

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. CCXXI-bis**  
**n. 1**

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI IN MATERIA DI  
TUTELA DEI DIRITTI DEI MINORI

(Secondo semestre 2004)

*(Articolo 10, comma 7, secondo periodo, della legge 3 maggio 2004, n. 112)*

**Presentata dal Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**  
**(CALABRÒ)**

---

**Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 2005**

---



**INDICE**

Premessa .....	<i>Pag.</i>	5
1. Il quadro normativo .....	»	5
2. La vigilanza .....	»	7
2.1 <i>Introduzione</i> .....	»	7
2.2 <i>Il sistema di monitoraggio televisivo</i> .....	»	8
2.3 <i>Gli interventi stimolati da segnalazione</i> .....	»	9
3. L'Attività sanzionatoria .....	»	10
3.1 <i>Svolgimento dei procedimenti sanzionatori</i> .....	»	10
4. I Rapporti istituzionali .....	»	12
4.1 <i>I comitati regionali per le comunicazioni</i> .....	»	12
4.2 <i>Il consiglio nazionale degli utenti</i> .....	»	13
5. Interventi in corso .....	»	16
6. Osservazioni e proposte .....	»	17



## **Premessa**

La presente Relazione è stata redatta ai sensi dell'articolo 10, comma 7, della legge 3 maggio 2004, n. 112, che impone all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di inviare alla Commissione parlamentare per l'infanzia, di cui alla legge 23 dicembre 1997, n. 451, una relazione informativa sullo svolgimento delle attività di sua competenza in materia di tutela dei diritti dei minori, corredata da eventuali segnalazioni, suggerimenti o osservazioni.

Questa prima Relazione rende conto di quanto svolto dall'Autorità nel semestre giugno-dicembre 2004 ed è suddivisa in cinque aree tematiche distinte riferite alla presentazione del quadro normativo, all'attività di vigilanza, a quella sanzionatoria, ai rapporti istituzionali con i Comitati regionali per le comunicazioni e con il Consiglio nazionale degli utenti, e agli interventi normativi in corso.

## **1. Il quadro normativo**

L'influenza che il mezzo televisivo può esercitare sui minori ha nel tempo evidenziato l'esigenza di fornire una tutela specifica e rafforzata a tale categoria di utenti cd. "deboli". Al fine di assicurare una tutela quanto possibile onnicomprensiva, il quadro legislativo italiano in materia di tutela dei minori nel settore radiotelevisivo incide sia sui contenuti di tipo editoriale che su quelli di carattere pubblicitario.

Come noto, la legge 6 agosto 1990, n. 223, ha vietato la trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori e ha introdotto disposizioni volte ad impedire la trasmissione di opere cinematografiche che siano state vietate ai minori di 18 anni e a limitare la trasmissione dei film vietati ai minori di 14 anni alle ore serali tra le 22.30 e le 7. Analoga disciplina è stata introdotta per le opere televisive per le quali, se contenenti scene pornografiche o gratuitamente violente, vige il divieto assoluto di trasmissione, mentre, se contenenti scene di sesso o violenza, si applica la fascia oraria compresa tra le 23 e le 7.

Per quanto concerne i messaggi pubblicitari, la legge n. 223/90 dispone che essi non debbano arrecare pregiudizio morale o fisico ai minorenni e ne vieta l'inserimento nei cartoni animati; inoltre, in base alla legge 30 aprile 1998, n. 122 i programmi per bambini, se la loro durata è inferiore ai trenta minuti, non possono essere interrotti dalla pubblicità.

Allo scopo di impedire che la pubblicità possa arrecare pregiudizio ai minorenni, in recepimento della direttiva Televisione senza frontiere, sono previste norme

specifiche relativamente al contenuto dei messaggi, che non devono esortare i minorenni all'acquisto di prodotti sfruttandone l'inesperienza o la credulità, o a persuadere o genitori ad acquistare prodotti sfruttandone la fiducia o mostrare minorenni in situazioni pericolose.

La legge 3 maggio 2004, n. 112, ha arricchito tale quadro includendo il Codice di autoregolamentazione "TV e minori", sottoscritto presso il Ministero delle comunicazioni il 29 novembre 2002 dalle emittenti RAI, RTI, La 7, Mtv Italia, e dalle associazioni Aeranti Corallo, Frt, Cnt, Rea, Conna, Terzo Polo, Gri e Lab, tra le previsioni sanzionabili dall'Autorità, con ciò mutando profondamente il quadro di riferimento per l'Autorità rispetto ai tradizionali codici di autoregolamentazione.

