

Urteilskopf

149 II 209

20. Estratto della sentenza della II Corte di diritto pubblico nella causa Comune di X., A. e B. contro Società svizzera di radiotelevisione SRG SSR (ricorso in materia di diritto pubblico) 2C_710/2021 del 29 marzo 2023

Regeste (de):

Art. 17, 29 Abs. 1 und 93 Abs. 2 BV; Art. 4 RTVG; Fernseh- und Radiosendungen über Todesfälle in Tessiner Altersheimen während der ersten Welle der Pandemie; investigativer Journalismus.

Umfang und Inhalt der durch die Art. 17 und 93 Abs. 2 BV geschützten Medienfreiheit (E. 3.1). Mindestanforderungen gemäss Art. 4 Abs. 1 und 2 RTVG an eine redaktionelle Sendung mit Informationsgehalt (E. 3.2 und 3.3). Tragweite und Grenzen des investigativen Journalismus (E. 3.4). Prüfungsbefugnis der UBI (E. 4.3 und 4.4).

Die umstrittenen Fernseh- und Radiosendungen verstieszen im vorliegenden Fall nicht gegen Art. 4 RTVG (E. 5).

Regeste (fr):

Art. 17, 29 al. 1 et 93 al. 2 Cst.; art. 4 LRTV; émissions de télévision et de radio relatives aux décès survenus dans des maisons de retraite tessinoises lors de la première vague de la pandémie; journalisme d'investigation.

Portée et contenu de la liberté des médias protégée par les articles 17 et 93 al. 2 Cst. (consid. 3.1). Exigences minimales de l'art. 4 al. 1 et 2 LRTV pour une émission rédactionnelle à contenu informatif (consid. 3.2 et 3.3). Portée et limites du journalisme d'investigation (consid. 3.4). Pouvoir d'examen de l'AIEP (consid. 4.3 et 4.4).

Les émissions de télévision et de radio litigieuses n'ont pas violé l'art. 4 LRTV dans le cas d'espèce (consid. 5).

Regesto (it):

Artt. 17, 29 cpv. 1 e 93 cpv. 2 Cost.; art. 4 LRTV; trasmissioni televisiva e radiofonica afferenti ai decessi avvenuti nelle case per anziani ticinesi durante la prima ondata della pandemia; giornalismo d'inchiesta.

Portata e contenuto della libertà dei media tutelata dagli artt. 17 e 93 cpv. 2 Cost. (consid. 3.1). Esigenze minime poste dall'art. 4 cpv. 1 e 2 LRTV riguardo ad una trasmissione redazionale con un contenuto informativo (consid. 3.2 e 3.3). Portata e limiti del giornalismo d'inchiesta (consid. 3.4). Potere d'esame dell'AIRR (consid. 4.3 e 4.4).

La trasmissione televisiva e quella radiofonica litigiose non hanno nel caso di specie disatteso l'art. 4 LRTV (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 210

A. Il 9 giugno 2020 la Radio televisione svizzera di lingua italiana ha diffuso, nell'ambito di una trasmissione televisiva, un servizio della durata di 10 minuti e 45 secondi dedicato al tema dei decessi per Covid-19 nelle case per anziani del Cantone Ticino, concentrato in particolare su quella di Y. L'emissione era composta da testimonianze di una dipendente della casa per anziani e di alcuni familiari delle persone decedute, da una breve intervista di un granconsigliere - esponente di un partito che aveva chiesto l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta per far luce sugli avvenimenti - e, infine, da un'intervista a A., direttore della Casa per anziani di Y. nonché di altre tre strutture del Comune di X. Il reportage è stato seguito, il giorno successivo, da una trasmissione radiofonica della RSI Rete Uno che, riproponendo il tema dell'impatto del Covid-19 nelle case per anziani ticinesi, ha diffuso un servizio di approfondimento che riprendeva, questa volta per esteso, le testimonianze e le interviste proposte la sera prima nella trasmissione televisiva e vi aggiungeva nuove interviste, tra cui una ad un dipendente (non riconoscibile) ed una alla dottoressa B., direttrice sanitaria della Casa per anziani di Y, seguita da un'intervista telefonica, svolta in diretta, al Medico cantonale.

B. Dopo essersi rivolti, senza successo, al Mediatore per la RSI, il Comune di X., A. e B. hanno presentato un ricorso all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (in seguito AIRR), la quale l'ha respinto con decisione 29 marzo 2021. Detta autorità ha confermato che i servizi querelati non avevano violato il diritto in materia di programmi e nemmeno il principio della dignità umana.

C. Il ricorso in materia di diritto pubblico presentato dal Comune di X., A. e B. al Tribunale federale contro quest'ultima decisione è stato respinto il 29 marzo 2023. (riassunto)

Erwägungen

Dai considerandi:

3.

