Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.172/2004 /viz

Sentenza dell'8 marzo 2005
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, presidente,
Wurzburger e Müller,
cancelliere Bianchi.

Parti
X._____ SA,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Giovanni Augugliaro,

contro

Società svizzera di radiotelevisione (SRG SSR
idée suisse),
Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva,

Oggetto
violazione di disposizioni in materia di programmi televisivi (trasmissione "Falò" del 16 ottobre 2003, servizio "Ci vediamo in toilette"),

ricorso di diritto amministrativo contro la decisione
del 10 febbraio 2004 dell'Autorità indipendente di
ricorso in materia radiotelevisiva.

Fatti:
A.
Il 16 ottobre 2003 la Televisione svizzera di lingua italiana (TSI), nell'ambito del programma d'informazione "Falò", ha diffuso un servizio concernente presunte attività di usura praticate all'interno del Casinò di Lugano. Nel reportage, intitolato "Ci vediamo in toilette", veniva chiamata in causa anche la X._____ SA.
B.
Dopo essersi rivolta all'organo di mediazione, il 12 gennaio 2004 la X._____ SA è insorta contro la suddetta emissione dinanzi all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR). Quest'ultima, con giudizio del 10 febbraio 2004, ha deciso di non entrare nel merito del gravame per carenza di legittimazione ricorsuale dell'interessata.
C.
Il 18 marzo 2004 la X._____ SA ha inoltrato al Tribunale federale un ricorso di diritto amministrativo, con il quale chiede l'annullamento della decisione dell'AIRR. Censura, in particolare, la violazione degli art. 6 n. 1 e 13 CEDU, 4, 9, 29a e 30 cpv. 1 Cost. e 63 della legge federale sulla radiotelevisione, del 21 giugno 1991 (LRTV; RS 784.40).
Chiamate ad esprimersi, la Società svizzera di radiotelevisione ha rinunciato a presentare osservazioni, mentre l'Autorità indipendente di ricorso ha proposto che il gravame sia respinto.

Diritto:
1.
Le decisioni dell'Autorità indipendente di ricorso sulla conformità di un'emissione alle disposizioni in materia

