'AIRR, i ricorsi popolari sono più frequenti dei ricorsi individuali.

In via eccezionale, anche il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni può interporre ricorso, senza precedente reclamo presso l'organo di mediazione e senza essere interessato da una trasmissione. Finora, comunque, si è avvalso di questa possibilità soltanto due volte. Nel quadro del diritto vigente in materia radiotelevisiva, il Dipartimento ha contestato soltanto il programma erotico notturno di un'emittente televisiva privata, ritenendo che alcune sequenze mostrassero contenuti pedopornografici.

Se vi è un interesse pubblico a una decisione, l'AIRR può entrare nel merito anche di ricorsi che non adempiono tutte le condizioni formali, come per esempio le 20 firme necessarie per un ricorso popolare, purché tempestivi. Generalmente l'AIRR riconosce un interesse pubblico se un ricorso solleva nuove questioni giuridiche oppure se sono sottoposti a giudizio aspetti fondamentali della concezione dei programmi.

L'AIRR può rifiutare o sospendere l'esame di un ricorso se per un ricorrente permangono possibili procedure civili, penali o amministrative. La procedura di ricorso dinanzi all'AIRR ha come scopo l'esame delle trasmissioni nell'interesse del pubblico e non deve servire all'attuazione di richieste principalmente private.

3.3 Svolgimento della procedura di ricorso

Dopo la ricezione del ricorso, la segreteria dell'AIRR, che è incaricata dell'istruzione, verifica se esso soddisfa i requisiti legali quali il termine, la forma, l'obbligo di motivazione, l'annesso rapporto dell'organo di mediazione e la legittimazione. Di norma è concesso un breve termine per la completazione ai ricorrenti non giuristi che presentano un ricorso tempestivo ma che non soddisfa ancora le condizioni di legittimazione, per esempio perché mancano le venti firme necessarie per il ricorso popolare.

Se sono dati i requisiti per entrare nel merito del ricorso, la segreteria dell'AIRR effettua di norma due scambi di scritti. Le emittenti sottostanno a un obbligo di informazione e devono consegnare all'AIRR le registrazioni, nonché i materiali e i documenti delle trasmissioni contestate; la SSR deve consegnare anche una trascrizione se il ricorso concerne uno dei suoi programmi.

Ulteriori provvedimenti d'indagine, come per esempio gli esami testimoniali, non hanno alcun ruolo nella prassi. In casi eccezionali, l'AIRR deve ricorrere a esperti. L'ultima volta si è trattato di storici, consultati in merito al ruolo della Svizzera nella Seconda guerra mondiale, per verificare se le affermazioni contestate nel documentario televisivo corrispondessero alla realtà.

Se il ricorso è pronto per essere trattato, occorre verificare che eventuali interessi degni di protezione non si oppongano a una deliberazione pubblica. Nei casi controversi, l'AIRR deve formulare una decisione incidentale impugnabile. Sono ammesse eccezioni al principio di trasparenza se dati sensibili concernenti procedimenti giudiziari pendenti, oppure informazioni non pubbliche riguardanti la sfera privata di una persona, saranno rilevanti nella decisione al momento della deliberazione. Almeno dieci giorni prima della seduta l'AIRR deve pubblicare sul sito web i ricorsi su cui delibera pubblicamente.

In occasione delle deliberazioni, un membro dell'AIRR redige un rapporto e presenta una proposta di decisione. Gli altri membri possono prendere posizione ed eventualmente presentare una controproposta. La discussione, alla quale possono partecipare soltanto i membri dell'AIRR e la segreteria giuridica, non sottostà a rigide formalità come per esempio un ordine prestabilito. Al termine della discussione si vota se accogliere o respingere il ricorso, sempreché si possa entrare nel merito. I membri dell'AIRR sono obbligati a esprimere un voto e quindi non sono ammesse astensioni. La redazione della motivazione della decisione spetta poi alla segreteria. La motivazione scritta e definitiva rappresenta la base per un eventuale ricorso al Tribunale federale.

3.4 Diritti dei partecipanti alla procedura

I partecipanti alla procedura hanno il diritto di essere sentiti. Possono esprimersi in merito a tutte le istanze della controparte, se contengono nuovi elementi rilevanti ai fini della decisione. Nel caso di eventuali perizie, le parti possono prendere posizione riguardo all'esperto e alla perizia. Hanno anche la possibilità di presentare un'istanza probatoria e hanno diritto all'esame degli atti. L'AIRR deve verificare tutte le allegazioni delle parti, motivare per scritto la sua decisione e correderla dell'indicazione del rimedio giuridico.

Le garanzie procedurali prevedono che l'AIRR decida sui ricorsi nella composizione prevista per legge. In linea di principio, tutti e nove i membri dell'AIRR devono partecipare alle deliberazioni. Sono fatte salve le assenze oggettivamente motivate, come per esempio una malattia o un motivo di rikusazione (interessi personali, legami o intervento precedente). Se vi è un rischio di parzialità, il membro dell'AIRR deve rikusarsi. Il regolamento prevede, nei casi sopracitati, un quorum minimo di sei persone.

3.5 Gratuità della procedura di ricorso

In linea di principio, la procedura di ricorso dinanzi all'AIRR è gratuita. In via eccezionale, in caso di ricorso temerario, l'AIRR può addossare al ricorrente le spese di procedura. Secondo la giurisprudenza, un ricorso è temerario se una persona ricorre ripetutamente all'AIRR con istanze motivate in maniera analoga e palesemente ingiustificate.

Inoltre, possono insorgere spese se un ricorso individuale o popolare accolto dall'AIRR è impugnato dinanzi al Tribunale federale. Se l'emittente vince il ricorso dinanzi al Tribunale federale, la persona che ha interposto ricorso all'AIRR deve sostenere le spese di procedura ed eventualmente versare alla controparte le spese ripetibili. L'AIRR ha già segnalato più volte al legislatore questa carenza sistemica, che relativizza notevolmente la gratuità della procedura di ricorso dinanzi all'AIRR per una fascia di ricorrenti. Un simile rischio non sussiste per i ricorsi popolari.

3.6 Procedura in caso di accertata violazione del diritto

La legge sulla radiotelevisione prevede che le autorità di vigilanza possano adottare provvedimenti in caso di violazione del diritto. Riveste una notevole importanza pratica la procedura prevista dall'articolo 89 della vigente legge sulla radiotelevisione. In caso di accertata violazione del diritto e decisione passata in giudicato, l'AIRR fissa all'emittente interessata un termine di 30 giorni per informarla sulle misure prese. Le misure hanno lo scopo di porre rimedio alla violazione delle disposizioni in materia di diritto dei programmi, evitando che tale violazione si ripeta.

Per i ricorsi in materia di programmi, si tratta di provvedimenti interni quali corsi di perfezionamento, modifiche nella struttura organizzativa o norme di comportamento. Inoltre l'AIRR esige che negli archivi elettronici sui siti web delle emittenti, nel caso di trasmissioni contestate, vi sia un riferimento alla decisione dell'AIRR o del Tribunale federale. Per i ricorsi concernenti l'accesso al programma, l'emittente deve provvedere a che il richiedente possa far valere il suo diritto di accesso al programma.

L'AIRR non può imporre i provvedimenti di cui all'articolo 89 della legge sulla radiotelevisione. Se reputa insufficienti le misure prese, può chiedere al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni modifiche alla concessione o oneri alla diffusione.

La procedura, piuttosto consueta, che segue l'accertamento di una violazione del diritto, favorisce l'effetto pregiudiziale delle decisioni dell'AIRR, di natura essenzialmente dichiarativa. L'attività dell'emittente è influenzata, nel senso che sono garantiti gli obblighi di diligenza giornalistici. In futuro si potranno così evitare simili violazioni del diritto.

Dall'entrata in vigore della legge sulla radiotelevisione, l'AIRR non ha mai applicato la procedura complessa e di un certo rilievo della comminatoria o dell'inflizione di sanzioni amministrative. La «sanzione» effettiva per le emittenti è rappresentata dalla comunicazione pubblica di una violazione del diritto da parte dell'AIRR.

4 Giurisprudenza

4.1 Principi fondamentali

Nell'esame dei ricorsi, l'AIRR deve controllare i principi legali, ma non ha il diritto di esercitare una vigilanza materiale. Per esempio, non può valutare la qualità delle trasmissioni e le questioni di stile o preferenze. Non può nemmeno giudicare se una trasmissione, o una parte della trasmissione, avrebbero potuto essere concepite diversamente o meglio. L'AIRR deve esclusivamente decidere se le trasmissioni contestate violano le disposizioni pertinenti del diritto nazionale e internazionale o se il rifiuto di accordare l'accesso al programma è illegale.

Nel diritto internazionale ha un ruolo centrale la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera del Consiglio d'Europa, che all'articolo 7 prevede norme direttamente applicabili. Tali norme, tuttavia, non si spingono oltre le attuali disposizioni della legge sulla radiotelevisione. Un tentativo, previsto negli ultimi anni, di revisione della Convenzione del Consiglio d'Europa, con conseguente adeguamento della direttiva dell'Unione europea sui servizi di media audiovisivi, è fallito.