3.1 Giusta l'art. 17 Cost., la libertà di stampa, della radio e della televisione nonché di altre forme di tele-diffusione pubblica di produzioni e informazioni è garantita (cpv. 1), la censura è vietata (cpv. 2)

BGE 149 II 209 S. 211

e il segreto redazionale è garantito (cpv. 3). L'ordinamento costituzionale indicato mira a mantenere un sistema mediatico aperto e libero (DTF 136 I 167 consid. 2.1; DTF 135 II 296 consid. 4.2.1; sentenza 2C_432/2022 del 31 ottobre 2022 consid. 3.1). La radio e la televisione devono da parte loro contribuire all'istruzione e allo sviluppo culturale, alla libera formazione delle opinioni e all'intrattenimento, considerando - come previsto dall'art. 93 cpv. 2 Cost. - le particolarità del Paese e i bisogni dei Cantoni (sentenze 2C_483/2020 del 28 ottobre 2020 consid. 4.1; 2C_182/2013 del 25 settembre 2013 consid. 4.1).

3.2 Giusta l'art. 4 cpv. 1 della legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40), cui - assieme al secondo capoverso della norma - i ricorrenti si appellano, e che concretizza l'ordinamento costituzionale evocato, tutte le trasmissioni di un programma radiofonico o televisivo devono rispettare i diritti fondamentali. Le trasmissioni devono in particolare rispettare la dignità umana e non devono essere discriminatorie, contribuire all'odio razziale, ledere la morale pubblica, né esaltare o banalizzare la violenza. Il rispetto

di questi principi da parte delle emittenti è volto ad assicurare che il pubblico possa liberamente formarsi un'opinione nel contesto di emissioni che rispecchino i valori fondamentali del nostro ordinamento giuridico, ma va bilanciato con l'interesse delle emittenti allo svolgimento della loro missione giornalistica e culturale (DENIS MASMEJAN, in *Loi sur la radio-télévision [LRTV]*, 2014, n. 4 e 11 ad art. 4 LRTV). Il loro controllo operato dalle autorità competenti in questo ambito non è quindi destinato a garantire la protezione della personalità degli individui, bensì piuttosto l'interesse collettivo del pubblico (sentenza 2C_483/2020 già citata consid. 6.6.5 e rinvii; DTF 134 II 260 consid. 6.2 e 6.4).

3.3 Giusta l'art. 4 cpv. 2 LRTV, 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. Un contributo non deve avere nel suo complesso (cioè per quanto riguarda testo, immagini, musiche, ecc.) un effetto manipolativo, ciò che è il caso quando - in violazione dei doveri giornalistici - esso informa il telespettatore in modo inappropriato, impedendogli di formarsi un'opinione autonoma, poiché sottace aspetti importanti o inscena dei veri e propri "racconti" (sentenze 2C_432/2022 già citata consid. 3.3; 2C_483/2020 già citata consid. 4.2; 2C_664/2010

BGE 149 II 209 S. 212

del 6 aprile 2011 consid. 2.1.2, in sic! 7-8 2011 pag. 424 e rispettivi riferimenti). Tuttavia, come già detto in precedenza, l'obbligo di fornire al pubblico le informazioni necessarie affinché esso possa formarsi un'opinione autonoma così come, più in generale, il diritto in materia di programmi non sono preposti a proteggere gli interessi dei singoli eventualmente lesi da una presentazione non corretta dei fatti (sentenze 2C_483/2020 già citata consid. 6.6.5; 2C_778/2019 del 28 agosto 2020 consid. 3.2 e rispettivi rinvii; DTF 134 II 260 consid. 6.2 e 6.4; vedasi anche MASMEJAN, op. cit., n. 37 ad art. 4 LRTV). Le esigenze in merito alla cautela richiesta dal giornalista dipendono dalle circostanze, segnatamente dalle caratteristiche del programma nell'ambito del quale viene trasmesso il contributo e dalle conoscenze di cui il pubblico già disponeva a proposito del tema trattato (cosiddetto "Vorwissen"; DTF 134 I 2 consid. 3.3.1; DTF 132 II 290 consid. 2.1; sentenza 2C_862/2008 del 1° maggio 2009 consid. 5, in sic! 10 2009 pag. 709 segg.). L'obbligo di obiettività nella presentazione dei fatti non comporta un dovere di esporre in maniera equivalente dal punto di vista qualitativo e quantitativo tutti i punti di vista; determinante è però che il telespettatore possa riconoscere se e in che misura un'affermazione sia controversa (DTF 131 II 253 consid. 2.1; sentenza 2C_112/2021 del 2 dicembre 2021 consid. 3.2.3 con rinvii). Più il tema è complesso, maggiori sono le attenzioni da dedicare alla sua ricostruzione giornalistica (DTF 131 II 253 consid. 2.2 ["Rentenmissbrauch"]; sentenze 2C_112/2021 già citata consid. 3.1; 2C_483/2020 già citata consid. 4.2 con i rispettivi rinvii) ma, ancora una volta, non è in questo contesto che vengono tutelati gli interessi del singolo eventualmente leso da una presentazione fallace dei fatti (DTF 134 II 260 consid. 6.2; sentenze 2C_483/2020 già citata consid. 6.6.5; 2C_778/2019 già citata consid. 3.2 e rispettivi rinvii; vedasi anche MASMEJAN, op. cit., n. 37 ad art. 4 LRTV).

