

Misure per la protezione dei minori e per la tutela della dignità della donna nella pubblicità e nei mezzi di comunicazione

DDL 270



Commissione Affari Costituzionali - Senato

Audizione Confindustria Radio Televisioni

24 giugno 2021

Premessa

Confindustria Radio Televisioni formula in questa sede alcune osservazioni sulla proposta di legge relativa alla *“Tutela della dignità della donna nella comunicazione”*.

Condivisione preoccupazioni violenza di genere di qualsiasi tipo

L'Associazione condivide la preoccupazione, espressa nella relazione, per gli episodi di violenza di genere che si verificano con drammatica frequenza, e ricorda che il sistema informativo delle imprese associate è costantemente attento a dar conto del fenomeno e a sensibilizzare il pubblico sul tema.

Nessuna correlazione con la comunicazione pubblicitaria fortemente normato

Non può tuttavia condividere il collegamento che la relazione pare proporre tra il tema sopra accennato e la comunicazione pubblicitaria così come oggi effettuata. Va innanzitutto ricordato che il settore della pubblicità è già fortemente normato per quanto riguarda i broadcaster, mentre per le piattaforme online sussistono ancora grandi e allarmanti spazi di vuoti normativi e regolamentari.

D.lgs. 145/2017

Per limitare la menzione ai provvedimenti più rilevanti, si deve fare riferimento al D.lgs.02/08/2007 n. 145, di Attuazione dell'articolo 14 della Direttiva 2005/29/CE che modifica la Direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole, al TUSMAR e al Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale (68^a edizione del 9 febbraio 2021).

Autodisciplina IAP

Tali provvedimenti contengono già severe norme contro le discriminazioni e le rappresentazioni scorrette della figura dei minori e della donna. In particolare, il TUSMAR, all'art. 32 bis, comma 1, prevede che le comunicazioni pubblicitarie:

- 1) non pregiudichino il rispetto della dignità umana;**
- 2) non comportino né promuovano discriminazioni fondate su sesso, razza o origine etnica, nazionalità, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale;**
- 3) non incoraggiano comportamenti pregiudizievoli per la salute o la sicurezza.**

Ancora, l'art. 10 del Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale prevede che la comunicazione **“deve rispettare la dignità della persona in tutte le sue forme ed espressioni e deve evitare ogni forma di discriminazione, compresa quella di genere”**.

Codice autoregolamentazione media e minori

Si deve aggiungere che le emittenti radiotelevisive nazionali e locali associate a CRTV, consapevoli della responsabilità sociale legata alle attività editoriali nel 2002 hanno ridefinito (anche traendo spunto da precedenti analoghe esperienze, avviate sin dal 1993) regole di autodisciplina contenute nel Codice di autoregolamentazione Tv e Minori, volte a garantire, da un lato, un opportuno livello di tutela dei minori avverso trasmissioni potenzialmente nocive o non idonee, dall'altro un'adeguata disponibilità di una programmazione adatta e a loro specificamente rivolta. Il Codice, attualmente in fase di revisione, rappresenta lo strumento adatto a garantire la tutela dei valori posti a fondamento della proposta in esame.

Direttiva AVMS	<p>Infine, la Direttiva 2018/1808/UE sui servizi di media audiovisivo (Direttiva AVMS) disciplina il tema della discriminazione, proibendo contenuti che incitano alla violenza o all'odio (articolo 6).</p>
Legge di Delegazione europea	<p>In proposito, si ricorda che è stata recentemente approvata la legge 53/2021, (legge di delegazione europea 2020), cui seguirà l'emanazione di decreti attuativi che determineranno, tra l'altro, la revisione delle norme del TUSMAR. Laddove fosse ritenuto necessario, tale sede potrebbe offrire l'opportunità di ribadire e rafforzare la tutela dei principi sopra richiamati (art. 32 <i>bis</i>).</p>
Art. 42 Costituzione "libertà imprenditoriale"	<p>È importante rilevare che già la Direttiva "Televisione senza frontiere" del 1989, conteneva il principio di non discriminazione nelle comunicazioni commerciali. Tenendo conto degli sviluppi nell'organizzazione della società, alle discriminazioni basate su sesso, razza e nazionalità si sono aggiunte quelle basate su etnia, religione o credo, disabilità, età o orientamento sessuale (articolo 9 (c) (ii) della Direttiva AVMS).</p>
Art. 21 Costituzione "libertà manifestazione del pensiero"	<p>Non è dunque esatto affermare, come si legge nella relazione, che <i>"L'impianto complessivo di tali strumenti non contiene alcun richiamo, né espresso né implicito, alla discriminazione e alla strumentalizzazione dell'immagine femminile"</i>. L'uso corretto di tale immagine discende infatti dai principi di dignità e non discriminazione di genere, tutti positivamente espressi nelle norme richiamate. Si deve poi ricordare che, secondo la migliore dottrina, la pubblicità gode di una doppia tutela costituzionale, garantita dall'art. 42 Cost., in quanto espressione della libertà imprenditoriale, e dall'art. 21 Cost., in quanto manifestazione della libertà di manifestazione del pensiero.</p>
No censura preventiva Solo limitazioni eccezionali	<p>Quanto precede implica che la pubblicità non può essere soggetta a censura preventiva né a limitazioni che non siano tassativamente e chiaramente dettagliate. Le limitazioni devono avere inoltre carattere eccezionale ed essere volte a impedire condotte caratterizzate da un particolare disvalore. In questo senso la proposta pare prestare il fianco a rilievi di incostituzionalità in quanto, senza offrire un quadro di regole sufficientemente chiaro, impone finalità, norme, contenuti a quella che è a tutti gli effetti anche una manifestazione di creatività artistica.</p>
Ratio legis predeterminata	<p>Ciò premesso, si esamineranno alcune delle disposizioni della proposta, senza pretesa di completezza.</p> <p>1. Le finalità</p> <p>Suscita perplessità il fatto che si sia ritenuto necessario inserire un articolo dedicato alle "finalità" della norma. Ciò può indurre confusione ermeneutica, in quanto non si comprende bene se l'intento sia quello di fornire alle Autorità e ai Giudici una <i>ratio legis</i> predeterminata cui ricorrere nell'attività interpretativa. Dovendo il Giudice essere soggetto "solo alla legge", l'articolo potrebbe porsi in contrasto con la Costituzione, oltre a scontare una eccessiva vaghezza, sulla quale si dovrà comunque tornare.</p>