Le disposizioni nazionali rilevanti dal punto di vista del diritto in materia di programmi figurano agli articoli 4 e 5 della legge sulla radiotelevisione, nonché all'articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza sulla radiotelevisione. Al centro dell'articolo 4 capoverso 1 della legge vi è il rispetto dei diritti fondamentali, cui si ricollegano il rispetto della dignità umana e il divieto di diffondere trasmissioni discriminatorie, trasmissioni che contribuiscono all'odio razziale, che ledono la morale pubblica e che esaltano o banalizzano la violenza. La disposizione maggiormente applicata è il principio dell'oggettività sancito all'articolo 4 capoverso 2 della legge sulla radiotelevisione. Insieme all'obbligo di pluralità di cui all'articolo 4 capoverso 4, costituisce un princi-

pio fondamentale dell'informazione. L'articolo 4 capoverso 3 stabilisce che le trasmissioni non devono compromettere la sicurezza della Confederazione o dei Cantoni. La protezione dei minori prevista dal diritto radiotelevisivo è sancita all'articolo 5 della legge sulla radiotelevisione e all'articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza sulla radiotelevisione.

Le disposizioni sui programmi contengono alcuni concetti giuridici generici e necessitanti un'interpretazione, che devono essere concretizzati dall'AIRR ed eventualmente dal Tribunale federale. Nel caso di ricorsi concernenti l'accesso al programma, la legge sulla radiotelevisione stabilisce unicamente che l'AIRR deve accertare se il rifiuto d'accesso è illegale.

L'AIRR può soltanto entrare nel merito di ricorsi contro emittenti svizzere; i programmi di emittenti straniere, anche se ricevuti in Svizzera, sottostanno alla giurisprudenza del Paese da cui sono diffusi.

4.2 Autonomia dei programmi

Oltre alla libertà dei media, la Costituzione sancisce anche l'autonomia nella concezione dei programmi delle emittenti radiotelevisive. Quest'ultima garantisce alle emittenti libertà, segnatamente riguardo alla modalità di trattamento dei contenuti, alla rappresentazione e alla scelta del tema. Nell'esame dei ricorsi, l'AIRR deve tenere debitamente conto della libertà dei media e dell'autonomia nella concezione dei programmi. Un intervento dell'AIRR, pertanto, non è giustificato dal semplice fatto che un servizio non è pienamente soddisfacente. Non si devono perdere la libertà e la spontaneità giornalistica.

4.3 Principio dell'oggettività

4.3.1 Principi

Articolo 4 capoverso 2 della legge federale sulla radiotelevisione: «Le trasmissioni redazionali con un contenuto informativo devono presentare correttamente fatti e avvenimenti, in modo da consentire al pubblico di formarsi una propria opinione. I pareri personali e i commenti devono essere riconoscibili come tali».

In relazione al principio dell'oggettività, l'AIRR verifica se, in base ai fatti e alle opinioni presentati nella trasmissione o nel servizio, al pubblico viene veicolata un'immagine quanto più affidabile di un fatto o di un tema, affinché possa farsi liberamente una propria opinione. Tuttavia, non è necessario che tutti i punti di vista siano rappresentati equamente da un profilo qualitativo e quantitativo. Dichiarazioni controverse devono essere riconoscibili come tali.

Nell'esame, l'AIRR deve ipotizzare l'effetto di una trasmissione sul pubblico medio, tenendo conto anche della componente non verbale del servizio (p.es. condotta della macchina da presa, accento). Le immagini simboliche utilizzate nei servizi televisivi devono riprodurre la comunicazione verbale.

Errori in punti secondari e inesattezze redazionali che non influiscono in modo determinante sull'impressione generale data dalla trasmissione non costituiscono una violazione del principio dell'oggettività.

Esempio:

Un notiziario di Radio SRF ha diffuso un servizio su una manifestazione di commemorazione a Tel Aviv per l'ex Primo ministro israeliano assassinato Rabin. In tale circostanza, lo speaker ha qualificato Tel Aviv come capitale di Israele. Si trattava chiaramente di un errore, essendo Gerusalemme la capitale di Israele. Nel servizio, però, la questione con-

trovera della capitale di Israele e dello status di Gerusalemme nel quadro del conflitto mediorientale non aveva alcuna importanza. Erano affrontati esclusivamente i temi della manifestazione commemorativa, dei suoi retroscena e del politico commemorato. La errata indicazione della capitale, quindi, non ha impedito al pubblico di farsi una propria opinione in merito a questi temi. L'errore riguardava un elemento secondario e, pertanto, non ha dato luogo a una violazione del principio dell'oggettività (decisione dell'AIRR b. 661 del 22 febbraio 2013).

La garanzia della libera formazione delle opinioni da parte del pubblico richiede il rispetto del principio fondamentale della diligenza giornalistica. Quest'ultima implica segnatamente gli obblighi di veridicità e trasparenza, le ricerche ragionevoli, la verifica dei fatti riportati, il principio della correttezza nei confronti di altre opinioni e l'imparzialità per quanto riguarda il risultato di un servizio. L'entità della diligenza dipende dalle circostanze concrete, dal carattere della trasmissione e dalle conoscenze preliminari del pubblico. Le informazioni di fondo su un tema di cui la media del pubblico di una trasmissione è presumibilmente informato non devono essere obbligatoriamente menzionate.

Il principio della trasparenza riveste un'importanza fondamentale. Il pubblico deve poter distinguere tra fatti e opinioni e le opinioni personali devono essere riconoscibili come tali.

Esempio:

In una trasmissione informativa del mattino, Radio RTS la Première ha mandato in onda una lunga intervista con uno storico francese riguardante il conflitto in Siria. L'annuncio della discussione e il dialogo stesso hanno dato l'impressione che fosse vero che il regime siriano avesse utilizzato armi chimiche nella lotta contro i ribelli. Al momento della diffusione della trasmissione, però, non vi erano prove certe e inequivocabili: le informazioni comunicate in merito all'utilizzo di armi chimiche da parte del regime siriano erano opinioni personali, ma per il pubblico non erano riconoscibili come tali. Questa

manca di trasparenza nel contesto di un'affermazione fondamentale ha violato il principio dell'oggettività (decisione dell'AIRR b. 683 del 14 febbraio 2014).

In caso di violazione della diligenza giornalistica che non compromette la libera formazione delle opinioni del pubblico, non sussiste una violazione del principio dell'oggettività.

Esempio:

In un servizio del notiziario «10 vor 10», Fernsehen SRF si è occupata del tema della dipendenza dal computer. Senza indicazione delle fonti, sono stati mostrati presunti soggetti dipendenti, la cui autenticità è stata contestata e non ha potuto essere dimostrata. Questa mancanza di trasparenza, tuttavia, non ha impedito la libera formazione delle opinioni del pubblico in merito al fenomeno della dipendenza dal computer, presentato per il resto in maniera chiara (decisione dell'AIRR b. 568 del 19 ottobre 2007 [«Computersucht»]).

Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale considera violato tale principio se il pubblico viene manipolato nella formazione della propria opinione. Con ciò non si intende un inganno intenzionale del pubblico da parte dell'emittente, bensì un'«informazione non adeguata, che avviene in violazione del principio, previsto nel caso concreto, della diligenza giornalistica». Requisiti particolarmente severi riguardo a un'eventuale limitazione della libertà dei media si applicano, secondo il Tribunale federale, «nell'ambito del discorso politico e nelle questioni di interesse generale».

4.3.2 Contenuto informativo

Il principio dell'oggettività è applicabile soltanto alle trasmissioni a contenuto informativo, ma non alle trasmissioni puramente a scopo di intrattenimento.

Esempio:

Nel quadro della serie d'intrattenimento «Lüthi und Blanc», il protagonista, dopo un trapianto di midollo osseo viene presumibilmente colpito da paraplegia. Nel ricorso interposto contro questo episodio, è stato criticato che questo è molto improbabile dal punto di vista medico e che, poiché l'intera trama sembrava plausibile, avrebbe comportato una diminuzione della disponibilità a donare midollo osseo. L'AIIR ha tuttavia ritenuto che in trasmissioni di intrattenimento fittizie, in cui sono manifestamente in primo piano la suspense e la drammaticità, il principio dell'oggettività non è applicabile (decisione dell'AIIR b. 468 del 19 marzo 2004).

4.3.3 Notiziari

I notiziari a grande successo di pubblico come per esempio «Tageschau» e «10 vor 10» della SRF sono spesso oggetto di ricorsi. Al centro di queste trasmissioni vi sono eventi di attualità e i fatti essenziali devono essere trasmessi correttamente.

Esempio:

Nel primo servizio dell'edizione principale, il telegiornale «Tageschau» di Fernsehen SRF ha dato la notizia del licenziamento immediato di due direttori di banca. Dall'esame dell'AIIR è emerso che il servizio conteneva diverse informazioni non corrette. Per esempio, i due direttori non erano stati licenziati con effetto immediato: uno era stato sospeso e l'altro si era licenziato. Anche le affermazioni in merito al profitto derivante dalle transazioni contestate e alle infrazioni contro istruzioni interne alla banca non corrispondevano alla realtà. Il pubblico, pertanto, non poteva formarsi una propria opinione sul servizio. Anche se alcune fonti non avevano comunicato il fatto in maniera totalmente corretta, la redazione non ha osservato la diligenza giornalistica: in caso di dubbi su un fatto, devono essere svolti ulteriori accertamenti oppure, in mancanza di tempo, deve

essere citata una fonte affidabile (p.es. un'agenzia di stampa). Poiché questo non è avvenuto, il servizio ha violato il principio dell'oggettività (decisione dell'AIIR b. 378/379 del 23 aprile 1999).