3.4 I disposti legislativi riguardanti i programmi non escludono nemmeno la formulazione di prese di posizione critiche o la pratica di un giornalismo d'inchiesta, per mezzo del quale l'operatore si erge a rappresentante di una determinata tesi; anche in questo caso dev'essere però garantita la trasparenza, nei modi e nei termini sopra descritti (sentenze 2C_112/2021 già citata consid. 3.2.1; 2C_483/2020 già citata consid. 4.3; 2C_182/2013 già citata consid. 4.3 con i rispettivi rinvii). In linea di principio non esistono temi che non possano essere oggetto - anche provocatorio e polemico - di un servizio televisivo;

occorre tuttavia evitare - segnatamente attraverso la presentazione di fatti apparentemente obiettivi, ma in realtà incompleti - che l'opinione sostenuta venga presentata come una verità di carattere assoluto (DTF 137 I 340 consid. 3.2; sentenze 2C_112/2021 già citata consid. 3.2.1; 2C_483/2020 già citata consid. 4.3; 2C_182/2013 già citata consid. 4.3 con i rispettivi rinvii). Così, un reportage di "inchiesta" non dispensa l'emittente dal mantenere una distanza critica dai risultati delle proprie ricerche e dalle dichiarazioni di terzi, e nemmeno dal presentare in modo corretto i punti di vista opposti, anche se questi indeboliscono la tesi sostenuta o la fanno anche solo apparire sotto una luce diversa da quella desiderata dal telespettatore (DTF 137 I 340 consid. 3.2 ["FDP und die Pharmedien"]; sentenze 2C_112/2021 già citata consid. 3.2.2; 2C_483/2020 già citata consid. 4.4 e rispettivi rinvii).

3.5 Nell'esame della conformità di un'emissione con i principi applicabili al contenuto del programma, non si tratta di stabilire se le accuse mosse siano o meno giustificate nella sostanza, bensì unicamente di accertare se la persona interessata dalle stesse sia stata in grado di prendere posizione al riguardo in modo tale da consentire al telespettatore di formarsi una propria opinione senza che vi fossero elementi manipolatori (sentenza 2C_778/2019 già citata consid. 3.2). In presenza di accuse gravi, la persona oggetto della segnalazione dovrebbe essere confrontata con il materiale che la "incrimina" e di principio vedersi offrire l'opportunità di essere integrata nel contributo in questione (ciò che spesso la stessa poi rifiuta) con le sue migliori argomentazioni (DTF 137 I 340 consid. 3.2; sentenze 2C_112/2021 già citata consid. 3.2.3; 2C_483/2020 già citata consid. 4.4 con i rispettivi rinvii).

3.6 Infine, il rispetto dei requisiti di obiettività ed equilibrio imposti al programma non può essere esaminato applicando criteri severi al punto tale da inibire la spontaneità del giornalista: la libertà garantita ai media dagli artt. 17 cpv. 1 e 93 cpv. 3 Cost. dev'essere rispettata e, quindi, un intervento da parte delle autorità di sorveglianza preposte si giustifica solo quando - sulla base delle informazioni ricevute - il telespettatore non è più in grado di formarsi un'opinione indipendente (DTF 134 I 2 consid. 3.2.2; sentenza 2C_182/2013 già citata consid. 4.5). In definitiva, affinché resti compatibile con le libertà fondamentali, la violazione del diritto in materia di programmi dev'essere ammessa con un certo riserbo.

4.

4.1 I ricorrenti, pur senza citare alcuna disposizione pertinente, invocano innanzitutto un diniego di giustizia. Sostengono che sebbene abbiano contestato, tanto con il reclamo all'organo di mediazione, quanto con il successivo ricorso all'AIRR, il fatto che le giornaliste della RSI che li avevano contattati non fossero state trasparenti riguardo al canale di diffusione delle loro interviste, né il Mediatore né l'AIRR si sarebbero chinati sulla questione. A loro dire, infatti, il Municipio sarebbe stato tratto in errore rispetto ai canali di diffusione dei servizi ed al contesto in cui le interviste sarebbero state inserite e, se avesse saputo che queste sarebbero state riproposte in un servizio di inchiesta incentrato sulla struttura di Y. e diffuse in trasmissioni di ampissimo ascolto quali C. e D., non le avrebbe mai autorizzate. Invece, le giornaliste l'avrebbero rassicurato sul fatto che il materiale raccolto sarebbe stato inserito in un più ampio approfondimento vertente sul tema generale della presa a carico delle persone anziane nelle strutture del Cantone durante il periodo più critico del Covid 19 e diffuso sui canali video web della RSI, mentre poi avrebbero estrapolato il materiale relativo alla struttura di Y. per farne un servizio specifico diffuso proprio nei due suddetti contesti, più delicati. I ricorrenti lamentano che il Mediatore si sia dichiarato incompetente ad esaminare tale aspetto, che a suo dire è relativo alla preparazione

dei servizi e non al loro contenuto, e che di conseguenza l'AIRR abbia semplicemente tralasciato l'esame della questione.