di programmi possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 65 cpv. 2 LRTV).
Nell'ambito di tale rimedio, la legittimazione ricorsuale è retta dall'art. 103 OG e non deriva dalla semplice partecipazione alla procedura dinanzi all'istanza inferiore (DTF 130 II 514 consid. 1; 125 II 497 consid. 1a/bb). Tuttavia, il destinatario di una decisione di non entrata in materia è legittimato ad aggravarsi dinanzi al Tribunale federale contro il giudizio dell'AIRR, indipendentemente dall'esistenza di un interesse degno di protezione riguardo al merito della vertenza (DTF 130 II 514 consid. 2.3.2; 123 II 115 consid. 2b/aa e 2c/bb, 69 consid. 1b). Inoltrata tempestivamente (art. 106 cpv. 1 OG) e tesa a contestare la pronuncia di irricevibilità dell'AIRR per carenza di legittimazione, l'impugnativa in esame è pertanto ammissibile.
2.
Giusta l'art. 63 cpv. 1 LRTV, può interporre ricorso dinanzi all'AIRR chiunque abbia partecipato alla procedura di reclamo dinanzi all'organo di mediazione, abbia almeno 18 anni e sia cittadino svizzero o straniero con permesso di domicilio o di dimora. Inoltre il ricorrente deve presentare un ricorso firmato da almeno 20 persone che sarebbero legittimate a ricorrere se avessero adito l'organo di mediazione (art. 63 cpv. 1 lett. a LRTV, ricorso popolare) oppure deve provare di avere uno stretto legame con l'oggetto della o delle emissioni contestate (art. 63 cpv. 1 lett. b LRTV, ricorso individuale). Qualora sussista un interesse pubblico per una decisione, l'autorità di ricorso esamina anche i ricorsi sprovvisti dei venti confirmatari richiesti. In simili casi il ricorrente non ha diritti di parte (art. 63 cpv. 3 LRTV).
3.
Prima di affrontare, se del caso, la questione della legittimazione dinanzi all'AIRR, occorre esaminare le critiche che la ricorrente solleva in merito alla composizione dell'autorità inferiore. In effetti, tra i membri della medesima vi sarebbe il padre del direttore di un quotidiano ticinese che, a suo dire, avrebbe dovuto ricusarsi. Tale testata sarebbe stata profondamente coinvolta nella diffusione delle notizie date dall'emissione litigiosa e, al medesimo riguardo, anche interessata da querele penali. La decisione impugnata sarebbe perciò viziata da irregolarità essenziali.
3.1 Ai procedimenti di reclamo contro le emissioni radiotelevisive dinanzi all'AIRR non sono applicabili né la legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021; art. 3 lett. ebis PA), né l'ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e d'arbitrato (RS 173.31; art. 1 e allegato 1 della medesima ordinanza). Anche in questi procedimenti vanno tuttavia rispettate determinate garanzie elementari di procedura, la cui portata va definita secondo la situazione e gli interessi in gioco in ogni singolo caso. Possono però prevalersi di tali garanzie soltanto l'emittente interessata ed eventualmente il ricorrente che gode della legittimazione nel merito, ma non colui che presenta un ricorso popolare (DTF 122 II 471 consid. 2a; 121 II 29 consid. 2b/aa; sentenza 2A.47/1998 del 29 settembre 1998, in: Pra 1999 n. 6 pag. 36, consid. 3).
Nel caso specifico la ricorrente, oltre ad invocare la proponibilità di un ricorso popolare, pretende pure che le sia stata negata a torto la legittimazione ad agire mediante ricorso individuale. Da questo profilo, essa dovrebbe poter eccepire la mancata ricusazione di un membro dell'AIRR. Ai fini dell'evasione del ricorso la questione può comunque rimanere indecisa.
3.2 L'art. 30 cpv. 1 Cost. - riprendendo l'art. 58 vCost. (DTF 127 I 196 consid. 2b; 126 I 168 consid. 2b) - sancisce il diritto ad un giudice indipendente ed imparziale. Tale garanzia permette di esigere la ricusazione di un magistrato in presenza di circostanze concrete ed oggettive idonee a suscitare un'apparenza di prevenzione e a far sorgere un rischio di parzialità (cfr., più diffusamente, DTF 128 V 82 consid. 2a; 127 I 196 consid. 2b; 126 I 168 consid. 2a). Nei confronti di autorità amministrative, garanzie di principio equivalenti sono assicurate dall'art. 29 cpv. 1 Cost. (DTF 127 I 196 consid. 2b; 125 I 119 consid. 3b).
Dato il suo carattere particolare, alla procedura sui generis in materia di contestazione di programmi radiotelevisivi non può essere automaticamente trasposta la giurisprudenza del Tribunale federale relativa agli art. 29 e 30 Cost. (art. 58 e 4 vCost.; DTF 122 II 471 consid. 2a). Non è inoltre applicabile neppure l'art. 6 CEDU (DTF 122 II 471 consid. 2b). In mancanza di disposizioni specifiche, secondo sua prassi, l'AIRR si ispira, per analogia, ai motivi di ricusa di cui all'art. 10 PA (decisione AIRR del 7 ottobre 1987, in: GAAC 1988/52 n. 29 pag. 173, consid. 3; Martin Dumermuth, Rundfunkrecht, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli [a cura di], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basilea/Francoforte 1996, n. 471 [cit. Rundfunkrecht]).
3.3 Indipendentemente dalle particolarità che possono contraddistinguere i differenti regimi, nelle circostanze evocate dalla ricorrente non sono ravvisabili gli estremi di una violazione delle garanzie fondamentali relative