4.3.4 Programmi di approfondimento

Mentre nei notiziari è in primo piano l'attualità, le altre trasmissioni a carattere informativo fanno soprattutto luce sui retroscena e soddisfano particolari interessi. Per alcuni ambiti, quali la politica, la salute, la scienza o la religione, esistono speciali trasmissioni informative. Anche se si rivolgono a un pubblico interessato, i servizi di tali trasmissioni non devono soddisfare criteri scientifici. Eventuali semplificazioni legate al mezzo di comunicazione non violano il principio dell'oggettività. Tuttavia, nel caso di trasmissioni speciali su un tema, devono essere trattati tutti gli aspetti importanti a esso connessi.

Esempio:

La trasmissione informativa sulla salute «Plus» di Fernsehen SRF ha diffuso una trasmissione speciale dedicata esclusivamente al tema «botulino». È stato contestato che la trasmissione non contenesse alcun riferimento agli atroci esperimenti sugli animali legati alla produzione del neurotossico. Il Tribunale federale, come l'AIIR, ha concluso che, trattandosi di una problematica nota a livello nazionale e internazionale, tale informazione era essenziale nell'ambito del tema «botulino». La mancata menzione di questo aspetto importante, pertanto, non rappresentava un aspetto secondario, bensì una violazione del principio dell'oggettività (sentenza 2C_1246/2012 del Tribunale federale del 12 aprile 2013).

4.3.5 Trasmissioni di discussione

Le esigenze previste per le trasmissioni di discussione non possono essere elevate quanto quelle riguardanti le trasmissioni informative, il cui contenuto viene ricercato e presentato esclusivamente dalla redazione. Sicuramente quest'ultima può influire con la scelta dei temi,

dei partecipanti alla discussione e lo svolgimento del dibattito. Al pubblico deve essere comunicato in maniera trasparente chi sono e quali interessi eventualmente rappresentano.

Esempio:

Poco dopo il lancio dell'iniziativa popolare federale «Per un reddito di base incondizionato», il tema è stato oggetto della trasmissione di discussione «Arena» di Fernsehen SRF. È stato contestato che la trasmissione abbia impedito una libera formazione delle opinioni a causa del dibattito unilaterale, tendenzialmente incentrato su punti di vista e atteggiamenti maschili. Il Tribunale federale ha deplorato che le parti principali della discussione fossero esclusivamente uomini, osservando però che nel dibattito sono state trattate anche questioni specificamente femminili e che le donne avrebbero potuto esprimersi in merito all'iniziativa. Dalle trasmissioni di discussione non ci si può attendere che siano trattati in maniera esaustiva tutti gli aspetti rilevanti di un tema. Il fatto che si sarebbero potuti sottolineare maggiormente aspetti specificamente femminili e di altro tipo non costituiva una violazione del principio dell'oggettività (DTF 139 II 519).

Una maggiore diligenza si applica a trasmissioni di discussione alla vigilia di votazioni o elezioni da parte del popolo.

4.3.6 Pesanti critiche – giornalismo d'inchiesta

Nelle trasmissioni in cui sono sollevate pesanti critiche nei confronti di persone, aziende, associazioni o autorità, e che quindi comportano un notevole rischio di danno materiale e immateriale per i diretti interessati o per terzi, devono essere soddisfatte particolari esigenze per quanto riguarda la trasparenza e il rispetto del principio della diligenza giornalistica. Occorre presentare in modo adeguato la posizione dell'interessato. La redazione deve mettere alla prova dette critiche e nel servizio il destinatario deve poter presentare i suoi migliori argomenti.

Esempio:

Il notiziario «19:30» di RTS ha trasmesso un servizio sui problemi di finanziamento del museo Chaplin a Vevey, incentrato sui rapporti dei promotori con un uomo d'affari russo di cui era indicata l'identità e al quale nel servizio venivano attribuiti legami con la mafia russa. Tuttavia, la persona interessata non ha potuto esprimersi né davanti alla telecamera né per scritto in merito alle pesanti critiche mosse nei suoi confronti. L'omissione della redazione ha impedito al pubblico di formarsi una propria opinione sul tema (decisione dell'AIRR b. 634 del 2 dicembre 2011).

In linea di principio, le trasmissioni nello stile del giornalismo d'inchiesta, in cui gli operatori del settore dei media sostengono una determinata tesi sono ammesse se è rispettata la diligenza giornalistica accresciuta.

Esempio:

Nella trasmissione «10 vor 10», Fernsehen SRF ha diffuso un servizio critico sulle relazioni tra il PLR e la lobby farmaceutica, nel quale si sosteneva che il partito intrattenesse legami con la lobby farmaceutica. L'ipotesi è stata rafforzata con riferimenti ad avvicendamenti di personale tra la segreteria generale del partito radicale e il settore farmaceutico, nonché a tessere di visitatore permanente per il Palazzo del Parlamento fornite da tre politici del PLR a rappresentanti dell'industria farmaceutica. Il Tribunale federale ha considerato che accertamenti supplementari avrebbero contribuito a una migliore comprensione dei legami, ma che questi non erano strettamente necessari per soddisfare il principio dell'oggettività, dato che le prove addotte da Fernsehen SRF corrispondevano ai fatti. Inoltre, i tre parlamentari del PLR menzionati e l'allora ministro della sanità, pure lui un radicale avevano avuto modo di prendere posizione in merito alle critiche, anche contestandole chiaramente. Il pubblico ha avuto così la possibilità di formarsi una propria opinione sulla tesi del servizio; non è stato quindi violato il principio dell'oggettività (DTF 137 I 340).

Se una persona rinuncia alla possibilità di prendere posizione nei confronti della redazione davanti alla telecamera o per scritto, occorre segnalarlo nel servizio, eventualmente indicandone il motivo.

4.3.7 Servizi su procedimenti penali in corso – presunzione d’innocenza

Nei servizi su procedimenti penali in corso occorre tenere in debito conto il principio fondamentale della presunzione d’innocenza, secondo cui ogni persona è considerata innocente fintanto che non è condannata con sentenza definitiva in un processo condotto legalmente. Pertanto, nel servizio vanno evitate le condanne a priori. Oltre alla rappresentazione precisa dei fatti e dei diversi punti di vista, il principio della presunzione d’innocenza impone un modo di esprimersi prudente a livello di immagini e audio.

Esempio:

Télévision Suisse Romande ha diffuso nel notiziario «19:30» un servizio incentrato su una nota personalità dell’economia vallesana. Una donna aveva sporto denuncia contro di essa per presunta falsità in atti e ha avuto la possibilità di esprimersi sui fatti. L’imputato, invece, ha rinunciato a prendere posizione davanti alla telecamera, facendo riferimento al segreto bancario. Nel servizio è stata però menzionata una presa di posizione scritta del suo avvocato, secondo la quale le imputazioni erano prive di fondamento. Il redattore responsabile ha tuttavia affermato che, a causa del ruolo importante della persona imputata nell’economia vallesana, sarebbe bene che la giustizia si pronunciasse sul caso. Nel complesso, il servizio ha destato l’impressione che le critiche della donna non fossero infondate. Al momento della diffusione della trasmissione, però, in base a una sentenza, era già evidente che le sue affermazioni fossero poco credibili e che pertanto un’imputazione fosse poco probabile. Il Tribunale federale ha anche rilevato la presentazione poco cauta della vicenda durante la fascia di maggiore ascolto, che ha avuto notevoli conseguenze per

l'imputato. Per tali ragioni, ha constatato una violazione del principio dell'oggettività (sentenza 2A.614/2003 del Tribunale federale dell'8 marzo 2005).

4.3.8 Trasmissioni elettorali

Le trasmissioni aventi come oggetto imminenti elezioni o votazioni sono delicate dal punto di vista della politica statale poiché possono influenzare il voto alle urne. Simili trasmissioni, nel periodo sensibile (non esattamente definito sul piano temporale) precedente le elezioni o le votazioni, sottostanno pertanto a una maggiore diligenza, per garantire parità di trattamento alle diverse posizioni. Il Tribunale federale evince le particolari esigenze relative a questo tipo di trasmissioni dall'obbligo di pluralità di cui all'articolo 4 capoverso 4 della legge sulla radiotelevisione. Anche il Consiglio d'Europa, in una raccomandazione concernente i servizi elettorali nei media elettronici, indica agli Stati membri di adottare misure affinché le trasmissioni siano corrette, equilibrate e imparziali.

Esempio:

Nel quadro di «Schweiz Aktuell», una trasmissione su temi ed eventi di attualità nelle regioni, Fernsehen SRF ha mandato in onda un approfondimento sul Consigliere di Stato friburghese indipendente. Il servizio è stato trasmesso sei giorni prima delle elezioni del Consiglio di Stato nel Cantone di Friburgo, alle quali il politico in questione si era ricandidato. Nessun altro candidato è stato presentato nella stessa trasmissione o in un'altra. Benché fosse incentrato sull'aspetto personale del Consigliere di Stato, il servizio conteneva numerose affermazioni positive su di lui come politico, oltre a un riferimento alle imminenti elezioni. Senza che vi fosse un'occasione o un motivo oggettivo, al Consigliere di Stato è stata così offerta una migliore situazione iniziale rispetto ai suoi concorrenti. Determinante per la violazione del diritto in materia di programmi non è stato il fatto che la televisione abbia ritratto un politico in maniera positiva, ma esclusi-

vamente il momento della trasmissione, immediatamente precedente le elezioni (DTF 134 I 2).

Le esigenze di particolare equilibrio previste per una trasmissione che si riferisce specificamente a un'imminente consultazione popolare si applicano esclusivamente alle emittenti concessionarie.