4.2 Secondo l'art. 29 cpv. 1 Cost., ognuno ha diritto, in procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, alla parità ed equità di trattamento, nonché ad essere giudicato entro un termine ragionevole. Commette un diniego di giustizia formale l'autorità che non applica o applica in modo errato una regola di procedura, negando così l'accesso alla giustizia ad una parte che ne avrebbe altrimenti diritto. L'autorità che rifiuta di pronunciarsi, o non lo fa che parzialmente, viola l'art. 29 cpv. 1 Cost. (DTF 144 II 184 consid. 3.1; sentenze 2C_1052/2021 del 27 dicembre 2022 consid. 4.1; 2C_547/2019 del 24 luglio 2020 consid. 4.2 e rispettivi riferimenti). Si tratta di una questione che il Tribunale federale esamina liberamente.

4.3 Come già osservato i ricorrenti hanno lamentato che vi era stato un errore riguardo al contesto ed ai canali di diffusione delle interviste e che loro avevano espresso esplicite riserve rispetto alla trasmissione D. Nelle osservazioni che ha presentato nella presente

BGE 149 II 209 S. 215

procedura, l'istanza precedente non ha negato che potesse essere sorto un malinteso tra le giornaliste autrici del servizio e il Municipio rispetto alla tipologia ed al canale di diffusione dello stesso ("al di là di un possibile malinteso tra giornaliste e Municipio, [...]": osservazioni AIRR del 22 ottobre 2021 pag. 2), ma ha sottolineato che la e-mail del 2 giugno 2020 con la quale il direttore delle case per anziani era stato contattato la prima volta era chiara e parlava di un'intervista da inserire in un approfondimento giornalistico su quanto accaduto nella Casa per anziani di Y. durante il primo periodo della pandemia, inteso a dare alcune spiegazioni a domande dei familiari delle vittime rimaste senza risposte, che sarebbe stato trasmesso "su più vettori (radio, televisione, web)". L'AIRR ha aggiunto che nessuna garanzia più precisa era stata data ai ricorrenti riguardo alle trasmissioni ed ai vettori in cui sarebbero state inserite e diffuse le interviste, e che ciò che contava era che la condizione posta dai ricorrenti che le domande fossero trasmesse in anticipo era stata rispettata e che le domande effettivamente poste durante l'intervista corrispondevano a quelle anticipate. D'altro lato, ha rammentato che il suo compito consisteva nel controllare la trasmissione diffusa e che tale controllo avveniva solo a posteriori e nell'interesse del pubblico. Dal canto suo, pure la SSR SRG sul punto ha tra l'altro sottolineato che, posto che era stato accertato che le domande erano state anticipate ai diretti interessati e che alle interviste era presente il responsabile dell'Ufficio comunicazione della Città di X., le censure esulavano dal perimetro di competenza conferito all'AIRR dall'art. 97 cpv. 2 LRTV, che ne limita il potere d'esame alla verifica dei contenuti redazionali dei programmi diffusi e al rispetto dei principi fondamentali in materia.

4.4 Alla questione se l'autorità precedente, limitando il proprio esame all'analisi del contenuto del programma e decontestualizzandolo rispetto ad eventuali accordi preliminarmente presi con i ricorrenti, abbia commesso un diniego di giustizia, va risposto negativamente.

4.4.1 Come ben rammentato dalle istanze precedenti nelle loro determinazioni, l'art. 97 cpv. 2 lett. a LRTV fissa i limiti dell'esame che l'AIRR può effettuare: essa può accertare se le trasmissioni contestate abbiano violato le disposizioni della legge stessa (art. 4 e 5) o del diritto internazionale pertinente relative al contenuto delle trasmissioni redazionali e tale controllo va esercitato esclusivamente a posteriori, nell'interesse esclusivo del pubblico e non al fine di proteggere i diritti personali di coloro che vi hanno preso parte (in questo, la

BGE 149 II 209 S. 216

via del ricorso dinanzi all'AIRR si distingue sostanzialmente dalle vie offerte dal diritto civile ed eventualmente penale: vedasi DTF 149 I 2 consid. 3.2.2, che concerne i commentari in un blog, e rispettivi richiami; sentenza 2C_386/2015 del 9 maggio 2016 consid. 1.2; MASMEJAN, op. cit., n. 26 ad art. 94 LRTV). Altrimenti detto, i vari preparativi e gli incontri tra i giornalisti e le persone intervistate che precedono la trasmissione sono esclusi in quanto tali da questo controllo (cfr. Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla radiotelevisione [LRTV] del 23 maggio 2013 in FF 2013 4237 segg., segnatamente pag. 4281 ove viene specificato che "la competenza degli organi di mediazione e dell'AIRR quanto ai ricorsi in materia di programma, in particolare, continua a essere limitata ai reclami contro contenuti redazionali già pubblicati. La vigilanza dei processi di produzione e preparazione tecnica dei programmi e i meri controlli d'opportunità non sono ammessi"; vedasi anche MASMEJAN, op. cit., n. 6 segg. ad art. 91 LRTV segnatamente n. 8 nonché n. 7 ad art. 97 LRTV).