alla ricusazione delle autorità. In effetti, affinché un legame di parentela possa di per sé stesso suscitare sospetti di prevenzione occorre, in generale, che concerni il giudice ed una parte (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. b PA) o comunque un suo stretto familiare direttamente interessato all'esito del procedimento. Anche fondandosi su un'accezione ampia dei termini, un tale ruolo non può con tutta evidenza venir assegnato al congiunto - tra l'altro fratello e non figlio - del membro dell'AIRR oggetto della controversia. Del resto, il quotidiano diretto per l'appunto da questo fratello ha riferito della notizia divulgata dal controverso servizio televisivo al pari di tutta la stampa ticinese e senza dedicarvi spazi significativamente maggiori, come risulta dagli estratti di giornale versati agli atti dall'insorgente. Il direttore del giornale non ha inoltre curato personalmente alcun articolo sui rapporti tra l'interessata ed il Casinò di Lugano. Nemmeno il fatto che alcuni giornalisti della testata, il redattore
capo e non meglio precisati ignoti, implicitamente legati al settore della stampa, siano stati denunciati o querelati dalla ricorrente appare rilevante. Questi atti non appalesano infatti un'implicazione nella presente causa del direttore del quotidiano tanto importante da lasciar anche solo supporre che suo fratello sia stato privato dell'irrinunciabile oggettività insita nella sua funzione. È infine pacifico che il contestato membro dell'autorità non si è occupato della vicenda in precedenza, né si è mai espresso al riguardo.
4.
La ricorrente critica inoltre la disciplina della potestà ricorsuale prevista dall'art. 63 LRTV ed adduce che il progetto di revisione della medesima legge prefigura l'introduzione del diritto di ricorso anche per le persone giuridiche. Tale facoltà si imporrebbe comunque in virtù di disposti costituzionali e di trattati internazionali che conferiscono al cittadino il diritto ad un ricorso efficace.
4.1 Il principio secondo cui l'art. 63 cpv. 1 LRTV, conformemente al suo tenore letterale, si riferisce soltanto alle persone fisiche ed esclude la legittimazione ricorsuale dinanzi all'AIRR per le persone giuridiche è stato ribadito ancora recentemente da questa Corte (DTF 130 II 514 consid. 2.3.3; cfr. anche: DTF 123 II 69 consid. 2b; 121 II 454 consid. 2a). Questa regola non è una lacuna involontaria, bensì costituisce un silenzio qualificato della legge (DTF 123 II 69 consid. 3c; Gabriel Boinay, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996, n. 436). Essa trova giustificazione nella natura della procedura di vigilanza sui programmi, che non è un rimedio giuridico a tutela di interessi individuali, ma persegue l'interesse pubblico ad un'equilibrata e corretta informazione degli spettatori, ossia di persone fisiche (DTF 123 II 69 consid. 3b).
4.2 Nell'ambito della revisione totale della legge sulla radiotelevisione, il Consiglio federale ha effettivamente proposto di estendere il diritto di ricorso individuale anche alle persone giuridiche (Messaggio del 18 dicembre 2002, in: FF 2003 pag. 1399 segg., in part. pag. 1569 e 1641). Su questo punto, il progetto di legge non ha dato adito a discussioni dinanzi al Consiglio nazionale (BU 2004 CN n. 153 ad art. 100 nLRTV), e non dovrebbe trovare ostacoli nemmeno nel prosieguo dell'iter legislativo. Il nuovo testo di legge non era comunque ancora stato adottato al momento della decisione dell'autorità inferiore, né lo è tuttora, e la sua entrata in vigore non appare imminente. Il riconoscimento alla ricorrente della legittimazione ad adire l'AIRR comporterebbe pertanto un cosiddetto effetto anticipato positivo del probabile regime legale futuro. Salvo particolari eccezioni, in concreto non adempiute, un tale effetto è tuttavia inammissibile poiché contrario al principio di legalità (DTF 125 II 278 consid. 3c; sentenza 2A.567/1999 del 3 aprile 2000, in: RDAF 2000 II pag. 307, consid. 6b; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 4a ed., Zurigo 2002, n. 347 segg.).
4.3 Il Tribunale federale non ha mai ammesso la necessità di garantire la controversa facoltà di ricorso - malgrado il tenore dell'art. 63 LRTV e i limiti derivanti dall'art. 191 Cost. - in virtù di norme costituzionali e convenzionali (cfr., per una fattispecie analoga, DTF 123 II 69). Ad ogni modo, già è stato detto che l'art. 6 CEDU non è applicabile a questo tipo di procedure. Il giudizio sulla conformità di un'emissione alle disposizioni in materia di programmi non ha infatti un'influenza diretta su diritti e doveri di carattere civile (DTF 123 II 69 consid. 4b; 122 II 471 consid. 2b). Analogamente, anche l'art. 14 n. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, del 16 dicembre 1966 (Patto ONU II; RS 0.103.2), non trova applicazione. La ricorrente si richiama inoltre all'art. 13 CEDU che assicura ad ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciute nella Convenzione siano stati violati il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un'istanza nazionale (DTF 128 I 167 consid. 4.5; 123 II 402 consid. 4b/aa). Tuttavia essa non sostanzia in maniera minimamente plausibile la violazione di qualsivoglia libertà fondamentale (Mark E. Villiger, Handbuch des Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2a
ed., Zurigo 1999, n. 654). In ogni caso l'ordinamento vigente conferisce alle persone giuridiche sufficienti strumenti per tutelarsi in maniera efficace contro un'emissione televisiva. Oltre a poter facilmente provocare un