Esempio:

Un mese prima della votazione federale relativa all'adeguamento dell'aliquota minima di conversione della previdenza professionale, Presse TV, nella trasmissione «Cash TV», ha diffuso un'intervista di quattro minuti con un rappresentante di una cassa pensioni. Contrariamente all'AIRR, il Tribunale federale ha concluso che le esigenze maggiori derivanti dall'obbligo di pluralità prima di elezioni e votazioni si applicano soltanto alle emittenti concessionarie e non alle emittenti sottoposte soltanto all'obbligo di notificazione come Presse TV. Queste ultime sono più libere e possono «pure prendere posizione unilateralmente, non possono però informare in maniera tendenziosa o fare della propaganda politica». Poiché l'esperto intervistato ha informato in maniera oggettiva e trasparente sugli argomenti delle casse pensioni circa il testo in votazione e dato che nell'intervista si è anche brevemente accennato ai contro argomenti, il servizio non ha violato il principio dell'oggettività (DTF 138 I 107).

4.3.9 Sondaggi di opinione

Sottostanno a una maggiore diligenza giornalistica anche le trasmissioni che discutono i risultati dei sondaggi di opinione concernenti votazioni o elezioni imminenti. Oltre alla corretta presentazione dei risultati, esse comprendono anche una rappresentazione trasparente delle condizioni quadro del sondaggio di opinione. Segnatamente, devono essere menzionati il mandante, l'istituto incaricato, le modalità del sondaggio (in particolare il numero degli intervistati), il margine di errore e il periodo in cui è stato svolto il sondaggio.

Esempio:

Il 1° giugno 2008, in Svizzera, gli elettori erano chiamati a esprimersi su tre testi in votazione. Il 25 aprile 2008, il notiziario «Tagesschau» ha trasmesso un servizio sui risultati di un sondaggio d'opinione pubblicato il giorno stesso nel quadro di un primo studio di tendenza in merito ai tre testi, condotto dall'istituto incaricato dall'emittente. Il servizio ha violato il principio dell'oggettività, in particolare perché i risultati del sondaggio sono stati trasmessi in maniera sommaria e indistinta. Nel servizio del «Tagesschau», infatti, si faceva distinzione soltanto tra i «sì», i «no» e gli indecisi, mentre nella sua analisi l'istituto incaricato menzionava anche i «piuttosto sì» e i «piuttosto no», in parte considerevoli. Nel servizio, queste percentuali sono state ascritte nei «sì» o nei «no», senza riferimento a tale circostanza. La libera formazione delle opinioni del pubblico è stata inoltre pregiudicata dalla mancata indicazione della fascia di errore nei risultati del sondaggio e dall'impiego dell'espressione «sondaggio rappresentativo» per lo studio di tendenza (decisione dell'ARR b. 590 del 17 giugno 2011).

4.3.10 Caso speciale: pubblicità occulta senza remunerazione

Le disposizioni in materia di pubblicità della legge sulla radiotelevisione vietano la pubblicità occulta, segnatamente quella remunerata. La vigilanza sulla pubblicità spetta all'Ufficio federale delle comunicazioni. La pubblicità occulta senza remunerazione può però anche essere rilevante dal punto di vista del diritto in materia di programmi. Immagini pubblicitarie relative a prodotti, servizi o idee in trasmissioni redazionali possono infatti influenzare la formazione delle opinioni da parte del pubblico. Messaggi promozionali inseriti senza alcuna necessità redazionale pregiudicano la trasparenza e possono avere un effetto manipolatorio. Il pubblico la percepisce come presunta informazione o presunto retroscena verosimile perché si suppone che le trasmissioni informative abbiano lo scopo di informare o intrattenere. Il principio dell'oggettività tutela il pubblico anche da simili rappresentazioni. Si è in presenza di un'illecita pubblicità occulta senza

rimunerazione se un effetto pubblicitario legato a una dichiarazione o a un'immagine non ha valore informativo o non rappresenta un vero e proprio retroscena. I messaggi promozionali non possono essere fini a sé stessi.

Esempio:

Nel 2007, Schweizer Fernsehen (oggi Fernsehen SRF) ha mandato in onda in diverse trasmissioni servizi sulla finale dell'America's Cup. Uno dei due contendenti di questa nota regata velica era lo svizzero Alinghi. Durante le interviste, accanto al logo di Schweizer Fernsehen, sui microfoni utilizzati dai reporter per il pubblico era ripetutamente riconoscibile quello di Alinghi. Ciò ha procurato un effetto pubblicitario non trascurabile ad Alinghi – che rappresenta anche un'impresa ed è pertanto un potenziale inserzionista – senza che pagasse nulla a tal fine. La presentazione del logo di Alinghi sul microfono non era necessaria ai fini dell'informazione. Il logo non faceva nemmeno parte del contesto della regata, come per esempio i messaggi pubblicitari sulle barche a vela o nel porto. Considerata la mancanza di riferimento oggettivo al contenuto della trasmissione, tali sequenze costituivano un caso di pubblicità occulta senza remunerazione e rappresentavano quindi una violazione del principio dell'oggettività (decisione dell'ARR b. 564 del 7 dicembre 2007 [«Logo Alinghi»]).

4.4 Obbligo di pluralità

Articolo 4 capoverso 4 della legge sulla radiotelevisione: «I programmi delle emittenti concessionarie devono rappresentare in modo adeguato la pluralità degli avvenimenti e delle opinioni nell'insieme delle loro trasmissioni redazionali. (...)».

L'obbligo di pluralità mira a impedire che attraverso le trasmissioni radiotelesive si manifestino tendenze di opinione unilaterali. Non è vietata soltanto la faziosità nel senso di una eccessiva considerazione

di opinioni estreme, ma anche la presentazione esclusiva di opinioni dominanti in campo politico o sociale.

Soltanto le emittenti radiotelevisive concessionarie sottostanno al principio della pluralità, che le obbliga a dare spazio nelle loro trasmissioni redazionali alla molteplicità di pareri politici e ideologie. Contrariamente al principio dell'oggettività, l'obbligo di pluralità si applica al programma nel suo complesso, con l'eccezione delle trasmissioni elettorali. Presuppone pertanto un ricorso temporale, riferito a tutte le trasmissioni di un'emittente che riguardano un dato tema.

Esempio:

Il 23 giugno 1974, una maggioranza della popolazione giurassiana ha deciso, mediante votazione popolare, di separarsi dal Cantone di Berna e fondare un proprio Cantone. In occasione del 30° anniversario di questo evento, Télévision Suisse Romande ha diffuso una serie di trasmissioni sul Giura, della durata complessiva di oltre cinque ore. In nessuna trasmissione è stato espresso il punto di vista degli anti-separatisti, sebbene nel momento in cui è stata diffusa la serie di trasmissioni fosse ancora contestata la questione giurassiana dell'appartenenza cantonale. Il servizio unilaterale ha pertanto violato l'obbligo di pluralità (decisione dell'ARR b. 500 del 4 febbraio 2005 [«Trentième anniversaire du plébiscite d'autodétermination jurassien»]).

Le diverse opinioni non devono necessariamente essere espresse in modo equo per adempiere l'obbligo della pluralità. Un simile equilibrio è necessario soltanto per le trasmissioni aventi un legame con un'imminente consultazione popolare (elezione o votazione). In un servizio sulle imminenti elezioni, inoltre, non occorre concedere a tutti i partiti o a tutti i candidati un uguale tempo d'antenna, nel senso di una parità di trattamento assoluta. Un diverso trattamento in base a criteri oggettivi e non discriminatori è ammesso, soprattutto per tenere conto delle esigenze del pubblico e del mezzo di comunicazione.

Esempio:

Alla vigilia delle elezioni federali del 2007, la radio e la televisione RTS hanno diffuso diverse trasmissioni in cui potevano presentarsi i partiti candidati e i loro rappresentanti. «Face aux partis» era aperta ai partiti con almeno un seggio in Parlamento che si candidavano in almeno due Cantoni francofoni. La trasmissione aveva una durata maggiore ed era diffusa in fascia d'ascolto più interessante di quello concesso a «Face aux petits partis», la trasmissione di cui dovevano accontentarsi i partiti che non soddisfacevano i criteri menzionati. Anche nelle trasmissioni di discussione, i partiti già rappresentati in Parlamento ricevevano un trattamento di favore. Questa ineguaglianza, però, non ha violato il principio della parità di trattamento imposto alle trasmissioni elettorali, in quanto esso non si applica in senso assoluto. Il fatto che non fosse garantito a tutti lo stesso tempo d'antenna era giustificato dal diverso rilievo dei partiti e dei gruppi candidati. Anche le trasmissioni elettorali devono tenere conto delle esigenze d'informazione del pubblico. L'AIIR ha criticato la complessità dei criteri, che ha causato notevoli difficoltà interpretative. Tuttavia, considerato che in linea di principio i partiti sono stati suddivisi secondo criteri oggettivi e trasparenti, il servizio e la classificazione dei ricorrenti – i Democratici Svizzeri – in «Face aux petits partis» non hanno violato l'obbligo di pluralità (decisione AIIR b. 578 del 4 luglio 2008).

4.5 Rispetto dei diritti fondamentali

4.5.1 Principi

Articolo 4 capoverso 1 della legge federale sulla radiotelevisione: «Tutte le trasmissioni di un programma radiofonico o televisivo devono rispettare i diritti fondamentali. Le trasmissioni devono in particolare rispettare la dignità umana, non devono essere discriminatorie, né contribuire all'odio razziale, né ledere la morale pubblica, né esaltare o banalizzare la violenza».