4.4.2 A mente di questa Corte, è comprensibile che per i ricorrenti il contesto in cui sarebbe stata inserita la loro intervista fosse decisivo. Al riguardo va nondimeno sottolineato quanto segue. Da un lato, la e-mail di invito precisava che "stiamo realizzando un approfondimento sulla Casa anziani di Y. ed in particolare su quanto accaduto durante il periodo di pandemia, tra marzo e aprile. (...) daremo spazio alle testimonianze raccolte (...)", chiarendo perlomeno per iscritto quale sarebbe stato il taglio dei servizi. D'altro lato, in una procedura di questo genere, l'assenza di un'adeguata informazione da parte delle giornaliste riguardo al contesto ed al canale di diffusione dei servizi contenenti le loro interviste sarebbe tutt'al più rilevante solo se, e nella misura in cui, essa avesse contribuito ad una presentazione di una trasmissione di radio-televisione in contrasto con le esigenze dell'art. 4 cpv. 2 LRTV, quindi fosse stata a tal punto lacunosa da intaccare il contenuto della stessa dal punto di vista dell'interesse del pubblico a formarsi un'opinione; in altri termini se avesse compromesso il "prodotto finito", e ciò a prescindere dagli interessi individuali delle persone intervistate. Senonché, come esposto di seguito, sia con riferimento al servizio diffuso nel C. (infra consid. 5.1) che per quanto riguarda la trasmissione D. (infra consid. 5.2), la decisione impugnata non presta il fianco a critiche rispetto alla valutazione del servizio finito.

BGE 149 II 209 S. 217

5. Occorre ora esaminare se, con le due trasmissioni oggetto della presente procedura, sia stato violato l'art. 4 cpv. 2 LRTV.

5.1

5.1.1 I ricorrenti criticano innanzitutto il contenuto del servizio passato a C., che a loro avviso non ha rispettato il principio dell'oggettività e della corretta presentazione dei fatti. Trattandosi di un argomento particolarmente delicato e ad alto contenuto emotivo, una particolare attenzione e prudenza sarebbe stata a loro avviso necessaria. Intanto, C., pur aprendo la notizia con cifre relative all'insieme delle strutture del Cantone, si sarebbe poi concentrato esclusivamente su quella di Y. diffondendo solo quella parte di "inchiesta". Il servizio, poi, sarebbe stato montato in maniera accusatoria con interviste anonime, musiche cupe come sottofondo e commenti che evocavano il sospetto che nella casa per anziani non fosse stato fatto il necessario per evitare quelle morti. È vero, aggiungono, che il direttore generale delle case per anziani ha potuto esprimersi ed aveva ricevuto le domande in precedenza, ma l'ha fatto nel quadro di un'intervista pre-registrata, durante soli 3 minuti e 20 secondi (in un servizio di 10 minuti e 45 secondi in cui nel resto del tempo ha parlato chi ha formulato critiche e sospetti) e senza aver preliminarmente preso conoscenza del tenore degli altri interventi, ritrovandosi quindi come unico rappresentante istituzionale "sul banco degli imputati" senza poter reagire direttamente. Rilevano per di più che in tale contesto né è mai stato specificato che lui era direttore anche di altre tre strutture nelle quali si

erano registrate complessivamente due morti, né è mai stato fatto cenno al fenomeno degli asintomatici, che avrebbe potuto contribuire alla gravità dell'accaduto. In queste circostanze, i ricorrenti sostengono di non aver avvertito la necessità di "ritirare" la loro risposta poiché non erano consapevoli del contesto così accusatorio in cui sarebbero state inserite le loro dichiarazioni. In definitiva, a loro avviso, il servizio non avrebbe lasciato al telespettatore la possibilità di adottare una chiave di lettura alternativa o complementare in relazione alle possibili cause dei contagi e dei decessi nella casa anziani rispetto alla tesi (a loro dire superficiale) sostenuta nel servizio, di una gestione lacunosa della crisi e di un rispetto disattento delle direttive da parte della direzione. Per rimediare a tale mancanza di obiettività non basterebbe, secondo loro, affermare molto marginalmente a chiusura del servizio che il problema è "complesso" e lasciare solo al direttore il compito di illustrare in pochi minuti tale complessità. Il servizio sarebbe così stato anche