ricorso popolare, comunque problematico dal profilo dell'art. 13 CEDU, esse possono in particolare far uso dei rimedi di diritto penale e civile, segnatamente del diritto di risposta (art. 28g segg. CC). L'AIRR può del resto sospendere l'esame di un ricorso se tali mezzi, tra l'altro più utili alla difesa di interessi privati, rimangono inutilizzati (art. 64 cpv. 3 LRTV; DTF 120 Ib 156 consid. 2). Infine, l'art. 29a Cost. non è tuttora in vigore (RU 2002 pag. 3147 segg.), per cui la doglianza di una sua pretesa violazione è in ogni caso improponibile.
5.
La ricorrente censura poi il fatto che l'autorità inferiore non le abbia accordato un termine supplementare per la raccolta delle venti firme necessarie a soddisfare i requisiti di un ricorso popolare. La prassi dell'AIRR, che agisce in questo senso soltanto se il ricorrente non è patrocinato da un avvocato mentre nel caso inverso dichiara i gravami inammissibili (decisione AIRR del 24 maggio 1996, in: GAAC 1996/60 n. 93 consid. 3), configurerebbe a suo parere un eccesso di formalismo.
5.1 Vi è formalismo eccessivo, contrario all'art. 29 cpv. 1 Cost., allorquando la rigida applicazione di disposizioni formali non è giustificata da alcun interesse degno di protezione, è fine a sé stessa e complica in maniera insostenibile la realizzazione del diritto materiale oppure impedisce in modo inammissibile l'accesso ai tribunali (DTF 128 II 139 consid. 2a; 127 I 31 consid. 2a/bb). Da tale principio, così come da quello della buona fede, deriva l'obbligo per l'autorità di non sanzionare con l'inammissibilità determinati vizi di procedura, come ad esempio l'assenza di firma sull'atto di ricorso, ma di fissare se del caso alla parte interessata un breve termine per porvi rimedio (cfr. art. 30 cpv. 2 e 108 cpv. 3 OG, art. 52 cpv. 2 PA; DTF 120 V 413 consid. 5c e 6a). Il ricorrente deve comunque dar prova di una certa diligenza nel rispetto delle prescrizioni di forma ed il suo scritto deve ottemperare a condizioni minime (DTF 117 Ia 126 consid. 5c). Al riguardo le esigenze variano, risultando più severe, se il ricorso è redatto da un avvocato piuttosto che da una persona priva di specifiche conoscenze giuridiche (DTF 117 Ia 297 consid. 2, 126 consid. 5d; 116 II 745 consid. 2b).
5.2 Per l'esame dei reclami contro le emissioni radiotelevisive, il legislatore ha inteso istituire una procedura di facile accesso e poco formalista (Dumermuth, Rundfunkrecht, n. 458). In quest'ottica, appare di principio giustificato valutare senza eccessivo rigore la possibilità di sanare a posteriori un'impugnativa formalmente carente (Boinay, op. cit., n. 406; Martin Dumermuth, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basilea/Francoforte 1992, pag. 206 [cit. Programmaufsicht]). Per quanto concerne lo specifico requisito delle firme richieste per un ricorso popolare, un termine supplementare potrebbe di massima venir concesso, ad esempio, quando le sottoscrizioni, per una svista manifesta, si avvicinano soltanto alla ventina, oppure quando sono indicati i nomi, ma non le firme degli interessati (Boinay, loc. cit.; Dumermuth, Programmaufsicht, loc. cit.; idem, Rundfunkrecht, n. 463). Per contro, la facoltà di mutare, dopo la scadenza del termine d'impugnazione, un ricorso individuale inammissibile per carenza di legittimazione in un ricorso popolare non comporta la correzione di una semplice irregolarità formale, ma implica un cambiamento più sostanziale del tipo di procedura (Boinay, op. cit., n. 524).
5.3 Se l'ammissibilità di una modifica come quella descritta risulta già di per sé dubbia (Boinay, loc. cit.), essa va in ogni caso negata nel caso specifico. La conclusione s'impone innanzitutto perché la ricorrente era assistita da un avvocato, dal quale, come osservato, si deve pretendere maggior rigore rispetto ad un profano (Denis Barrelet, Droit de la communication, Berna 1998, n. 756). Inoltre il gravame dinanzi all'AIRR non accennava minimamente all'eventualità di un ricorso popolare, ma era chiaramente sviluppato come impugnativa individuale. Tale impostazione è stata assunta, per di più, nonostante il rapporto del mediatore fosse corredato dal testo delle disposizioni legali inerenti i mezzi di impugnazione e i relativi requisiti in materia di legittimazione. Già dalla semplice consultazione di tali norme al legale non poteva peraltro sfuggire che l'unico rimedio a disposizione della ricorrente era il ricorso popolare. Diversamente da quanto pretende quest'ultima, il comportamento di un avvocato, anche se negligente, è opponibile al mandante che gli affida la tutela dei propri interessi giuridici (DTF 114 Ib 67 consid. 2c; 114 II 181 consid. 2; sentenza 1P.485/1999 del 18 ottobre 1999, in: Pra 89/2000 n. 2 pag. 6,
consid. 4). Ne consegue pertanto che non concedendo all'insorgente un termine supplementare per rimediare alla rilevante manchevolezza del proprio atto di ricorso, l'autorità inferiore non è incorsa in un eccesso di formalismo.
6.
Da ultimo, la ricorrente sostiene che l'AIRR avrebbe ad ogni modo dovuto esaminare il ricorso perché sussisterebbe un interesse pubblico ai sensi dell'art. 63 cpv. 3 LRTV.
Ora, il disposto citato prevede espressamente che l'autore di un ricorso inammissibile non gode di alcun diritto