Secondo una decisione del Tribunale federale, la prima frase della disposizione vale soltanto per i diritti fondamentali rilevanti previsti dal diritto radiotelevisivo, «il cui rispetto può essere esaminato dall'AIRR, nella misura in cui si tratta di obiettivi da tutelare rilevanti per i programmi, come per esempio la pace confessionale, il rifiuto dell'odio razziale, la protezione della gioventù».

Esempio:

Nel quadro della trasmissione televisiva per i consumatori «Kassensturz», Fernsehen SRF ha mostrato con una telecamera nascosta immagini registrate di un chirurgo estetico. L'AIRR ha ritenuto che queste riprese costituissero una violazione della sfera privata, la cui protezione è sancita dalla Costituzione. Il Tribunale federale ha tuttavia annullato la decisione dell'AIRR, giudicando che la competenza dell'AIRR non sussiste, poiché per attuare la protezione della personalità di diritto individuale sono sufficienti il diritto penale e il diritto civile. Un'estensione del settore di competenza dell'AIRR alla protezione della personalità, inoltre, non sarebbe compatibile con il senso e lo scopo del suo compito, poiché l'Autorità opera principalmente nell'interesse della collettività (DTF 134 II 260).

4.5.2 Satira

Le esigenze minime fondamentali sancite all'articolo 4 capoverso 1 della legge sulla radiotelevisione devono essere rispettate da tutte le trasmissioni dei programmi radiotelevisivi svizzeri. Ciò vale anche per le trasmissioni d'intrattenimento, nelle quali di per sé l'autonomia dell'emittente nella concezione dei programmi è massima. Le trasmissioni satiriche si collocano in una posizione particolare, poiché rientrano anche nell'ambito della protezione della libertà artistica. Tuttavia, il carattere satirico deve essere riconoscibile al pubblico.

Esempio:

In una trasmissione di satira settimanale su Radio SRF 1, una nota cabarettista ha interpretato il ruolo di due finte turiste svizzere che si incontrano in un campeggio in Italia e si esprimono in modo critico su tanti argomenti. A Barack Obama che poco dopo sarebbe stato eletto Presidente degli USA, si riferiscono utilizzando il termine «negro». In questo contesto, l'impiego di un'espressione di per sé razzista e discriminatoria serviva chiaramente a mettere in ridicolo una determinata concezione del mondo – con tutti i suoi stereotipi, le sue carenze e le sue contraddizioni – e la connessa xenofobia. Il servizio non conteneva in alcun modo un messaggio discriminatorio o razzista e il carattere satirico era chiaramente riconoscibile agli ascoltatori, per via della trasmissione, dei toni e del contenuto. Pertanto non è stato violato il diritto in materia di programmi (decisione dell'AIRR b. 592 del 5 dicembre 2008 [«Camping Paradiso»]).

4.5.3 Sentimenti religiosi

La protezione dei sentimenti religiosi deriva dal diritto fondamentale della libertà di credo. Nella sua prassi, l'AIRR distingue tra contenuti religiosi principali, da un lato, e la Chiesa come istituzione e i suoi rappresentanti, dall'altro. Soltanto i contenuti religiosi principali godono di una protezione privilegiata. Se una trasmissione affronta contenuti del genere, i credenti possono essere facilmente turbati nei sentimenti e nelle convinzioni religiose.

Esempio:

Nel trailer di una trasmissione satirica su Schweizer Fernsehen, un'ostia, il pane dell'Ultima cena, viene equiparata a una banana e data in pasto a una scimmia. L'ostia è di grande importanza per i cattolici credenti nel quadro dell'eucarestia: rappresenta infatti il corpo di Cristo. Mettendo in ridicolo contenuti centrali della fede, il trailer ha turbato i sentimenti religiosi in maniera rilevante dal punto di vista del diritto

in materia di programmi. Non può essere addotto a giustificazione neppure il fatto che per il pubblico era riconoscibile il carattere satirico della trasmissione (decisione dell'AIRR b. 336 del 7 marzo 1997 [«Viktors Spätprogramm»]).

Nel 2003 l'AIRR ha apportato nella sua giurisprudenza in materia di sentimenti religiosi un'importante modifica nella prassi, stabilendo che sussiste una violazione soltanto se sono notevolmente toccati contenuti religiosi principali.

4.5.4 Banalizzazione ed esaltazione della violenza

Nel giudicare la presentazione delle scene di violenza nella radiotelevisione, occorre distinguere tra informazione e finzione. Nell'ambito di trasmissioni informative, un'esaltazione e una banalizzazione della violenza sussistono quando la presentazione delle scene di violenza è fine a sé stessa o eccessiva. Questo tipo di immagini dovrebbe servire a veicolare un'informazione oggettiva.

Esempio:

Nel quadro dell'edizione principale del «Tagesschau», Fernsehen SRF ha diffuso un servizio sulla situazione in Irak, in cui erano visibili fotogrammi con le foto dei figli assassinati di Saddam Hussein. Sui loro volti vi erano ancora tracce dello scontro cruento. La presentazione delle immagini si collocava nel contesto della situazione in Irak, sulla quale verteva il servizio. Nel giorno in questione, la pubblicazione delle foto da parte dell'esercito americano ha rappresentato il principale evento politico internazionale. Inoltre, nel servizio sono stati esposti i motivi della pubblicazione delle foto. La maggioranza dell'AIRR ha pertanto concluso che la diffusione era finalizzata a trasmettere l'informazione e pertanto non rappresentava una esaltazione o una banalizzazione della violenza (decisione dell'AIRR b. 479 del 5 dicembre 2003 [«Leichen von Saddam Husseins Söhnen»]).

Nel campo della fiction, invece, è determinante soprattutto se la trasmissione permette al pubblico di essere a debita distanza dalla rappresentazione di atti di cruda violenza. Possono creare una simile distanza lo stile particolare di un film e l'impiego di speciali mezzi formali ed estetici. Sono inoltre rilevanti l'intensità e l'insistenza della rappresentazione degli atti di violenza diffusi, nonché il modo in cui si collocano nel programma (trasmissione, orario di diffusione, avvertenze).

Esempio:

Fernsehen SRF ha diffuso in tarda serata il lungometraggio «The Glimmer Man». Il film d'azione ha come protagonisti due poliziotti sulle tracce di un serial killer che imperversa su Los Angeles. Nel film si vedono numerose scene di violenza, parecchie delle quali con esito letale. Inoltre, i poliziotti non sono intimiditi dagli eccessi di violenza e si curano poco dei diritti delle persone arrestate. È però evidente che il lungometraggio non intende trasmettere un'immagine realistica della quotidianità della polizia. In primo piano vi sono piuttosto una netta separazione tra buoni e cattivi, battute leggere e scene di lotta spettacolari interpretate da attori famosi. Questi elementi tipici del genere creano una distanza sufficiente dalla rappresentazione di atti violenti, pertanto non sussistono né un'esaltazione né una banalizzazione della violenza (decisione dell'ARR b. 522 del 27 gennaio 2006 [«The Glimmer Man»]).

4.5.5 Morale pubblica

La disposizione concernente le trasmissioni lesive della morale pubblica va intesa in senso lato. Da un lato, essa mira alla salvaguardia del concetto di moralità; a tale riguardo, occorre tenere conto dei cambiamenti nel sistema dei valori sociali. Dall'altro, la disposizione deve contribuire alla protezione dei valori culturali fondamentali, tra cui l'ARR annovera anche la dignità dell'animale. Perché sia adempiuta la fattispecie non è necessario provare che la trasmissione radiotelevisiva rappresenti una minaccia concreta per la morale pubblica.

Esempio:

Nel suo programma notturno, un'emittente privata ha mostrato sistematicamente scene di film con contenuti erotici. Nella trasmissione esaminata dall'AIRR, si vedevano un giovane di circa 15 anni avere contatti sessuali con una donna nettamente più grande, e una bambina davanti a uno schermo su cui era trasmesso un film pornografico. Nelle immediate vicinanze della bambina vi erano due bambole nude con le gambe divaricate. Nelle scene in questione, il giovane e la bambina rappresentano oggetti sessuali per adulti con simili inclinazioni. Pertanto, tali sequenze umilianti violano i principi della morale pubblica (decisione dell'AIRR b. 597 del 20 febbraio 2009 [«Erotic Night»]).

4.5.6 Rispetto della dignità umana

Il rispetto della dignità umana sancito dal diritto in materia di radiodiffusione vieta di umiliare le persone, di metterle in ridicolo e di rappresentarle in maniera degradante o umiliante. Il confine tra ammissibile e inammissibile deve essere definito in base ai fatti nel caso concreto. Occorre anche distinguere se il soggetto interessato è una figura pubblica esperta di media o se si abusa dell'inesperienza di qualcuno per prendersi gioco di lui o per umiliarlo in altro modo. La protezione della dignità umana prevista dal diritto radiotelevisivo ha come fine il rispetto dell'individualità umana e quindi l'interesse generale. Va distinta dalla protezione della personalità secondo il diritto individuale, per la quale esistono speciali rimedi giuridici di diritto penale e civile. Negli ultimi anni, la questione della protezione della dignità si è posta soprattutto in relazione al format molto in voga del reality televisivo.

Esempio:

Un'emittente privata ha raccontato in un documentario la quotidianità di una dominatrice. La prostituta mostrava varie pratiche di sadismo. La presentazione molto dettagliata di uno schiavo che si sottoponeva alle sue molteplici pratiche era incompatibile con il rispetto della dignità umana (decisione dell'AIRR b. 380 del 23 aprile 1999 [«24 Minuten mit Cleo»]).

4.5.7 Divieto di discriminazione

Le trasmissioni non devono essere discriminatorie. Ciò riguarda segnatamente i giudizi globali contro gli individui o un'emarginazione in base al sesso, alla provenienza, al colore della pelle, alla religione, all'età o ad altre caratteristiche. Le trasmissioni radiotelevisive, inoltre, non devono contribuire all'odio razziale, come è stato ribadito anche dal Consiglio d'Europa nel quadro di raccomandazioni agli Stati membri.

Esempio:

La trasmissione informativa «Rundschau» di Fernsehen SRF ha diffuso un servizio sulla criminalità connessa all'asilo. In primo piano vi era la problematica dei richiedenti l'asilo respinti e criminali, con identità sconosciuta. Nel servizio sono state impiegate più volte le espressioni «Africa nera» e «neri d'Africa». Al momento della trasmissione, almeno in ambito germanofono, queste espressioni non avevano un significato discriminatorio: all'interno del servizio, servivano piuttosto a distinguere i richiedenti l'asilo provenienti dall'area del continente africano che si trova a sud del Sahara da quelli dell'Africa del Nord. Inoltre, «Rundschau» ha informato in maniera oggettiva sulla problematica, che interessava anche le persone della regione citata. Non è stato espresso alcun giudizio sommario contro queste persone. Per queste ragioni, il servizio non ha violato il divieto di discriminazione e non ha contribuito all'odio razziale (decisione dell'AIIR del 21 aprile 2006 [«Asylkriminalität»]).

4.6 Sicurezza pubblica

Articolo 4 capoverso 3 della legge federale sulla radiotelevisione: «Le trasmissioni non devono compromettere la sicurezza interna o esterna della Confederazione o dei Cantoni, l'ordine costituzionale o l'adempimento degli impegni internazionali della Svizzera».

Una compromissione della sicurezza ai sensi di questa disposizione non va presa alla leggera. Una simile ingerenza nella libertà dei media e nell'autonomia nella concezione dei programmi è giustificata soltanto se il servizio radiotelevisivo pregiudica l'ordine pubblico. Questo però non impedisce alle emittenti di informare su temi delicati per la sicurezza della Confederazione e dei Cantoni.

Esempio:

In un servizio della trasmissione informativa «10 vor 10», Fernsehen SRF ha realizzato un servizio sulla conferenza stampa di sei membri incappucciati di un gruppo. Questi ultimi incitavano a una manifestazione non autorizzata contro il World Economic Forum (WEF) di Davos. Uno di essi ha annunciato in un'intervista «azioni militanti contro simboli del grande capitale». Poiché si trattava della prima conferenza stampa ufficiale di militanti oppositori del WEF, il valore informativo e l'interesse del pubblico all'informazione erano notevoli. Dal servizio risultava inequivocabilmente che si trattava di un appello a una manifestazione illegale e che precedenti dimostrazioni contro il WEF avevano condotto a considerevoli danni materiali. Il servizio, pertanto, non ha provocato un'ulteriore compromissione della sicurezza in Svizzera o nel Cantone dei Grigioni rispetto a quella già esistente (decisione dell'AIRR b. 483 del 14 maggio 2004 [«Drohung»]).

4.7 Protezione dell'infanzia e della gioventù

Articolo 5 della legge federale sulla radiotelevisione: «Le emittenti provvedono, attraverso la scelta dell'ora di trasmissione o ricorrendo ad altri accorgimenti, affinché i minorenni non vengano confrontati con trasmissioni che possono nuocere al loro sviluppo fisico, psichico, morale o sociale».

La protezione dei minori contemplata nel diritto in materia di radio-diffusione è connessa principalmente all'orario di diffusione. Secondo

la giurisprudenza dell'AIRR, le trasmissioni a carattere prevalentemente erotico vanno diffuse dopo le 23:00. Anche film e altri servizi con contenuti violenti sono soggetti a una particolare attenzione dal punto di vista della protezione dei minori. Per quanto riguarda la presentazione di prodotti che possono dare adito a un abuso di consumo e creare dipendenza (p.es. alcool, tabacco), invece, non è necessario segnalare ogni volta gli eventuali rischi connessi al consumo.

Dato che l'orario di diffusione sta perdendo d'importanza a causa della crescente possibilità di consumo radiotelevisivo differito, l'ordinanza sulla radiotelevisione stabilisce un obbligo di indicare le trasmissioni televisive nocive per la gioventù mediante un segnale acustico o un simbolo ottico. In linea di principio, le emittenti sono libere di decidere come effettuare la segnalazione nel loro programma. Su richiesta dell'AIRR, la disposizione pertinente è stata inserita nell'ordinanza. Essa crea trasparenza sul contenuto delle trasmissioni e sul potenziale di pericolo per le diverse categorie di minori.

Esempio:

Nel corso di un notiziario trasmesso alle 19:30 sulla RTS, è stato diffuso un servizio sul Festival del film fantastico di Neuchâtel, il quale dedicava una retrospettiva al film splatter. Per illustrare questo genere cinematografico, nel servizio sono stati mostrati diversi spezzoni di film con contenuti violenti (omicidi, tortura). Data la presenza di spiegazioni nel commento, non si trattava di una banalizzazione o di un'esaltazione della violenza. Tuttavia, il notiziario principale – trasmesso prima delle 20:00 – non è guardato soltanto da adulti e da giovani già esperti di media, ma anche da bambini più piccoli. Le immagini non erano adatte a questi ultimi poiché non sono in grado di relativizzarne la portata nel contesto dell'intero servizio. Inoltre non vi era alcuna necessità di trasmettere gli spezzoni dei film nel quadro del servizio sul Film festival. Poiché la trasmissione non era adeguatamente contrassegnata, le scene menzionate hanno violato la protezione dei minori prevista dal diritto in materia di radiodiffusione.

L'avvertimento al pubblico rivolto dal moderatore immediatamente prima della trasmissione delle sequenze violente non è stato considerato sufficiente ad adempiere l'obbligo di segnalare i contenuti nocivi per la gioventù (DTF 2C_738/2012 del 27 novembre 2012).

4.8 Rifiuto di accordare l'accesso al programma

4.8.1 Principio fondamentale

Dall'entrata in vigore della revisione totale della legge sulla radiotelevisione del 2006, l'AIRR deve anche esaminare i ricorsi contro il negato accesso al programma (ricorsi concernenti l'accesso al programma). Precedentemente, la relativa competenza spettava al DATEC. Contrariamente ai ricorsi in materia di programmi, l'oggetto di impugnazione non è una trasmissione che è stata diffusa, bensì la domanda di accesso al programma che è stata negata. Il comportamento tacito di un'emittente può essere sufficiente per supporre un rifiuto di accordare l'accesso. I ricorsi in materia di accesso possono riguardare sia la parte redazionale dei programmi sia la pubblicità.

Un «diritto all'antenna» e, di conseguenza, l'accesso di terzi ai programmi radiotelevisivi, non è garantito dal diritto in materia radiotelevisiva. Pertanto, se un'organizzazione pubblica un comunicato stampa o tiene una conferenza stampa, le emittenti radiotelevisive non sono tenute a trattare la notizia. In casi eccezionali, un rifiuto di accordare l'accesso può però essere problematico dal punto di vista dei diritti umani, in particolare quando sono interessati il principio d'uguaglianza e il divieto di discriminazione. Nel 1993, il Tribunale federale ha ribadito in due casi che a una partito o a un gruppo non può essere negato l'accesso a una trasmissione elettorale se tale possibilità è concessa ad altri partiti di rilevanza simile.

Nel quadro del ricorso, l'AIRR deve esaminare se il rifiuto di accordare l'accesso è illegale. La procedura nel caso dei ricorsi concernenti l'accesso al programma corrisponde sostanzialmente a quella prevista per i ricorsi in materia di programma. Tuttavia, i ricorsi concernenti l'accesso al programma hanno spesso certo carattere di urgenza. Se per esempio un partito o un gruppo fanno valere di non essere stati invitati, a torto, a una trasmissione elettorale, la decisione cresciuta in giudicato dovrebbe arrivare per quanto possibile prima della data delle elezioni. Tuttavia, le possibilità dell'AIRR di accelerare la procedura di ricorso sono limitate (termine di consultazione abbreviato), poiché deve comunque tenere conto dei diritti procedurali delle parti. All'AIRR è vietato decidere misure provvisionali.

Lo scopo dei ricorsi concernenti l'accesso al programma non è di constatare la non conformità al diritto, ma di attuare l'accesso al programma. Il Tribunale federale, infatti, nel caso di uno spot pubblicitario non diffuso dell'Associazione contro le fabbriche di animali in Svizzera (VgT), ha stabilito che in presenza di un rifiuto illegale di accordare l'accesso al programma sussiste un diritto al tempo d'antenna. Nel caso concreto, tuttavia, dal rifiuto della domanda alla trasmissione dello spot sono trascorsi oltre 15 anni.

4.8.2 Trasmissioni redazionali

Nel messaggio concernente la legge sulla radiotelevisione, il Consiglio federale ha sottolineato il carattere eccezionale del ricorso in materia di accesso e ha precisato che il rifiuto da parte di un'emittente potrebbe essere illegale soltanto in rari casi. Se un'emittente è costretta a garantire a una persona o a un gruppo un tempo d'antenna, si è in presenza di una forte ingerenza nella libertà dei media e nell'autonomia nella concezione dei programmi.

Esempio:

Il VgT ha fatto valere di essere sistematicamente boicottato da oltre 10 anni da Schweizer Fernsehen, tanto che quest'ultima, nei suoi notiziari, non ha nemmeno fatto riferimento a una sentenza pronunciata poco prima dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'esame del ricorso per negato accesso al programma ha rivelato che Schweizer Fernsehen, nel periodo in questione, si è occupata almeno tre volte del VgT. Per il numero relativamente ridotto di servizi e la mancata menzione della sentenza vi erano ragioni oggettive. Il lavoro giornalistico, soprattutto nel quadro delle trasmissioni d'informazione radiotelevisive, richiede una massiccia selezione. Per la maggior parte degli eventi, per motivi di tempo, le redazioni non possono realizzare servizi. Inoltre, la maggior parte delle altre organizzazioni di protezione degli animali attive in Svizzera non è stata citata nel programma della Schweizer Fernsehen con una frequenza maggiore del VgT. Il fatto che singole organizzazioni o questioni abbiano goduto di una maggiore considerazione era dettato dall'informazione o dal tema. Infine, da una dichiarazione piuttosto infelice di un ex caporedattore in un'intervista a un giornale non si poteva desumere alcun riferimento a un boicottaggio del VgT. Pertanto, Schweizer Fernsehen non ha discriminato il VgT nella sua trasmissione e non si è in presenza di un rifiuto illegale di accesso al programma (DTF 2C_408/2011 del 24 febbraio 2012 [«Berichterstattung über Tierschutzfragen»]).

4.8.3 Pubblicità

Nello spazio pubblicitario, la SSR, quale concessionaria privilegiata, non ha la stessa libertà delle emittenti private. Contrariamente a quanto accade nello spazio redazionale del programma, non può appellarsi senza restrizioni alla sua autonomia nella concezione dei programmi.

Esempio:

Fernsehen SRF ha rifiutato di diffondere una versione dello spot pubblicitario del VgT e del suo sito Internet, motivando il rifiuto con la presenza nello spot di una presunta allusione lesiva della reputazione («Was das Schweizer Fernsehen totschweigt»: ciò che Schweizer Fernsehen tace completamente). Il Tribunale federale, tuttavia, ha ritenuto che il semplice timore che una pubblicità controversa possa nuocere alla reputazione dell'emittente non costituisce un interesse sufficiente a permetterle di rifiutare la diffusione dello spot. Nel quadro dell'attività di diritto privato svolta in ambito pubblicitario, la SSR, e quindi anche Fernsehen SRF, è tenuta a rispettare i diritti fondamentali. Un rifiuto sarebbe stato ammissibile soltanto se a una diffusione si fossero opposte disposizioni del diritto in materia di radiotelevisione, personalità o lealtà. Poiché ciò non si è verificato, la negata diffusione dello spot pubblicitario viola la libertà d'opinione del VgT (DTF 139 I 306).

5 Panoramica delle trasmissioni contestate e dei motivi di ricorso

Dall'entrata in vigore della prima legge sulla radiotelevisione, il numero dei ricorsi sottoposti all'esame dell'AIRR si attesta in media ad appena 21 all'anno, con un minimo di 13 nel 1994 e un massimo di 30 nel 2007. Prima, il numero dei ricorsi era molto più elevato, poiché all'AIRR non erano ancora anteposti gli organi di mediazione.

Nella maggior parte dei casi, i ricorsi hanno riguardato programmi della SSR, mentre le trasmissioni delle emittenti private sono state meno contestate. Le trasmissioni televisive sono state oggetto di ricorso in misura nettamente maggiore rispetto a quelle radiofoniche. Dal punto di vista delle regioni linguistiche, l'AIRR si è occupata, in misura sproporzionatamente elevata rispetto alla popolazione, di casi della Svizzera tedesca, e quindi di trasmissioni di Fernsehen SRF.

Nello specifico, nei ricorsi venivano contestate soprattutto trasmissioni informative e segnatamente notiziari a grande successo di pubblico come «Tagesschau» e «10 vor 10» della SRF, «19:30» della RTS oppure «Il Quotidiano» della RSI. Dal punto di vista tematico, nelle trasmissioni contestate erano trattate principalmente la politica interna (elezioni, votazioni, attualità) ed estera (conflitto in Medio-orient), nonché altre questioni sociali di attualità (religione, protezione degli animali, droghe). Nel 1997, la rappresentazione critica del ruolo della Svizzera nella Seconda guerra mondiale nell'ambito di due documentari ha dato luogo a un gran numero di ricorsi. Per quanto riguarda le trasmissioni di intrattenimento, in proporzione meno contestate, i ricorsi avevano come oggetto soprattutto parti di trasmissioni satiriche e di altre trasmissioni di intrattenimento e riguardavano in particolare temi religiosi.

Finora, i principali motivi di ricorso sono stati la rappresentazione errata, incompleta, tendenziosa o manipolatoria di un tema o di un evento. Il principio dell'oggettività è stato di gran lunga la disposizione sui programmi maggiormente applicata. Sistemáticamente è stata fatta valere anche una violazione dell'obbligo di pluralità. Soltanto di rado, invece, l'AIRR ha dovuto occuparsi delle esigenze minime relative al contenuto di cui all'articolo 4 capoverso 1 della legge sulla radiotelevisione – rispetto dei diritti fondamentali, dignità umana, divieto di discriminazione, violenza, lesione della morale pubblica – e della protezione dei minori. I timori iniziali delle emittenti di essere sommerse da istanze sulla garanzia del tempo d'antenna, in seguito all'istituzione del ricorso in materia di accesso presso l'AIRR, si sono rivelati infondati.

6 Prospettive

L'utilizzo dei media, e in particolare dei media elettronici, sta cambiando a causa della rapida evoluzione tecnologica. Oltre ai classici programmi radiotelevisivi, vi sono altre possibilità di consumo individuale delle offerte radiotelevisive. Con la radiotelevisione digitale e Internet, il ventaglio di offerte audiovisive si è notevolmente ampliato. Una dimensione ulteriore è stata creata dal fenomeno tanto in voga dei social media. L'attuale legislazione in materia radiotelevisiva, su cui si fonda il settore di competenza dell'AIRR, è ancora basato in larga misura sui servizi radiotelevisivi lineari. Se l'importanza dei programmi radiotelevisivi tradizionali per la formazione dell'opinione pubblica diminuisse sensibilmente a vantaggio di nuovi servizi di media, l'attività dell'AIRR ne sarebbe particolarmente toccata. La revisione parziale della legge sulla radiotelevisione del 2014, tuttavia, prevede che all'AIRR sia affidata anche la vigilanza sull'ulteriore offerta editoriale della SSR, di cui fa parte segnatamente il settore online. A fronte di questo sensibile sviluppo, il legislatore non tarderà a porsi domande fondamentali sulla regolamentazione dei media audiovisivi. Occorrerà in particolare decidere quali servizi di media audiovisivi saranno sorvegliati in futuro e quali principi relativi al contenuto saranno applicati ai singoli servizi. A tale riguardo, si dovrà tenere conto delle peculiarità della Svizzera, delle sue istituzioni di democrazia diretta e quindi della particolare responsabilità dei media elettronici nella formazione dell'opinione pubblica. Il futuro orientamento della regolamentazione e la portata della vigilanza avranno un ruolo di guida per l'attività dell'AIRR.

Allegati

Promemoria per reclami e ricorsi

Di cosa bisogna tenere conto quando si vogliono contestare trasmissioni radiotelevisive già diffuse, impugnare il negato accesso a un programma e intentare una procedura presso gli organi di mediazione e presso l'AIRR?

Informazioni generali

Vie legali:

il primo interlocutore è l'organo di mediazione competente. Un ricorso dinanzi all'AIRR può essere interposto solo dopo l'evasione del reclamo da parte dell'organo di mediazione. Soltanto per il DATEC sono previste apposite vie legali.

Ambito di competenza:

il contenuto di trasmissioni radiotelevisive già diffuse (fatta salva la pubblicità) e il rifiuto di accordare l'accesso al programma possono essere contestati presso gli organi di mediazione e l'AIRR, nella misura in cui si tratta di emittenti radiotelevisive svizzere. Queste ultime possono operare a livello nazionale, regionale o locale ed essere titolari o meno di una concessione.

Per le trasmissioni già diffuse, la contestazione deve riferirsi ai principi del diritto in materia di radiotelevisione, tra cui in particolare il principio dell'oggettività (p.es. informazione riportata in modo erroneo o omessa), l'obbligo di pluralità (p.es. disparità di trattamento nelle trasmissioni elettorali), il rispetto dei diritti fondamentali (p.es. turbamento dei sentimenti religiosi) o la protezione della dignità umana. I principi rilevanti relativi al contenuto includono anche le disposizioni sulla discriminazione, sull'odio razziale, sulla morale pubblica, sulla

violenza, sulla sicurezza pubblica e sulla tutela dei minorenni con l'obbligo di segnalare le trasmissioni nocive per la gioventù.

I rifiuti di accordare l'accesso possono essere contestati sia nella parte redazionale dei programmi sia nella pubblicità (rifiuto di diffondere uno spot pubblicitario). Un rifiuto illegale di accordare l'accesso sussiste in particolare nel caso di una discriminazione. Alla pubblicità nei programmi della SSR si applica una prassi particolare.

Se entrerà in vigore la revisione parziale della legge sulla radiotelevisione del 2014, potranno essere contestati anche contenuti dell'ulteriore offerta editoriale della Società svizzera di radiotelevisione (SSR), in particolare delle offerte online o del teletext. Gli organi di mediazione competenti della SSR trattano già oggi i relativi reclami su base volontaria.

Costi:

in linea di principio, le procedure dinanzi all'organo di mediazione e all'AIRR sono gratuite. Soltanto in caso di ricorso temerario possono essere addossate le spese di procedura. A livello di Tribunale federale, invece, possono insorgere spese.

Reclamo all'organo di mediazione

Legittimazione:

chiunque può presentare un reclamo.

Organo di mediazione:

gli attuali responsabili e gli indirizzi degli organi di mediazione sono elencati sul sito Internet dell'AIRR (www.airr.admin.ch).

Termine:

il reclamo deve essere presentato entro 20 giorni dalla diffusione della trasmissione – la prima diffusione o una replica – o dal rifiuto di accordare l'accesso al programma. In caso di reclamo contro più trasmissioni, il termine decorre dalla diffusione dell'ultima trasmissione contestata. Tra la prima e l'ultima trasmissione contestata non devono intercorrere però più di tre mesi.

Forma:

i reclami devono essere presentati per scritto.

Motivazione:

il reclamo deve contenere una breve motivazione. Il reclamante deve indicarvi le sue contestazioni nei confronti del contenuto della trasmissione o le ragioni per le quali il rifiuto di accordare l'accesso al programma è illegale. Occorre specificare le trasmissioni o le parti di trasmissioni contestate.

Ricorso all'AIRR

Legittimazione:

può interporre ricorso chiunque dimostra di avere uno stretto legame con l'oggetto delle trasmissioni contestate, segnatamente se il ricorrente vi è menzionato. Sono legittimate a presentare ricorso sia persone fisiche sia persone giuridiche.

Le persone fisiche che non hanno uno stretto legame con l'oggetto della trasmissione possono interporre ricorso se hanno almeno 18 anni, se hanno la cittadinanza svizzera o sono titolari di un permesso di domicilio o di dimora e se vengono sostenute da almeno altre 20 persone anch'esse legittimate. I moduli per simili ricorsi popolari sono disponibili sul sito dell'AIRR nella sezione «Ricorso all'AIRR».

Possano inoltre interporre ricorso le persone la cui domanda di accesso al programma è stata respinta.

Termine:

i ricorsi devono essere interposti presso l'AIRR entro 30 giorni dal ricevimento del rapporto dell'organo di mediazione. Al ricorso va allegato il rapporto dell'organo di mediazione.

Forma:

il ricorso deve essere presentato per scritto, per posta (indirizzo: AIRR, casella postale 8547, 3001 Berna) o per via elettronica. Un ricorso elettronico presuppone l'acquisto di un certificato di firma elettronica qualificata e la registrazione su una piattaforma di distribuzione elettronica riconosciuta.

Oggetto contestato:

il ricorso deve essere interposto contro una trasmissione o contro il rifiuto di accordare l'accesso a un programma e non contro il rapporto dell'organo di ricorso, il quale non rappresenta una decisione impugnabile.

Motivazione:

il ricorso deve contenere una breve motivazione del perché la trasmissione contestata non soddisfa le esigenze legali o del perché il rifiuto di accordare l'accesso al programma è illegale. Occorre specificare le trasmissioni o le parti di trasmissioni contestate.

Ulteriori informazioni sulla procedura sono disponibili sul sito dell'AIRR, www.airr.admin.ch.

Le richieste d'informazioni possono essere rivolte alla segreteria dell'AIRR (e-mail: info@ubi.admin.ch, tel.: 058 462 55 38/33).

Bibliografia

AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MAHON PASCAL, Petit commentaire de la constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999, Zurigo 2003.

AUER ANDREAS / MALINVERNI GIORGIO / HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, vol. 1 e II, 3a ed., Berna 2013.

BARRELET DENIS, Les libertés de la communication in THÜRER DANIEL / AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MÜLLER JÖRG PAUL (Ed.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurigo 2001, p. 721 segg.

BARRELET DENIS, La surveillance des programmes de radio-télévision à l'avenir, in médialex 2000, p. 24 ss.

BARRELET DENIS / WERLY STÉPHANE, Droit de la communication, 2a ed., Berna 2011.

BERBERAT DIDIER, L'autorité indépendante de plainte in MORAND CHARLES-ALBERT (Ed.). Le droit des médias audiovisuels, Basilea 1989, p. 157 segg.

BOINAY GABRIEL, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996.

BURKERT HERBERT, Die Unabhängige Beschwerdeinstanz des Radio- und Fernsehgesetzes – Ansätze zu einer informationsrechtlichen Betrachtung, in : Wirtschaftsrecht zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berna 2005, p. 859 segg.

COTTIER BERTIL, Couverture des élections par les radiodiffuseurs, Anmerkungen zum UBI-Entscheid b.578 vom 4. Juli 2008, in *medialex* 2/2009, p. 110.

DUMERMUTH MARTIN, Subjektive und objektive Elemente der Radio und Fernsehfreiheit, in *Festschrift für Rolf H. Weber*, Berna 2011, p. 680 segg.

DUMERMUTH MARTIN, Rundfunkrecht in WEBER ROLF HANS (Ed.), Informations- und Kommunikationsrecht, vol. V in KOLLER HEINRICH / MÜLLER GEORG / RHINOW RENÉ / ZIMMERLI ULRICH (Ed.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basilea/Francoforte sul Meno 1996.

DUMERMUTH MARTIN, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Diss., Basilea/Francoforte sul Meno 1992.

EHRENZELLER BERNHARD / MASTRONARDI PHILIPPE / SCHWEIZER RAINER J. / VALLENDER KLAUS A. (Ed.), *St. Galler Kommentar : Die schweizerische Bundesverfassung*, 3a ed., Zurigo/Sano Gallo 2014.

GRABER CHRISTOPH BEAT, Danaergeschenk für die Meinungsfreiheit ? Zur Vermischung von Werbung und Programm in Radio und Fernsehen, in *medialex* 1/1998, p. 35 segg.

GRABER CHRISTOPH BEAT, Rundfunkaufsicht am Scheideweg zwischen «Silicon Valley» und «Durcheinandertal», in *medialex* 3/1996, p. 135 segg.

GROB FRANZISKA BARBARA, Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen in der Schweiz, Diss., Zurigo 1994.

KLEY ANDREAS, Die Medien im neuen Verfassungsrecht, in : Die neue Bundesverfassung, ULRICH ZIMMERLI (Ed.), Berna 2000, p. 183 segg.

KLEY ANDREAS, Beschwerde wegen verweigertem Programmzugang : Trojanisches Pferd oder Ei des Kolumbus ? in *medialex* 2008, p. 15 segg.

MACHET EMMANUELLE, La régulation des contenus audiovisuels en Suisse replacée dans son contexte européen — La Suisse un système sui generis ? in *medialex* 4/2010, p. 197 segg.

MASMEJAN DENIS / COTTIER BERTIL / CAPT NICOLAS (Ed.) : Loi sur la radio-télévision, Commentaire, Berna 2014.

MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4a ed., Berna 2008.

NOBEL PETER / WEBER ROLF HANS, Medienrecht, 3a ed., Berna 2007.

RIEDER PIERRE, Kostenrisiko bei Beschwerden an die UBI in *medialex* 1/2007, p. 6 segg.

RIEDER PIERRE, Was bewirken Entscheide der UBI ? in *medialex* 3/2011, p. 138 segg.

RIEDER PIERRE, Der Zugang zu Radio und Fernsehen, in *medialex* 3/2013, p. 110 segg.

RIKLIN FRANZ, Rechtsfragen der (externen) Programmaufsicht über Radio und Fernsehen in der Schweiz in *Aspects du droit des mass médias II*. Fribourg 1984, p. 33 segg.

SCHEFER MARKUS / ZELLER FRANZ A., Freie Kommunikation an Radio und Fernsehen in MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4a ed., Berna 2008.

SENN MISCHA, Publikumsschutz und Leitbild des Medienkonsumenten, in: medialex 2/2011, p. 80 segg.

SENN MISCHA, Satire und Persönlichkeitsschutz, Zur rechtlichen Beurteilung satirischer Äusserungen auf der Grundlage der Literatur- und Rezeptionsforschung, Berna 1998.

STUDER PETER / MAYR VON BALDEGG RUDOLF, Medienrecht für die Praxis : Vom Recherchieren bis zum Prozessieren : Rechtliche und ethische Normen für Medienschaffende, 4a ed., Zurigo 2011.

WEBER ROLF H., Rundfunkrecht, Berna 2008.

ZELLER FRANZ A., Zwischen Vorverurteilung und Justizkritik, Medienberichte über hängige Gerichtsverfahrenim Lichte der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichtes und der EMRK Organe, Berna/Stoccarda/Vienna 1998.

ZELLER FRANZ A., Öffentliches Medienrecht, Berna 2004.

ZÖLCH FRANZ A. /ZULAUF RENA, Kommunikationsrecht für die Praxis, 2a ed., Berna 2007.

Questo libro è pubblicato a l'occasione dei 30 anni di esistenza dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR).

Gli autori:

Roger Blum, giornalista e professore emerito in scienza dei media,
è il Presidente dell'AIRR.

Pierre Rieder, dottore in diritto, è il responsabile della segreteria dell'AIRR.

Forma e stampa: UFCL

Berna, dicembre 2014



**Autorità indipendente di ricorso in materia
radiotelevisiva AIRR**

Casella postale 8547

3001 Berna

Tel. ++ 41 058 462 55 38/33

www.airr.admin.ch

info@ubi.admin.ch