BGE 149 II 209 S. 218

manipolatorio poiché avrebbe presentato una prospettiva univoca senza dare conto di tutti i possibili ulteriori fattori che avrebbero potuto giocare un ruolo nella vicenda, non da ultimo il tema centrale del deperimento delle condizioni psico-fisiche delle persone anziane private della loro possibilità di muoversi e di intrattenere relazioni sociali. Il carattere schierato del servizio sarebbe emerso infine anche dall'intervista al deputato E., membro del partito MPS che aveva peraltro anche chiesto la costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta e presentato una denuncia penale in relazione ai decessi registrati nella Casa per anziani di Y.: nemmeno di questo intervento, i ricorrenti sarebbero stati preventivamente informati, non potendo quindi cogliere il taglio che sarebbe stato dato al servizio e quindi reagire prontamente. Infine, i ricorrenti lamentano un eccessivo trasporto emozionale da parte dei giornalisti rispetto alle testimonianze sentite, trasporto suscettibile di indurre il pubblico a concludere che non ci fosse altra spiegazione all'accaduto se non l'incompetenza e la superficialità della gestione da parte della Direzione amministrativa e sanitaria.

5.1.2 Come emerge anche dalla decisione impugnata, C. è una trasmissione televisiva di informazione regionale che va in onda tutte le sere alle ore 19.00, proponendo notizie di cronaca regionale con invitati, interviste, approfondimenti e collegamenti in diretta su tematiche rilevanti. Il servizio oggetto della presente procedura è focalizzato sulla Casa per anziani di Y., che viene presentata come quella "in cui è stata registrata una delle più alte concentrazioni di decessi e contagi" in quella prima ondata. Questa informazione (oggettiva) è preceduta e seguita, nella prima parte del servizio, dalle testimonianze di familiari delle vittime decedute nel mese di marzo 2020, dalle parole di alcuni dipendenti che riferiscono della difficoltà della situazione, e da un intervento di E., che rivendica chiarezza sull'accaduto. La seconda parte del servizio lascia poi uno spazio adeguato al direttore della casa per anziani, che riferisce delle numerose difficoltà incontrate nella gestione del virus una volta entrato nella struttura e dei provvedimenti adottati.

5.1.3 Il servizio ha un taglio specifico, focalizzato sulla struttura di Y. Nel complesso, è possibile affermare che esso va oltre la mera cronaca, ma d'altra parte non contiene una vera e propria inchiesta e non dà risposte o giudizi. I toni usati fanno senz'altro leva sulle emozioni e conferiscono un carattere piuttosto drammatico all'intero contributo, anche per dare atto ai famigliari delle vittime ed ai

BGE 149 II 209 S. 219

dipendenti della loro sofferenza, che a quello stadio iniziale della pandemia era indubbiamente molto forte.

Nondimeno esso fornisce, ancorché in pochi minuti, un'informazione appropriata ai telespettatori non da ultimo attirando continuamente l'attenzione sul fatto che sarebbe ancora stato necessario fare chiarezza, che non tutte le risposte sono state date e che il tema, complesso, "merita e meriterà sicuramente attenzione". Il presentatore usa parole molto empatiche giustificate dalla gravità della situazione descritta, ma all'ascoltatore medio resta un'immagine piuttosto oggettiva.

5.1.4 Per quanto precede, non è possibile affermare che con il servizio diffuso durante C. l'art. 4 cpv. 2 LRTV sia stato violato. Su questo punto, quindi, il ricorso va respinto e la decisione impugnata confermata.

5.2

5.2.1 Per quanto attiene all'emissione radiofonica D., i ricorrenti, dopo aver richiamato le medesime considerazioni generali riguardo alla mancata contestualizzazione delle interviste rilasciate ed all'ambiguità rispetto al vettore di diffusione, rilevano in sintesi che: a) all'intervista (pre-registrata) del direttore A. è stato concesso uno spazio di 3 minuti e 25 secondi nel servizio giornalistico di 24 minuti, senza che poi l'interessato sia stato invitato a partecipare alla discussione successiva in studio, dove avrebbe potuto fornire informazioni o formulare contestazioni più precise; b) la direttrice sanitaria è stata sentita per 1 minuto e 10 secondi sul tema molto complesso, peraltro non direttamente collegato al focus del servizio, della somministrazione di morfina nell'ambito delle cure palliative, senza che ciò fosse stato preliminarmente concordato e senza che le venisse data la possibilità di chiarire in cosa consistono queste prassi, lasciando planare invece l'impressione che a Y. si procedesse abusivamente senza seguire prassi o direttive; c) infine, sia il montaggio del servizio (predominanza di testimonianze di vittime emotivamente scosse, musiche cupe di sottofondo, partecipazione emotiva del presentatore), sia le domande a loro avviso tendenziose del presentatore, anche durante l'intervista successiva al Medico cantonale, avrebbero tolto ogni carattere oggettivo alla trasmissione.

5.2.2 Come ha avuto modo di rilevare anche la precedente istanza, la trasmissione D. è un appuntamento radiofonico di approfondimento quotidiano, dedicato all'analisi di temi di attualità che vengono presentati principalmente attraverso le diverse prospettive portate

BGE 149 II 209 S. 220

dagli interventi di ospiti in diretta. La trasmissione ha carattere informativo e, rispetto a C., lascia uno spazio più ampio ed un tempo maggiore per sviluppare i temi ed affrontarli in maniera approfondita ed equilibrata. La trasmissione D. del 10 giugno 2020 intitolata ddd si focalizza su ciò che è accaduto nelle prime settimane di emergenza sanitaria, nella Casa per anziani di Y. Dopo la copertina iniziale dove vengono proposti alcuni brevi spezzoni delle interviste a famigliari di ospiti della struttura ivi deceduti e ad un dipendente, il moderatore introduce la trasmissione e lancia il servizio successivo, anticipando che esso contiene il racconto dei famigliari delle vittime e di persone curanti, ma anche le voci dei responsabili amministrativi e sanitari; conclude che "i dettagli che emergono non lasciano indifferenti". Il servizio che segue dura complessivamente circa 22 minuti. In gran parte, esso ripropone in maniera più estesa le testimonianze trasmesse a C. la sera precedente di famigliari delle vittime e di un'infermiera (con la voce coperta dalla giornalista) che, anche in questo contesto, illustrano, con metafore anche molto forti ("cadono come birilli"), una situazione drammatica, che sostanzialmente appariva fuori controllo. Segue l'intervista al direttore amministrativo, anch'essa pre-registrata, e rispetto alla quale le giornaliste annunciano di voler ricevere da lui una serie di risposte agli interrogativi sollevati dagli interlocutori intervistati. Nei circa 3 minuti e 30 secondi a sua disposizione, il direttore ammette che la struttura si è trovata in una situazione di estrema difficoltà (parla di "lotta continua" in quelle tre settimane), prova a dare alcune spiegazioni ("il nemico era già all'interno della struttura quando abbiamo eretto [le]mura"; "[l'isolamento nelle camere]non è arrivata come indicazione"; "un paio di filiere che si sono incontrate e da

lì c'è stata l'esplosione") e riconosce che "qualcosa non ha funzionato" nella tempestività di reazione e nella comunicazione; quest'ultima, ammette, di fronte all'emergenza è passata in secondo piano. A questo punto le giornaliste introducono l'ulteriore questione della somministrazione degli oppiacei ai pazienti che, secondo gli intervistati, sarebbe avvenuta all'oscuro dei parenti. Interpellano al riguardo la direttrice sanitaria che, in un breve intervento (complessivamente circa 1 minuto) prende posizione su tali prassi, anche rispondendo alla domanda piuttosto aggressiva della giornalista che le chiede: "Quindi queste persone non sono credibili?".

5.2.3 In primo luogo occorre rammentare che sebbene la trasmissione in questione risalga al primo periodo della pandemia, ossia nella

BGE 149 II 209 S. 221

fase di emergenza acuta quando il pubblico e, quindi, gli uditori di D., erano confrontati con notizie molto emotive, talvolta confuse o persino strumentalizzate, questi già sapevano che il tema era complesso e che molti aspetti legati alla gestione della pandemia erano ancora incerti, se non addirittura ignoti. In altre parole il pubblico già all'epoca aveva iniziato a formarsi un'opinione autonoma e, quindi, a costruirsi un proprio "Vorwissen".

5.2.4 Si può concordare con i ricorrenti che la prima parte della trasmissione, ed in particolare le domande ivi poste dalle giornaliste, potevano, a tratti, avere un tono accusatorio (si pensi, ad esempio, alla domanda, accennata in precedenza, posta dalla giornalista alla direttrice sanitaria quando quest'ultima ha addotto le proprie spiegazioni rispetto alla prassi relativa alla somministrazione della morfina: "Quindi queste persone non sono credibili?"). Ciò può però senz'altro essere collegato all'alta percentuale dei decessi avvenuti nella struttura a quel momento, come anche al fatto che in tutta evidenza le giornaliste erano dell'opinione che, visti i mal-funzionamenti ivi riscontrati (riguardo segnatamente alle misure protettive, all'accesso alla struttura dopo il 9 marzo allorché era stato instaurato un divieto ed alla somministrazione di morfina ai residenti senza l'accordo dei parenti), occorreva ulteriormente indagare. Si è quindi in presenza di una trasmissione che atteneva più al giornalismo d'inchiesta che a un semplice resoconto, volto a stilare un bilancio della situazione presso la Casa per anziani di Y. Ora, come già ricordato da questa Corte nella sua prassi recente, la legislazione concernente i programmi non esclude né le prese di posizione e/o le critiche da parte dell'autore del programma, né il giornalismo d'inchiesta, ovvero quello in cui il giornalista difende un'opinione ed emette delle critiche particolarmente acerbhe; in quest'ultima evenienza la trasmissione, nel suo insieme, non deve però rivelarsi manipolatrice. Sapere se detta esigenza sia stata rispettata va determinato nel caso specifico, in base alle particolarità della fattispecie e della trasmissione nonché al carattere di quest'ultima. Il metro di valutazione è tanto più severo quanto più il tema è delicato o le critiche importanti (sentenza 2C_ 432/2022 del 31 ottobre 2022 consid. 3.4 e riferimenti).