<p>Linguaggio non chiaro e univoco.</p>	<p>2. Le definizioni Come accennato nel punto precedente, costituisce principio generale quello secondo il quale le disposizioni debbono essere espresse con un linguaggio più chiaro e univoco possibile, per consentire agli operatori e alle Autorità di individuare condotte lecite e illecite. Inoltre, va ricordato che l'apparato definitorio ha rilevanza giuridica e deve essere idoneo ad orientare i destinatari delle norme, senza determinare eccessi di complessità e di dettaglio.</p>
<p>Non si definisce il concetto di "Immagine stereotipata".</p>	<p>Orbene, la proposta contiene, sotto tale profilo, definizioni, termini e distinzioni non chiare sotto il profilo del senso comune. Esemplicativo di tale criticità è il concetto di <i>"immagine stereotipata"</i>, del quale non viene fornita una definizione <i>ad hoc</i> nell'art. 2 della proposta, pur ricorrendo più volte nel testo. Lo <i>"stereotipo"</i> è concetto ricorrente nella narrativa pubblicitaria, pertanto non può essere ridotto di per sé a concetto negativo. Molti <i>"stereotipi femminili"</i> hanno infatti connotazione neutra o fortemente positiva.</p>
<p>Non può essere ridotto a concetto negativo</p>	<p>Inoltre, anche le definizioni positivamente fornite presentano vaghezza o esasperato tecnicismo. Espressioni come <i>"strumento passivo di esaltazione di tipologie di prodotti"</i> o <i>"immagini parziali e disumanizzanti del corpo femminile"</i> non appaiono chiarificatorie, anzi introducono fattispecie che necessiterebbero a loro volta di definizioni.</p>
<p>Operatori mondo web vanno ricompresi</p>	<p>Non è poi chiaro se l'ambito di applicazione della norma si estenda a tutte le piattaforme ricomprendendo quindi anche il mondo web.</p>
<p>Chiarezza sui destinatari delle norme</p>	<p>Non è neppure chiaro chi siano i destinatari delle norme, ovvero se esse si applichino solo al soggetto committente il messaggio pubblicitario ovvero anche alla concessionaria di pubblicità ovvero al soggetto che lo diffonde.</p>
<p>Difficile interpretazione Non è definita dall'art. 2</p>	<p>3. Pubblicità discriminatoria L'art. 3 introduce il concetto di <i>"pubblicità discriminatoria"</i>, che però non è presente nelle definizioni di cui all'art. 2 ed è comunque, così come formulata, risulta di difficile interpretazione. Il concetto stesso di discriminazione assume significati e declinazioni differenti a seconda dello specifico campo in cui viene in rilievo, e certo non aiuta la chiarezza l'espressione "offrono rappresentazioni discriminatorie di uomini e donne", che si presenta come tautologica. Si rileva, inoltre, la necessità di un'ulteriore riflessione sull'inserimento di tale principio nel Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, data la regolamentazione già esistente di tali problematiche nel TUSMAR e nei Codici di autodisciplina sopra richiamati.</p>
<p>Non ci sono riferimenti né ancoraggi di legge.</p>	<p>4. Pubblicità discriminatoria e "sessista" In disparte l'uso del termine <i>"sessista"</i>, che non ha riferimento alcuno nell'attuale panorama legislativo, e non consente quindi di ancorare la disposizione a interpretazioni e concetti noti, l'articolo appare da una parte troppo dettagliato, dall'altra eccessivo in alcune previsioni. In generale, quanto previsto dall'articolo in esame appare idoneo a incidere negativamente sulla libertà di iniziativa economica e d'impresa, considerando che alcune previsioni avrebbero l'effetto di impedire la partecipazione delle donne in pubblicità che non fossero relative a prodotti prettamente femminili o neutri.</p>

<p>Auspicate forme di autoregolamentazione</p>	<p>5. Controlli e sanzioni In via preliminare, si insiste sulla necessità che la materia sia disciplinata con l'adozione di forme di autoregolamentazione.</p>
<p>Ordine del giorno Aula Senato 15/3/2011</p>	<p>Tali strumenti sono già utilizzati in diversi ambiti. Si pensi al Codice di autoregolamentazione TV e minori, quello relativo alla autodisciplina pubblicitaria, che hanno dato ottimi risultati in relazione ai vari interessi coinvolti. In tale senso si inseriva una proposta precedente (ordine del giorno Aula Senato del 15 marzo 2011) concernente la rappresentazione dell'immagine femminile offerta dai media e dalla pubblicità che impegnava il Parlamento <i>ad "elaborare una proposta di Codice di autoregolamentazione che fornisca, nel rispetto delle norme e dell'indipendenza dell'informazione, linee guida al sistema radiotelevisivo, della carta stampata e della pubblicità che perseguano, anche nelle forme di linguaggio, il massimo rispetto della rappresentazione della figura femminile"</i>.</p>
<p>Risoluzione Parlamento Europeo</p>	<p>Più recentemente, il 17 aprile 2018 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione specifica sulla questione della parità di genere nel settore dei media nell'Unione europea. Il testo contiene una serie di raccomandazioni sulla questione della presenza delle donne sia nei media che nei contenuti mediatici.</p>
<p>Promuove autoregolamentazione e coregolamentazione</p>	<p>La risoluzione invita gli Stati membri a promuovere contenuti sulla parità tra donne e uomini nei media pubblici e li avverte dei rischi posti da una rappresentazione degradante delle donne e della comunità LGBT+, nonché da stereotipi di genere nei contenuti. Viene incoraggiata una serie di misure non vincolanti, come iniziative di educazione ai media o strategie per la parità di genere per dare un'immagine positiva delle donne nella programmazione televisiva. La risoluzione raccomanda anche che le autorità di regolamentazione stabiliscano i criteri per garantire una rappresentazione non stereotipata di donne e ragazze, e che prevedano la possibilità di rimuovere o sospendere i contenuti offensivi. Vi è dunque una precisa indicazione verso l'autoregolamentazione, rispetto alla quale il meccanismo di controllo e sanzionatorio declinato dalla proposta appare in controtendenza.</p>
<p>No Codice del Consumo</p>	<p>Si rileva inoltre la totale contrarietà all'inclusione di tale materia nell'ambito del Codice del consumo, con la conseguente potestà di verifica e sanzione in capo all'AGCM, la cui competenza è strettamente legata ad aspetti economici della comunicazione. Come noto, la verifica della tutela dei minori e della dignità umana è affidata dal TUSMAR all'Agcom che, come peraltro rilevato, nell'ambito dell'audizione del 10 giugno scorso sul ddl in esame, dalla Dott.ssa Giomi, componente del Consiglio dell'Autorità, rimane competente in ambito audiovisivo e radiofonico, in materia pubblicitaria, anche rispetto alle piattaforme. L'attribuzione ad AGCM di un ruolo di vigilanza in materia pubblicitaria determinerebbe un contrasto tra autorità indipendenti, che non potrebbe non ripercuotersi sull'efficacia degli strumenti di tutela previsti dal ddl in esame.</p>
<p>No AGCM Contrasto con competenza AGCOM</p>	<p>Fermo quanto precede, l'art. 5 prevede una nuova composizione dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, disponendo addirittura un incremento del numero dei membri adibiti alla funzione di vigilanza e controllo (con conseguente impegno economico). Tutto ciò non considerando adeguatamente il ruolo</p>

dell'Agcom, che ha già gli strumenti e l'esperienza per monitorare il settore e intervenire, ma che viene citato solo per rendere un parere non vincolante.

Inoltre, la stessa idea di composizione della Autorità così come prospettata pare ispirata ad un modello desueto.

Suscita perplessità anche la previsione di un controllo preventivo da parte dell'AGCM sullo spot pubblicitario, che pare adombrata nell'art. 6, comma 1°.

Altrettanto critica deve essere la posizione rispetto alla previsione giudizio cautelare da instaurarsi davanti all'Autorità che rischia di causare, a seguito di valutazioni che vengono definite "sommarie", gravi pregiudizi economici.