Originariamente, infatti, la possibilità di intervento dell'Autorità, rispetto a violazione di disposizioni autoregolamentari segnalate dal Comitato di applicazione del Codice, era limitata soltanto alle ipotesi in cui il "fatto" realizzato dall'emittente costituisse una violazione delle disposizioni di legge alla cui osservanza l'Autorità è preposta, secondo un meccanismo di raccordo tra l'attività del Comitato e quella dell'Autorità.

Con l'entrata in vigore della legge n. 112/2004, anche le violazioni del Codice di autoregolamentazione "TV e minori" sono sanzionate secondo lo schema procedimentale disciplinato dall'articolo 31 della legge n. 223/90. Inoltre, è stato rafforzato il ruolo del Comitato di applicazione del Codice che, da mero soggetto segnalante, assume una funzione di collaborazione con la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità nella verifica del rispetto delle norme poste a tutela dei minori nel settore radiotelevisivo.

Oltre al Codice di autoregolamentazione del 2002, che a seguito della sua incorporazione nella legge n. 112/2004 si sostanzia in una sorta di co-regolamentazione dove operano congiuntamente le volontà di soggetti privati e del legislatore, l'Autorità tiene conto anche dei codici autoregolamentari già esistenti, quali la Carta di Treviso adottato con il protocollo di intesa del 1990 sul rapporto tra informazione e minori stipulato da FNSI e alcune associazioni; il Codice di Autodisciplina pubblicitaria, con particolare riferimento agli articoli 11 e 28 *bis*; la Carta dei doveri del Giornalista, espressione del Consiglio Nazionale Ordine dei Giornalisti e Federazione Nazionale della Stampa). In mancanza di specifici apparati sanzionatori a corredo delle norme sostanziali ivi contenute, l'attività di verifica rischia, però, di risolversi nell'invio nei confronti delle emittenti una semplice lettera di richiamo ad una maggiore osservanza dei principi ivi affermati

Il quadro nazionale è, infine, integrato da numerose disposizioni di origine comunitaria. Tra queste, va dato in primo luogo conto delle previsioni contenute nella citata direttiva Televisione senza frontiere che annovera, oltre alle disposizioni che incidono sul contenuto della programmazione e della pubblicità, anche meccanismi di possibile interdizione delle trasmissioni transfrontaliere che abbiano un contenuto lesivo

dei minori. In particolare, gli Stati membri, in caso di violazione manifesta, seria e grave nonché reiterata nell'arco di un anno del divieto di trasmissione di programmi che possano nuocere ai minori, possono attivare una procedura di sospensione delle trasmissioni televisive provenienti da altri Stati membri.

Tale ipotesi va tenuta distinta dalla possibilità, prevista sempre dalla direttiva Televisione senza frontiere, di trasmettere programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni qualora la fascia oraria prescelta o l'impiego di determinati sistemi tecnici consentano di escludere che minorenni vi assistano. Per quanto concerne le trasmissioni via satellite o cavo, l'Autorità ha previsto il duplice obbligo della trasmissione ad accesso condizionato e durante fasce orarie notturne<sup>1</sup>. L'Autorità ha, inoltre, stabilito che tutti i navigatori dei programmi, per la cui ricezione è necessario l'impiego di un decodificatore, devono essere predisposti per la ricezione dei descrittori parentali<sup>2</sup>.

Va, inoltre, citata la Raccomandazione del 24 settembre 1998, concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana, attualmente in corso di revisione da parte delle istituzioni comunitarie al fine di estenderne l'applicazione anche a mezzi di comunicazione diversi da quelli tradizionali<sup>3</sup>, che non solo incoraggia in modo particolare il ricorso alla co-regolamentazione, ma invita gli Stati membri a fornire agli utenti le necessarie informazioni sui possibili rischi derivanti dal contenuto dei servizi e sugli adeguati strumenti di protezione esistenti; a presentare i contenuti legalmente consentiti ma nocivi per i minori in modo da offrire un minimo di informazioni sul loro carattere pregiudizievole; a sostenere l'esercizio del controllo parentale, di modo che genitori ed educatori possano avvalersi dell'assistenza di servizi o dispositivi facili da usare, nonché ad introdurre sistemi efficaci di gestione dei reclami concernenti contenuti che non rispettano le norme in materia di tutela dei minori.

## **2. La vigilanza**

### **2.1. Introduzione**

La tutela dei minori è uno dei compiti più delicati affidati all'Autorità dalla legge n. 249/97, in base al cui articolo 1, comma 6, lett. b) n. 6, la Commissione per i servizi e i prodotti *“verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela*

<sup>1</sup> Art. 15 della delibera dell'Autorità n. 127/00/CONS, come modificata dalla delibera n. 289/01/CONS.

<sup>2</sup> Allegato A alla delibera dell'Autorità n. 216/00/CONS.

<sup>3</sup> Proposta di Raccomandazione del 30 aprile 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dei minori e della dignità umana e al diritto di replica relativamente alla competitività dell'industria europea dei servizi audiovisivi e d'informazione, COM(2004) 341 def.

*dei minori, anche tenendo conto dei codici di autoregolamentazione relativi al rapporto tra televisione e minori e degli indirizzi della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi".*

La vigilanza sugli obblighi previsti a tutela dei minori rappresenta un compito ad elevata problematicità, anche perché suscettibile di investire sensibilità, percezioni e valutazioni qualitative non di rado contrastanti. Il grado di problematicità è anche connesso a difficoltà interpretative di alcune norme in materia, che comportano un certo grado di incertezza circa la loro applicazione. Per questi motivi, l'Autorità non ha ritenuto opportuno assumere parametri di valutazione statici, ma ha inteso procedere nella direzione di un confronto continuo con le emittenti, il pubblico e gli esperti della materia.

Per effettuare in concreto l'attività di vigilanza, l'Autorità, da una parte, si avvale di un sistema di monitoraggio televisivo della programmazione trasmessa dalle emittenti; dall'altra, opera su segnalazione dei soggetti interessati, verificando la fondatezza delle loro denunce.

## **2.2. Il sistema di monitoraggio televisivo**

La competenza al monitoraggio delle trasmissioni televisive è stabilito dall'art. 6, comma 6, lett. b), n. 13, della legge n. 249/97, in capo alla Commissione per i servizi e i prodotti e realizzato dal Dipartimento vigilanza e controllo.

Esso è articolato intorno alle seguenti quattro aree tematiche: "*Garanzie dell'utenza*" (con particolare riferimento alla tutela dei minori), "*Obblighi di programmazione*" dei concessionari (comprese le quote di produzione e di emissione delle opere europee), "*Pubblicità*" (comprensiva del controllo degli indici di affollamento, del collocamento degli spot e del loro contenuto) e "*Pluralismo*" (politico, culturale, sociale). La tutela dei minori costituisce un aspetto fondamentale all'interno dell'area "*Garanzie dell'utenza*".

Il monitoraggio dei programmi e la videoregistrazione dei palinsesti televisivi trasmessi dalle emittenti nazionali terrestri, pur essendo garantito nell'arco delle 24 ore, è particolarmente attento nella fascia oraria 20.00-23.00 (ivi compresi i telegiornali serali), che, per contenuti trasmessi, tipologia di spettatori e indici di ascolto rilevati, appare di peculiare interesse.

Per quanto concerne il modello organizzativo predisposto per lo svolgimento del monitoraggio in materia di tutela dei minori si è ritenuto opportuno, coerentemente con le altre esperienze avviate nel settore, adottare una metodologia che valorizzi il lavoro di gruppo, che preveda il coinvolgimento di professionalità nei settori psicologico e sociologico e l'istituzione di cicli di formazione permanente rivolti agli addetti allo svolgimento di tale attività.



Con riferimento alla fascia oraria citata, nel corso dell'anno 2004 sono state monitorate complessivamente circa diecimila ore di programmazione andata in onda sulle emittenti televisive nazionali Rai Uno, Rai Due, Rai Tre, Rete 4, Canale 5, Italia 1, La 7, Mtv, Rete A:

Periodo	Telegiornali	Trasmissioni extraTg
1° semestre	1.089	2.457 <sup>4</sup>
2° semestre	1.140	2.265 <sup>5</sup>
Anno 2004	2.229	4.722

Tra i programmi monitorati, trentotto sono stati oggetto di ulteriore valutazione, in quanto ritenuti suscettibili di successivi approfondimenti alla luce della normativa posta a tutela dei minori.

### **2.3. Gli interventi stimolati da segnalazione.**

Per quanto concerne le segnalazioni provenienti dalle associazioni di settore e da privati cittadini, il Dipartimento vigilanza e controllo dell'Autorità, nel periodo gennaio-dicembre 2004, ha vagliato – oltre a quelle tuttora in corso di verifica – più di 40 nuove presunte ipotesi di violazione. A fronte delle verifiche effettuate, ha disposto, ai sensi del Regolamento in materia di procedure sanzionatorie approvato con la delibera n. 425/01/CONS, l'archiviazione di 20 esposti pervenuti, ritenendo che le fattispecie segnalate non integrassero violazioni della normativa posta a tutela del minore. Inoltre, nel medesimo periodo, con riferimento alle interrogazioni parlamentari, ha provveduto a trattare 6 atti di sindacato ispettivo in materia di tutela dei minori, trasmessi per l'acquisizione degli elementi di competenza perlopiù dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministero delle comunicazioni

Tali attività hanno richiesto spesso la collaborazione della Sezione di Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno, del Comando del Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria della Guardia di Finanza, degli Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni e del Dipartimento dello spettacolo del Ministero per i beni e le attività culturali.

---

<sup>4</sup> Comprese n. 649 fiction e n. 234 di film prodotti per il cinema. Si tenga presente che l'Autorità ha sanzionato alcuni film originariamente destinati al mercato cinematografico e giudicati idonei dai competenti Organi per la visione da parte dei minori in quello specifico circuito, e successivamente trasmessi in televisione. "In tal caso..." - si precisa nella delibera n.26/04/CSP - "... il predetto giudizio di idoneità deve essere riformulato – dall'Autorità in sede di procedimento ai fini dell'applicazione del citato articolo – tenendo in dovuta considerazione, le peculiarità legate al nuovo mezzo di diffusione attraverso il quale il film è veicolato al pubblico (mezzo televisivo), in rapporto al quale devono essere compiute le valutazioni circa la potenziale lesività delle immagini e dei contenuti del film agli interessi dei minori".

<sup>5</sup> Comprese n. 676 fiction e n. 356 di film prodotti per il cinema.

Negli ultimi mesi si sono inoltre molto intensificati i rapporti tra l'Autorità e il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori, che procedono, in collaborazione tra loro, alla verifica dell'osservanza delle disposizioni in materia.

Il lavoro svolto su segnalazione comprende anche l'attività di vigilanza sulle emittenti televisive locali. A questo riguardo, la sottoscrizione, in data 25 giugno 2003, dell'atto di approvazione dell'accordo-quadro tra l'Autorità, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome ha costituito un punto di arrivo nell'ambito del complesso iter procedurale seguito per dare corso al processo di decentramento sul territorio delle funzioni dell'Autorità, previsto nella legge istitutiva n. 249/97.

Con l'atto di approvazione dell'accordo-quadro stesso, si è stabilito di dare avvio ad una prima attuazione sperimentale della delega di funzioni sul territorio anche con riguardo alla vigilanza in materia di tutela dei minori. Allo stato attuale 13 Comitati regionali per le comunicazioni hanno stipulato la convenzione con l'Autorità per l'esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni e stanno provvedendo ad inviare, tra l'altro, le verifiche svolte sull'emittenza locale anche in materia di tutela dei minori.

### **3. L'attività sanzionatoria**

#### ***3.1. Svolgimento dei procedimenti sanzionatori***

Per quanto riguarda la disciplina delle procedure di irrogazione delle sanzioni, la norma di riferimento in materia è rappresentata dall'articolo 31 della legge n. 223/90, in coordinamento con le disposizioni della delibera n. 425/01/CONS, che limita la durata del procedimento in 150 giorni, prorogabili di ulteriori 60 per esigenze istruttorie.

In materia, la legge n. 112/2004 è intervenuta su due aspetti.

In primo luogo, all'art. 10, comma 5, ha previsto un'applicazione generalizzata del procedimento senza diffida, e dunque ridotto alle sole fasi della contestazione e dell'ordinanza-ingiunzione in caso di inottemperanza, che originariamente era circoscritto alle sole ipotesi di trasmissione di programmi che possono nuocere i minori. La previsione della legge n. 112 contiene, infatti, un riferimento generale alla violazione di norme in materia di tutela dei minori, così estendendo l'applicabilità del procedimento sanzionatorio abbreviato anche alle ipotesi di trasmissione di contenuti pubblicitari nocivi per i minori.

In secondo luogo, il comma 6 del medesimo art. 10 ha provveduto ad incrementare sensibilmente il limite minimo (elevato a 25.000 Euro) e massimo (elevato

a 350.000 Euro) della sanzione edittale prevista per tutte le violazioni alle norme in materia di minori. Tale circostanza non solo sembra idonea ad incrementare l'efficacia deterrente della sanzione (pecuniaria) prevista, ma sicuramente contribuisce a rendere più incisivi ed effettivi gli interventi dell'Autorità.

In particolare, essendo aumentato il minimo della sanzione edittale, il ricorso da parte delle emittenti al beneficio del pagamento in misura ridotta previsto dall'articolo 16 della legge 14 novembre 1981, n. 689 (legge generale di disciplina della attività di irrogazione delle sanzioni amministrative), comporterà il pagamento di una somma pari a euro 50.000 (doppio del minimo).

Appare, infine, significativa la previsione, introdotta dall'art. 10, comma 4, della medesima legge n. 112, per cui le emittenti devono dare adeguata pubblicità alle sanzioni inflitte sia dall'Autorità che dal Comitato, e darne notizia nei notiziari diffusi in ore di massimo o di buon ascolto.

Per quanto attiene all'anno 2004, sono stati conclusi 45 procedimenti aperti dal Dipartimento garanzie e contenzioso su segnalazione del Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e Minori, Dipartimento Vigilanza e Controllo, Ministero delle Comunicazioni – Ispettorati territoriali, dei quali:

- 24 ordinanze ingiunzione:
  - 22 per la violazione dell'articolo 15, comma 10, della legge n. 223/90,
  - 2 per la violazione dell'articolo 1, comma 26, della legge n. 650/96;
- 8 archiviazioni per intervenuta oblazione per violazione dell'articolo 15, comma 10 della legge n. 223/90;
- 13 archiviazioni nel merito per violazione dell'articolo 15, comma 10 della legge n. 223/90.

Inoltre sono state adottate 2 diffide:

- 1 per la violazione dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 223/90;
- 1 per l'inosservanza dell'articolo 15 della delibera n. 127/00/CONS.

In considerazione dell'accertamento di una programmazione su una emittente via satellite palesemente inadatta e pregiudizievole dello sviluppo psichico e morale dei minori, è stata poi deliberata la revoca di autorizzazione alla diffusione di programmi via satellite alla Società Edi on web s.r.l. (canale satellitare *Superpippa Channel*), unitamente all'ordinanza ingiunzione ai sensi dell'articolo 1, comma 31 della legge 31 luglio 1997 n. 249 (inottemperanza a diffida impartita dall'Autorità).

Sono stati altresì adottati:

- 16 atti di contestazione:
  - 12 per la violazione dell'articolo 15, comma 10 della legge n. 223/90;
  - 1 per la violazione dell'articolo 1, comma 26 della legge n. 650/96;
  - 3 per la violazione dell'articolo 10, comma 3 della legge n. 112/2004.
- 42 Atti di archiviazione in via amministrativa:

- 2 per la presunta violazione dell'articolo 4, comma 4, lettera a) del Codice di autoregolamentazione TV e Minori;
- 3 per la presunta violazione dell' articolo 8, comma 1 della legge n. 223/90;
- 2 per la presunta violazione dell'articolo 1, comma 26 della legge n. 650/96;
- 35 per la violazione dell'articolo 15, comma 10 della legge n. 223/90.

## **4. I rapporti istituzionali**

### **4.1. I comitati regionali per le comunicazioni**

L'articolo 1, comma 13, della legge n. 249/97 considera i Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.) - istituiti con legge regionale - "funzionalmente organi" dell'Autorità, attraverso cui assicurare le esigenze di decentramento sul territorio delle funzioni in tema di comunicazioni.

La sottoscrizione, in data 25 giugno 2003, dell'atto di approvazione dell'accordo-quadro tra l'Autorità, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome ha costituito un punto di arrivo nell'ambito del complesso iter procedurale seguito per dare corso al processo di decentramento sul territorio delle funzioni dell'Autorità, previsto nella legge istitutiva n. 249/97.

Quasi tutte le Regioni hanno emanato le leggi di istituzione del proprio Co.re.com. e provveduto a nominarne Presidente e componenti.

L'accordo-quadro ha individuato i principi generali concernenti l'esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni e prefigura, altresì, il contenuto delle singole Convenzioni tra l'Autorità e gli Organi competenti come individuati dalle leggi regionali. A conclusione di un lungo lavoro, Autorità e Regioni hanno così definito la "cornice" entro cui collocare le materie delegabili, i criteri, i tempi e modi per il loro conferimento, i poteri sostitutivi, gli obblighi di informazione e l'impianto finanziario.

L'intesa raggiunta con l'accordo-quadro prevede una prima attuazione sperimentale, relativa ad un semestre, relativamente a cinque deleghe sul territorio tra le quali la vigilanza in materia di tutela dei minori, con riferimento al settore radiotelevisivo locale.

Con la delibera n. 402/03/CONS del 12 novembre 2003 l'Autorità ha approvato lo schema-tipo di Convenzione per l'esercizio delle funzioni delegate; ha quindi stabilito, con riferimento ai Co.re.com. Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Puglia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta, di procedere alla stipula delle apposite Convenzioni per la delega di funzioni. Con successive delibere n. 18/04/CONS del 28 gennaio 2004 e n. 95/05/CONS del 3 marzo 2005, l'Autorità ha stabilito, con riferimento rispettivamente ai Co.re.com. Piemonte,

Veneto, Marche e Molise e al Co.re.com. Lombardia di procedere alla stipula delle Convenzioni.

Ad oggi, ben tredici Comitati regionali per le comunicazioni<sup>6</sup> hanno già stipulato la Convenzione con l'Autorità, hanno iniziato ad esercitare le funzioni decentrate sul territorio e daranno riscontro all'Autorità delle attività svolte nei prossimi mesi .

Nella riunione del Consiglio del 21 aprile 2004, si è inteso fornire alle istituzioni delegate alcuni criteri atti a ripartire le funzioni territorialmente tra i vari Co.re.com. e tra questi e l'Autorità. Nella circolare emanata ai Co.re.com si sono indicate alcune linee guida che, oltre a facilitare l'esercizio delle funzioni delegate consentiranno all'Autorità di mantenere una funzione di coordinamento e di indirizzo finalizzata ad un'applicazione uniforme delle funzioni su tutto il territorio nazionale. Si tenga presente, infatti, che le linee guida appena citate si riferiscono anche alla delicata funzione di vigilanza in materia di tutela dei minori (ex art. 4, comma 1, lett. a), della Convenzione per la delega delle funzioni).

Infine, l'Autorità ha richiesto al Ministero per la funzione pubblica di sostenere un progetto di formazione e aggiornamento ai fini dell'approfondimento, da parte dei dirigenti e dei funzionari interessati (dei Co.re.com e dell'Autorità), delle questioni relative all'esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni (tra le quali, appunto, la tutela dei minori) e delle altre attività di comune interesse e reciproca collaborazione. Il Ministero, nel rispondere positivamente, ha indicato nel Formez l'istituto di formazione e di studi incaricato dello svolgimento del progetto.

Gli incontri di formazione e di aggiornamento del personale si sono svolti, presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione a Caserta, nei mesi di settembre, ottobre e dicembre 2004 e hanno rappresentato un'utile occasione di confronto sulle materie delegate ai Co.re.com. Per quanto concerne la tutela dei minori, nel corso di tali incontri, si è ritenuto necessario approfondire la materia sotto vari profili. Sono stati, infatti, svolti seminari incentrati sugli aspetti di natura teorico-giuridica e *workshop* tesi perlopiù alla descrizione e allo studio di casi pratici.

#### **4.2. Il Consiglio nazionale degli utenti**

Il Consiglio nazionale degli utenti (CNU), istituito presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dall'art. 1, comma 28, della legge 31 luglio 1997, n. 249, è composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi fra persone particolarmente qualificate in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico, educativo e mass-mediale, che

---

<sup>6</sup> Calabria, Valle d'Aosta, Basilicata, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Marche e Veneto.

si sono distinte nella affermazione dei diritti e della dignità della persona o delle particolari esigenze di tutela dei minori.

Il Consiglio esprime pareri e formula proposte all'Autorità, al Parlamento, al Governo e a tutti gli organismi pubblici e privati, che hanno competenza in materia audiovisiva o svolgono attività in questi settori su tutte le questioni concernenti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini, quali soggetti attivi del processo comunicativo. Promuove, altresì, iniziative di confronto e di dibattito su detti temi. I pareri e le proposte che attengono alla tutela dei diritti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 31 dicembre 1996, n. 675, sono trasmessi al Garante per la protezione dei dati personali. Ha la finalità di dare attuazione alle istanze etiche e democratiche di salvaguardia della dignità umana, del pluralismo culturale, politico e religioso, della obiettività, completezza ed imparzialità dell'attività informativa e di comunicazione, dell'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose. A tal fine conforma la propria attività ai precetti costituzionali in materia di libertà e diritti di informazione e comunicazione, ai principi contenuti nella normativa nazionale e comunitaria, ai criteri fondamentali in materia di tutela del consumatore e dell'utente risultanti dalle disposizioni vigenti.

L'attività svolta dal Consiglio viene raccolta nella Relazione all'Autorità, al Parlamento ed al Governo, che il Consiglio predispose annualmente. La Relazione viene pubblicata sul sito internet del CNU, insieme a tutte le proposte, i pareri e le deliberazioni adottate.

Nell'ambito dei compiti stabiliti dalla legge istitutiva e in linea di continuità con gli anni precedenti, l'attività svolta nel corso dell'ultimo periodo del mandato del CNU, conclusosi l'8 giugno 2004, ha avuto come obiettivo di carattere generale la qualità sostanziale dei servizi di comunicazione, con un particolare riguardo, atteso lo specifico richiamo contenuto nella legge istitutiva, alla tutela dei minori. Il lavoro del CNU, in questo particolare campo, può essere descritto come una serie di interventi finalizzati a migliorare le condizioni di godimento dei diritti comunicativi da parte dei minori e a rafforzare la loro tutela.

Il metodo del CNU è stato quella non tanto di operare interventi puntuali su singoli episodi distaccati dal contesto quanto di incidere sulle situazioni esistenti e sulle strutture del sistema comunicativo e quindi anche del tessuto culturale e sociale, individuando meccanismi di cambiamento, in grado di modificare, correggere e innovare concretamente.

Per fare ciò il Consiglio ha seguito sempre anche il criterio del contatto e dell'ascolto costanti delle categorie interessate e del mondo dell'associazionismo, in cui esso affonda le proprie radici, impegnandosi a lavorare sempre insieme ai diretti interessati, pur mantenendo la propria autonomia di iniziativa, di valutazione e di indirizzo.

Il Consiglio ha mantenuto i diritti dei minori ad un livello prioritario del proprio lavoro portando a compimento alcune iniziative già avviate negli anni precedenti nel campo della loro tutela.

L'impegno svolto dal Consiglio Nazionale degli Utenti per la tutela dei diritti dei minori in campo televisivo è proseguito con l'analisi del complesso problema delle sanzioni previste per le violazioni delle norme poste a loro tutela.

Il Consiglio ha più volte espresso la convinzione che le emittenti televisive debbano essere fortemente incoraggiate a produrre e diffondere programmi di qualità, anche in considerazione dell'impatto esercitato dalla comunicazione televisiva nella formazione degli stili di vita, oltre che nell'evoluzione dei contesti educativi. Per quanto riguarda, in particolare, la programmazione rivolta ai minori, il CNU ha più volte ribadito il loro diritto di essere educati all'uso dei media, di accedere all'informazione, a programmi adatti a promuoverne le attitudini e la formazione di una coscienza critica.

Il CNU è, peraltro, convinto che un sistema di sanzioni amministrative tempestivo, incisivo ed equilibrato costituisca un fattore rilevante per l'efficacia e la credibilità delle regole vigenti.

L'adozione del Codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori in Tv e la costituzione del relativo Comitato di applicazione si qualificano come fattori di ulteriore arricchimento e articolazione del sistema sanzionatorio. Questa novità, però, richiede un coordinamento con le norme vigenti, perché contribuisce a determinare un contesto di regole caratterizzato da una duplicità di tipologie di violazioni, cui sono correlate differenti tipologie di sanzione.

Il CNU, constatato che la struttura dell'apparato sanzionatorio in materia di tutela dei minori utenti del sistema radiotelevisivo comprende una serie di norme che riguardano sia l'identificazione dei divieti e delle limitazioni sia la definizione dei principi di riferimento per l'irrogazione delle sanzioni, ha segnalato il fatto che la sovrapposizione e l'intreccio, non sempre coordinato, delle diverse norme finiscono per ridurre l'efficacia e l'incisività del sistema. Ha rilevato, inoltre, che nonostante la perentorietà dei termini, nella maggior parte dei casi, accade che il provvedimento finale sia adottato in una data assai distante dal fatto sottoposto a procedimento, contribuendo ad affievolire il potere dissuasivo della sanzione.

Il CNU ha rivolto queste considerazioni ai propri interlocutori istituzionali e, in primo luogo, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni al fine di promuovere un confronto e una riflessione comuni sul sistema delle sanzioni finalizzate alle garanzie per l'utenza e, in particolare, relative alla tutela dei minori con lo scopo complessivo di accrescere l'effettività del sistema sanzionatorio, fondandolo sui principi della tempestività dei provvedimenti, della adeguatezza delle sanzioni, dell'incisività dei comportamenti dissuasivi, della responsabilità e della autoregolamentazione degli operatori della comunicazione e della partecipazione dell'utenza all'iter del procedimento. Il Consiglio ha proposto di procedere ad una valutazione complessiva del

contesto normativo, in ordine a un auspicabile riassetto sia per quanto attiene all'entità delle sanzioni previste al fine di una efficace dissuasione; sia per ciò che concerne l'oblazione.

## **5. Interventi in corso**

Da quanto sopra, appare evidente che la legge n. 112/2004, all'art. 10, ha riformato in modo significativo la materia della tutela dei minori arricchendo le ipotesi suscettibili di integrare una lesione della loro condizione psico-fisica ed inasprimento adeguatamente le sanzioni per le ipotesi di loro violazione.

L'innovazione normativa è avvenuta, in parte, seguendo delle modalità di intervento di natura co-regolamentare, che la citata proposta di revisione della Raccomandazione comunitaria annovera tra gli strumenti legislativi preferenziali per la messa a punto di misure positive a favore dei minori, tanto da preoccuparsi di creare le condizioni per un'armonizzazione dal basso verso l'alto attraverso la collaborazione tra gli organismi di autoregolamentazione e di coregolamentazione degli Stati membri; in parte secondo le forme più classiche di eteronormazione, delegando il Ministro delle comunicazioni ad adottare un apposito regolamento per disciplinare il profilo attivo della partecipazione dei minorenni alla programmazione.

Tale regolamento, infatti, che sarà adottato di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro delle pari opportunità, dovrà stabilire le modalità di impiego dei minori nei programmi radiotelevisivi e, se sarà definitivamente approvato il disegno di legge AS 3296 che abrogerebbe il divieto di impiego dei minori di anni 14 nei messaggi pubblicitari, anche per i contenuti di natura promozionale. Tali disposizioni integreranno quanto già previsto dalla direttiva 94/33/CEE in materia di protezione dei giovani sul lavoro, già recepita dal decreto legislativo n. 345/99, al fine di assicurare che venga assicurato un adeguato livello qualitativo nella presentazione di immagini dei minori.

Va, da ultimo, ricordato il Testo unico della radiotelevisione in attuazione della delega contenuta nell'articolo 16, comma 1, della legge 112/2004, il cui schema di decreto legislativo è in corso di esame da parte delle competenti istituzioni.

Oggetto della delega è il coordinamento delle disposizioni legislative in materia di radiotelevisione ispirandosi a principi di coordinamento, semplificazione, armonizzazione ed efficacia che presidono alla compilazione di testi unici.



## 6. Osservazioni e proposte

Come si è già in precedenza rilevato, la legge n. 112 ha previsto, all'art. 10, comma 5, un'applicazione generalizzata del procedimento senza diffida per tutti i casi in cui sia stata violata una norma posta a presidio dei minori, indipendentemente dal carattere commerciale o editoriale dei contenuti trasmessi, e ha elevato, al successivo comma 6, l'ammontare della sanzione edittale, di cinque volte il limite minimo e di sette volte quello massimo.

Sebbene in linea di principio l'incremento del limite minimo della sanzione edittale consenta di conservare in una certa misura l'effetto deterrente della sanzione anche in caso di ricorso da parte delle emittenti al beneficio del pagamento in misura ridotta previsto dall'articolo 16 della legge n. 689/81, dato che il doppio del minimo ammonta ad una somma pari a euro 50.000, va rilevato che la delicatezza della materia imporrebbe di riconsiderare lo svolgimento del procedimento al fine di escluderlo dal beneficio dell'oblazione.

L'istituto del pagamento in misura ridotta, che risponde alla necessità, giuridica e pratica, di rendere più rapidi e minimi i procedimenti amministrativi, mal si adatta, infatti, a casi in cui la sanzione sia stata applicata per la protezione di interessi giuridici superiori: è, infatti, palese che nel bilanciamento tra la funzione deflattiva dell'oblazione e la tutela del minore, quest'ultimo risulti essere l'interesse prevalente. Un inasprimento in tale senso risulterebbe peraltro perfettamente in linea con il percorso già avviato dalla legge n. 112 volto a rafforzare la tutela dei minori nella programmazione televisiva.

Nella medesima direzione si muoverebbe un eventuale intervento legislativo volto o ad un intervento diretto o alla promozione di forme co-regolamentari al fine di definire criteri comuni per la classificazione dei contenuti veicolati attraverso il mezzo radiotelevisivo e altri mezzi in grado di diffondere contenuti audiovisivi. Sulla falsariga di quanto già attuato in diversi Paesi europei, tra i primi l'Olanda, sarebbe utile che anche in Italia venissero definiti in modo omogeneo i profili identificativi delle diverse tipologie di contenuti – ad esempio violenza, pornografia, linguaggio inappropriato – in modo da pervenire all'adozione di una segnaletica iconografica comune per tutti gli operatori.

Tale esigenza è peraltro avvertita anche dalla citata Raccomandazione della Commissione europea che, in materia di presentazione dei contenuti legalmente consentiti ma nocivi ai minori, invita gli Stati membri a presentarli, ogni volta che ciò sia possibile, in modo da fornire agli utenti un minimo di informazioni sul loro carattere potenzialmente pregiudizievole per i minori con un'etichettatura descrittiva e/o la classificazione dei contenuti. L'esperienza già maturata in Italia da alcune emittenti nazionali potrebbe costituire il punto di partenza per un intervento su ampia scala che coinvolga tutte le piattaforme trasmissive, in modo da assicurare che i medesimi

contenuti, ove veicolati su diverse piattaforme, siano sempre accompagnati dai medesimi descrittori. Tale misura avrebbe una ricaduta positiva in termini di informazione e consapevolezza da parte dell'utenza ed agevolerebbe il ruolo di vigilanza non solo da parte dei genitori, ma anche da parte dell'Autorità nell'esercizio delle sue competenze.

IL PRESIDENTE

Corrado Calabrò