5.2.5 Premesse queste considerazioni, non si può dire che nel suo complesso la trasmissione querelata sia stata manipolatrice. L'uditore non è infatti indotto a pensare, per mezzo di fatti presentati come oggettivi ma che in realtà sarebbero incompleti, che l'opinione e/o il punto di vista delle giornaliste sia l'unica verità; inoltre le persone

BGE 149 II 209 S. 222

intervistate, cioè il direttore della Casa per anziani e la direttrice sanitaria, hanno potuto confrontarsi con quanto loro addebitato. Il fatto che non vi sia stato un contraddittorio tra tutti i partecipanti (proprio perché, come

osservato dall'istanza precedente, data la delicatezza del tema, si è voluto evitare un confronto diretto tra i parenti delle vittime, i dipendenti e il direttore e la direttrice sanitaria della struttura) ma solo singole interviste e/o testimonianze non è determinante, come non lo è neppure la circostanza che non vi sia stata un'equivalenza quantitativa degli interventi sulle varie posizioni. In effetti, i responsabili della Casa per anziani, anche se il tempo di parola loro concesso era più corto, hanno comunque potuto fornire spiegazioni riguardo alle dichiarazioni accusatorie loro rivolte. Va poi rilevato che il servizio termina con un intervento in diretta del Medico cantonale, intervistato in studio direttamente dal giornalista. L'intervista dura circa 12 minuti. Dopo un commento empatico relativo alla sofferenza dei parenti delle vittime, il conduttore tematizza il doppio ruolo dell'Ufficio del medico cantonale di vigilanza e consulenza, in particolare durante la pandemia. In seguito, la discussione si focalizza sulla gestione del virus da parte delle case per anziani e sulle possibili cause delle difficoltà riscontrate da certe strutture, rilevando che dirimenti sono, in questi casi, la velocità e il rigore di reazione a fronte di uno sviluppo esponenziale dei casi. Vengono infine affrontati il tema dei tamponi sulle persone asintomatiche e la questione del consenso dei parenti per la somministrazione di morfina ai pazienti delle case per anziani. Ora, a mente di questa Corte, questo intervento dell'autorità ha un effetto equilibratore riguardo alla prima parte della trasmissione. Sebbene il giornalista abbia tentato di riportare il Medico cantonale a un giudizio sulla struttura di Y. ("[...]in certe altre [strutture]dove comunque il virus è entrato lo stesso, ma dove si è gestito decisamente meglio [...]"; "quindi in questo caso non si può parlare di fortuna o sfortuna [...]è l'atteggiamento della singola casa per anziani che indice [...]quindi la tempestività?"), questi ha infatti ridotto al minimo i riferimenti alla stessa, riportando le risposte alla situazione di difficoltà generale e informando il pubblico in maniera quanto più oggettiva possibile, pur nell'incertezza del momento. Egli ha infatti risposto in maniera il più possibile astratta e ha spiegato che il fatto che certe strutture fossero state colpite più duramente di altre era purtroppo anche dovuto al destino ("[...]ci sono alcune case che non sono state colpite. È brutto da dire ma è destino. Ci

BGE 149 II 209 S. 223

sono alcune case in cui il virus è entrato e in altre non è entrato [...]"). Infine, in risposta alla domanda se potesse essere stato il personale asintomatico a portare il virus nella casa per anziani di Y., ha chiarito che a quel momento non si conosceva ancora il concetto di pazienti asintomatici ("No, non anticiperei perché fino al 16 aprile non esisteva la nozione di anziani asintomatici. [...]. Ma, di nuovo, ribadisco che il concetto dell'asintomatico è qualcosa che adesso il 9 giugno ci sembra assolutamente chiaro, ma a quel momento non era così evidente"). Come osservato dall'autorità precedente non va poi dimenticato che ai radioascoltatori era chiara la circostanza che si stava "affrontando un tema dagli aspetti controversi ancora poco chiari, vista la mancanza di conoscenze sulle diverse modalità di trasmissione del Covid-19 all'epoca" e che si trattava di "una selezione ristretta di ipotesi esplicative che necessitavano indagini più approfondite" e, infine, che "altre risposte potevano essere fornite" (vedasi decisione impugnata pag. 13 consid. 9.12). Tutti questi elementi hanno quindi permesso al pubblico di formarsi un'opinione oggettiva sui fatti.

5.2.6 Premesse queste considerazioni, ne discende che nel suo complesso l'emissione, in un contesto di incertezza sulle informazioni a disposizione del pubblico, ha avuto quella distanza necessaria per restituire un'informazione obiettiva, così come esatto dalla prassi anche nei confronti del giornalismo d'inchiesta, offrendo al pubblico una presentazione obiettiva dei fatti e consentendogli di costruirsi una propria opinione. Il diritto in materia di programmi, segnatamente l'art. 4 cpv. 2 LRTV, non è stato quindi disatteso. Anche su questo punto il ricorso si rivela infondato e come tale va respinto.