di parte, se l'autorità decide di trattare il caso per l'interesse pubblico che riveste. Non avendo dunque alcuna facoltà di intervento in corso di procedura, l'insorgente non può nemmeno impugnare dinanzi al Tribunale federale il rifiuto dell'AIRR di entrare nel merito o l'eventuale decisione resa a tale titolo (DTF 120 Ib 156 consid. 2c; Barrelet, op. cit., n. 759; Boinay, op. cit., n. 456). Su questo punto, il ricorso in esame è perciò inammissibile.
In ogni caso, è opportuno rilevare che l'interpretazione restrittiva della nozione di interesse pubblico su cui si fonda l'AIRR non appare destituita di fondamento. Di per sé, tutti i reclami rivestono in effetti un interesse per la collettività, considerato lo scopo delle disposizioni in materia di programmi. Non è dunque errato ritenere che il controllo istituito dall'art. 63 cpv. 3 LRTV abbia un proprio senso logico soltanto in caso di nuove questioni giuridiche di portata fondamentale per la concezione dei programmi oppure se sono in discussione i valori fondamentali di uno Stato democratico (Boinay, op. cit., n. 454; Barrelet, loc. cit.; Dumermuth, Rundfunkrecht, n. 467).
7.
Sulla base delle considerazioni che precedono il ricorso, nella misura in cui è ammissibile, va pertanto respinto, siccome infondato.
La tassa di giustizia va posta a carico della ricorrente, secondo soccombenza (art. 156 cpv. 1, 153 cpv. 1 e 153a OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
La tassa di giustizia di fr. 5'000.– è posta a carico della ricorrente.
3.
Comunicazione al patrocinatore della ricorrente, alla Società svizzera di radiotelevisione (SRG SSR idée suisse) e all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva.
Losanna, 8 marzo 2005
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: