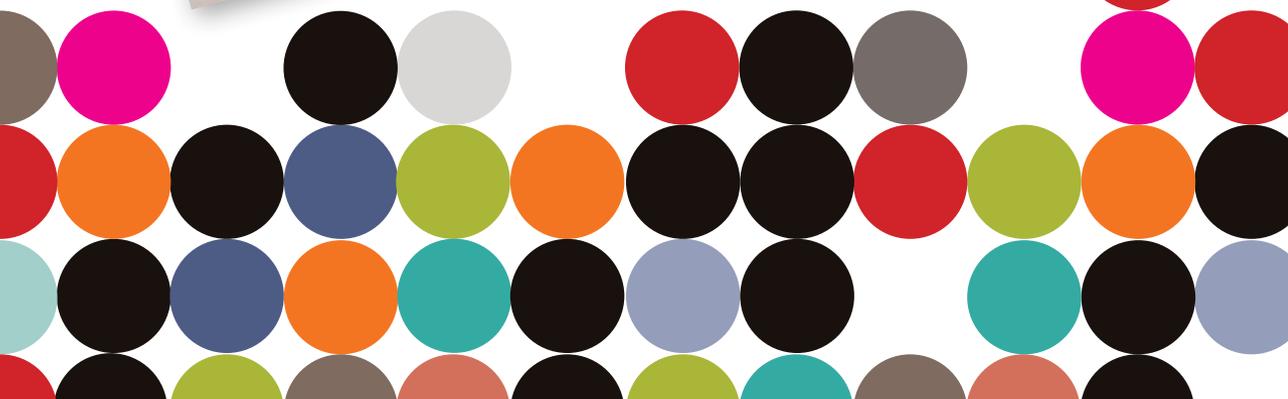


LA TUTELA DEI MINORI DI FRONTE AI “MEDIA”: criticità e proposte



7/2012





La tutela dei minori di fronte
ai “media”:
criticità e proposte

Atti del convegno
Bologna, 22 marzo 2011

Il **Comitato regionale per le comunicazioni della Regione Emilia-Romagna (Corecom)** svolge funzioni di **garanzia** per cittadini e imprese, di **verifica** del rispetto delle disposizioni legislative e delle normative di settore per gli operatori della comunicazione e di **consulenza** per gli organi della Regione e la comunità regionale.

Presidente: Prof. Gianluca Gardini

Riferimenti:

Viale A. Moro, 44

40127 - Bologna

Tel.: 051 - 5276377

e-mail: corecom@regione.emilia-romagna.it

web: <http://www.assemblea.emr.it/corecom>

I Quaderni del Corecom Emilia-Romagna fanno parte di una collana, nata nel 2010, che comprende ricerche e studi sui temi del sistema della comunicazione, dell'educazione ai media, della tutela dei minori, del pluralismo dell'informazione e della tutela dei consumatori. I Quaderni sono contraddistinti da un numero progressivo cronologico.

La Collana “Quaderni del Corecom Emilia-Romagna” è curata da:

Dott.ssa Primarosa Fini – Responsabile del Servizio Corecom.

Editing e impaginazione: Laura Martinelli

Progetto di copertina: Roberta Gravano – Centro Stampa Assemblea legislativa.

Stampa:

Centro Stampa Assemblea legislativa.

Tiratura: copie n. 250.

Finito di stampare a Bologna nel mese di giugno 2012.

© Corecom Emilia-Romagna, 2012

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che ne venga citata la fonte.

La presente pubblicazione costituisce la versione cartacea dell'edizione consultabile sul sito web del Corecom, all'interno della collana “Quaderni del Corecom Emilia-Romagna”.

INDICE

Saluti	5
<i>Franco Mastragostino</i>	
Apertura lavori	9
<i>Gianluca Gardini</i>	
Introduzione	15
<i>Emilia Visco</i>	
Gli effetti dei media sui minori	27
Gli effetti dei media sui minori: il contributo della sociologia	
<i>Piermarco Aroldi</i>	29
La tutela dei minori nel settore dei media	39
La tutela dei minori nel settore televisivo fra teoria e pratica ed il ruolo del Corecom	
<i>Silvia Miconi</i>	41
L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e la tutela dei minori: alcune riflessioni	
<i>Giulio Votano</i>	64
Le azioni di vigilanza	75
Nativi digitali VS Immigranti digitali: il Co.re.com Marche e la tutela dei minori	
<i>Marco Moruzzi</i>	77
Il diritto ad informare e la tutela delle categorie più deboli	81
Pubblicità e minori	
<i>Lucia Musselli</i>	83
Internet e minori. Rassegna tematica per una indagine giuridica	
<i>Simone Calzolaio</i>	105
Fra qualche vittoria e nuovi rischi	
<i>Giorgio Tonelli</i>	117
Conclusioni	125
<i>Roberto Corradi</i>	

La pubblicazione degli atti rispecchia volutamente il carattere discorsivo degli interventi

Coordinamento editoriale Rossella Tirota

Editing Laura Martinelli

saluti

FRANCO MASTRAGOSTINO

Direttore SP.I.S.A.

In qualità di Direttore della Scuola di Specializzazione in Studi sulla Pubblica Amministrazione, desidero innanzitutto dare il benvenuto a tutti i presenti a questo Convegno che verte su un tema di grande attualità e rilevanza sociale, quale la tutela dei minori di fronte ai media.

La tematica, oltre che estremamente importante e delicata, anche perché in costante evoluzione, coinvolge molteplici ambiti e sollecita pertanto riflessioni di diversa natura: giuridiche, sociologiche, mediche.

Per ciò si alterneranno interventi di esperti delle diverse discipline (giuristi, sociologi, medici, giornalisti), perché la questione sia affrontata sotto diversi punti di vista.

Il tema coinvolge anche diverse istituzioni: in particolare l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, i Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom) ed il Comitato Media e Minori, qui oggi rappresentate, chiamate ad un'azione – pur in ambiti diversi – di carattere sinergico in quanto tese a realizzare l'obiettivo comune di rendere sempre più effettiva ed efficace la tutela dei minori rispetto ai media, laddove per media deve intendersi la televisione, la radio, la carta stampata e ultimo, ma di sempre maggiore impiego e rilevanza – anche in considerazione delle insidie potenziali che lo contraddistinguono – internet.

La domanda nasce spontanea: quali sono i motivi per cui i mass media svolgono un ruolo tanto importante nella vita di tutti noi ed in particolar modo dei minori?

Un primo motivo può essere ricondotto al fatto che i minori trascorrono molto del loro tempo libero in compagnia dei media piuttosto che con i genitori, gli amici o le altre agenzie di socializzazione come, ad esempio, la scuola.

Un secondo motivo può essere invece desunto dalle caratteristiche intrinseche dei mezzi di comunicazione di massa. “Si definisce *medium* il mezzo che si interpone tra persone in comunicazione [...]. E la comunicazione ‘uno-molti’ è uno dei requisiti indispensabili per la

socializzazione: pertanto i minori acquisiscono quotidianamente informazioni non direttamente da figure significative del loro ambiente di vita, bensì dai media”¹.

Infine, una terza ragione è legata alle ricadute socio-economiche che sottostanno all'industria mediale. Alla luce del forte impatto esercitato sulle capacità critiche dei più giovani, si può osservare come attraverso la fruizione di contenuti mediali, i minori possano essere influenzati in maniera determinante nella costruzione della propria identità. La televisione ad esempio presenta una grande varietà di personaggi che, soprattutto nel periodo adolescenziale, possono essere presi a esempio e diventare veri e propri modelli da imitare, veicolando specifici valori e determinati stili di vita che contribuiscono a plasmare la loro personalità futura. Questo avviene poiché i giovani tendono a mescolare i diversi schemi comportamentali presentati dalle varie agenzie di socializzazione e a fare propri quelli che più ricorrono nella loro quotidianità e che sentono più vicini al loro modo di essere e di pensare.

L'obiettivo di questa giornata è conoscere lo stato dell'arte in materia, evidenziando eventuali punti di debolezza e criticità e suggerendo spunti di riflessione e miglioramento.

¹ Parola A. (a cura di), *Le trappole del verosimile. TV dei ragazzi e qualità: analisi e proposte*, Franco Angeli, Milano, 2009, pag. 53.

apertura lavori

GIANLUCA GARDINI

Presidente Corecom Emilia-Romagna

Sin dalla sua istituzione, avvenuta con legge regionale n. 1/2001, il Corecom Emilia-Romagna si occupa di tutela dei minori nel settore dei media.

Tale competenza è stata gradualmente estesa ed approfondita soprattutto dopo la stipula, a marzo del 2004, della convenzione per la delega al Corecom di diverse funzioni spettanti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, realizzata ai sensi della legge n. 249/1997.

Nell'ambito di tale funzione di tutela, il Corecom in questi anni ha promosso e realizzato alcune campagne di educazione ai media con finalità conoscitive, di vigilanza, di promozione delle disposizioni legislative a tutela dei minori nel sistema radiotelevisivo.

Punto di partenza di tutti i progetti realizzati è stata la seguente domanda: quale spazio occupano oggi i media digitali nella vita dei giovani? Tale spazio si lascia comprendere in termini di partecipazione, di nuove modalità di accesso e definizione dello spazio pubblico.

Gli esperti sostengono che “persino i giovani che non posseggono un computer e un accesso ad internet a casa partecipano di una cultura condivisa dove i nuovi media sociali, la distribuzione dei media digitali e i contenuti che con essi si possono produrre costituiscono uno spazio comune tra i loro coetanei e nei loro contesti di scuola quotidiani”².

I *social network* sono oramai un elemento fondamentale all'interno della vita degli adolescenti. Le loro interazioni sociali sono mediate da un monitor e da una tastiera, e di conseguenza le relazioni faccia a faccia, fisiche tendono a diminuire nel tempo. Per essere integrati nella società oggi è necessario gestire un profilo, essere conosciuti, avere una fitta rete di amicizie. Tutto è condiviso, tutto diviene visibile, tutto viene “messo in piazza”. Sfera pubblica e privata si fondono insieme.

² Ito M., et alii, *Hanging out, Messing around, and Geeking out. Kids living and learning with new media*, MIT Press, Cambridge, 2010.

Quale allora il ruolo della famiglia? Dalle nostre ricerche emerge un sostanziale gap tra i cosiddetti “nativi digitali” e i genitori che spesso non comprendono le attività dei propri figli. Si evince come i genitori lamentino un uso eccessivo dei media, ma in realtà siano quasi del tutto inconsapevoli di quello che effettivamente in rete fanno i propri figli. Alcuni genitori considerano i media un premio o una punizione, vivono la tecnologia come un rischio, un costo o un pericolo.

Nell'era dell'*information technology*, le nuove generazioni si muovono con disinvoltura in questo ambiente, che permette ai giovani di soddisfare i propri bisogni sociali attraverso modalità che agli adulti risulta difficile padroneggiare.

Ad esempio, il progetto regionale “La Rete siamo noi” ha inteso sperimentare un'azione per la riduzione del rischio di molestie on-line e di fenomeni di cyberbullismo tra i bambini e gli adolescenti. Tale finalità deriva dalla considerazione che l'utilizzo del web e del cellulare da parte delle nuove generazioni aumenti le opportunità di comunicare, conoscere e creare relazioni ma, al tempo stesso amplifichi alcuni pericoli a cui sono normalmente esposti i minori.

L'iniziativa è nata dalla collaborazione tra Corecom e Difensore civico della Regione Emilia-Romagna e ha coinvolto quattro province: Bologna, Ferrara, Piacenza, Rimini. Gli obiettivi del progetto possono così essere riassunti:

1. Tratteggiare la dimensione dell'utilizzo di internet e del cellulare da parte di minori e la loro percezione del rischio di molestie perpetrate tramite questi mezzi di comunicazione.
2. Accrescere, nei ragazzi e negli adulti educatori, la consapevolezza dei rischi legati all'uso di Internet e del cellulare.

Uno strumento particolarmente apprezzato è stato la *Guida per i genitori*, piccolo opuscolo che spiega alle famiglie cosa sia il *cyberbullying*, quali rischi derivino da un uso inappropriato dei media elettronici e quali accorgimenti siano utili per ridurre tali minacce. Oltre 2000 copie della guida sono state distribuite durante gli interventi nelle classi e negli incontri organizzati sul

territorio. La guida viene tuttora richiesta dalle scuole e impiegata nelle iniziative realizzate dal Corecom Emilia-Romagna sul tema dell'utilizzo sicuro di Internet da parte dei minori.

Ciascuna Provincia coinvolta ha organizzato in maniera autonoma laboratori e altri momenti di confronto con esperti (Polizia delle Comunicazioni, psicologi, docenti universitari, ecc.) destinati sia a ragazzi che ad adulti. Nel corso dell'anno scolastico luogo abbiamo svolto interventi nelle scuole per sensibilizzare gli adolescenti ad uso consapevole dei media. Gli adulti (genitori, insegnanti, educatori, ecc.) sono stati coinvolti in varie iniziative informative e formative sulle tematiche del progetto, volte a supportarli nel rapporto con i ragazzi e dotarli di strumenti che permettano loro di comprendere appieno l'uso della rete e del telefonino.

Accanto ad una azione di sensibilizzazione si accompagna un'attività di vigilanza sul rispetto della normativa a tutela dei minori da parte delle emittenti televisive locali. Essa rappresenta, come anticipato, il secondo ambito di intervento del Corecom Emilia-Romagna sul tema dei minori, in attuazione della delega conferitagli dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni a partire dal 1° marzo 2004³.

L'attività consiste sia nel monitoraggio dei contenuti delle trasmissioni televisive locali, al fine di accertare l'eventuale presenza di violazioni delle disposizioni a tutela dei minori, sia nell'avvio di procedimenti finalizzati all'applicazione di sanzioni (da parte di Agcom) a carico delle emittenti che risultino aver violato la normativa.

³ In generale, il Corecom svolge attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva da parte delle mittenti televisive locali mediante il monitoraggio delle trasmissioni dell'emittenti locali in conformità alle direttive fornite dalla legge e da Agcom.

Il monitoraggio delle trasmissioni televisive – affidato a livello nazionale alla stessa Agcom – è uno strumento che contribuisce a garantire il rispetto di alcuni principi fondamentali della nostra società (diritto di informazione, pluralismo sociale e politico, tutela degli utenti e dei minori). Si articola in quattro macro-aree :

1. obblighi di programmazione;
2. pubblicità;
3. pluralismo socio-politico;
4. garanzia dell'utenza e tutela dei minori.

Tale ultima attività viene svolta d'ufficio, sulla base dell'attività di monitoraggio, oppure su segnalazione di parte (utenti, associazioni o organizzazioni): al Corecom compete infatti di ricevere le segnalazioni, verificarne la fondatezza e – in caso positivo – predisporre una relazione articolata da trasmettere ad Agcom o – in caso negativo – di procedere con l'archiviazione.

In sintesi, le istituzioni – e, a livello locale, soprattutto il Corecom – sono impegnate attivamente su più fronti (preventivo, sanzionatorio) sul tema della tutela dei minori nel settore dei media.

Le problematiche sono in costante evoluzione, in considerazione alle insidie che – come abbiamo detto – sono insite soprattutto nei “nuovi” media, internet su tutti.

La materia coinvolge, oltre a quelle istituzionali, competenze giuridiche, sociologiche, politologiche, giornalistiche, mediche. Per questo ci è sembrato utile ed importante creare un'occasione di confronto fra gli esperti dei diversi ambiti, per fare il “punto della situazione” in tema di tutela dei minori, ma anche per aumentare la conoscenza, la sensibilizzazione e, soprattutto, l'effettività della tutela stessa.

introduzione

EMILIA VISCO

Componente Comitato Media e Minori

L'approccio al tema di questo convegno è di natura multidisciplinare, come ben sanno gli studiosi e gli esperti oggi qui presenti che provengono da diverse branche di attività e che si avvicenderanno per cogliere gli aspetti più significativi di tale complessa materia sotto gli aspetti medico, sociologico, giuridico e psicologico.

Inoltre, il titolo pone l'attenzione sui media, quindi non soltanto la tutela da assicurare attraverso i mezzi radiotelevisivi, ma attraverso tutti gli altri media, con riferimento quindi anche ad internet con tutta la complessità e problematicità che accompagnano l'utilizzazione di tale particolare medium.

Vi è da dire che anche il tradizionale mezzo televisivo sta subendo notevoli mutamenti in relazione sia all'avvento del digitale, che vede l'ampliamento dell'offerta, particolarmente con canali tematici, alla sempre maggiore diffusione della TV satellitare e attraverso il processo di convergenza, alle maggiori offerte di programmi e servizi su diverse piattaforme trasmissive.

La pluralità delle discipline che governano la materia si coniuga con una platea di Organismi che hanno come loro compito di seguire i vari aspetti inerenti all'ampio concetto di tutela dei minori: Associazioni, Enti, Università, Organi istituzionali nonché il mondo dell'emittenza nazionale e locale.

Orientarsi in tale vasto scenario è spesso compito arduo. Altrettanto arduo è lo sforzo per mettere a fattor comune le varie esperienze e sensibilità al fine unico di raggiungere una composizione dei vari interessi in gioco volta all'obiettivo di realizzare, come sintesi, un' efficace tutela del minore. Come opportunamente sintetizza il titolo di questo convegno, l'approfondimento del tema porta alla luce "criticità", ma altrettanto opportunamente con il termine "proposte" si evidenzia l'intento di ragionare insieme su possibili soluzioni in grado di armonizzare le diverse istanze provenienti da chi opera nel sistema dei media, onde rendere condivisibili percorsi volti a realizzare in modo efficace il bene protetto della tutela del minore.

Tengo a sottolineare tale aspetto in quanto sono convinta che convegni, tavole rotonde, seminari su specifici argomenti, oltre all'innegabile interesse che possano suscitare le relazioni degli esperti convenuti, debbano costituire un incipit per un salto di qualità, favorendo un'effettiva circolazione di problematiche, punti di vista e proposte di soluzione, volti ad un potenziamento dei reciproci rapporti al fine comune da raggiungere.

Volendo analizzare più da vicino le criticità del sistema, non vi è dubbio che il momento attuale si presenta particolarmente complesso e non scevro da aspetti critici per garantire un'efficace tutela dei minori. Non vi è dubbio che l'evoluzione del settore delle comunicazioni elettroniche e dell'audiovisivo ha avuto ovviamente significativi riflessi anche su tale specifica materia.

Sono state introdotte nuove disposizioni dalla più recente legislazione: la direttiva della C.E. "media e frontiere" del 2007, il decreto legislativo di recepimento del febbraio 2010, che ha modificato il precedente Testo Unico dei servizi radiotelevisivi (ora definito Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), ed è stata altresì prevista una normativa regolamentare, peraltro non ancora emanata.

Soffermandosi sull'art. 34 del T.U., che disciplina la materia della tutela dei minori, si può osservare come la stesura di tale disposizione non appaia sufficientemente chiara e tale da rendere agevole al lettore la comprensione dell'essenza logica del dettato normativo.

A fianco del divieto di trasmissione di programmi, nelle ore diurne, che possono *nuocere gravemente* allo sviluppo fisico, psichico o morale del minore (cioè di quelle trasmissioni che presentano scene di violenza gratuita, insistita o efferata ovvero pornografiche o programmi classificabili a visione per soli adulti, nonché film che non hanno ottenuto il nulla osta o vietati ai minori di 18 anni o di 14 anni) si prevede che, nelle ore notturne, tali contenuti, qualora trasmessi, debbano essere vincolati ad un sistema di protezione mediante l'adozione di un sistema di controllo specifico e selettivo (sistemi di filtraggio). L'Autorità deve ancora emanare, con procedure di coregolamentazione, la disciplina di dettaglio contenente l'indicazione degli

accorgimenti tecnicamente realizzabili idonei ad escludere che i minori vedano o ascoltino “normalmente” tali programmi. Per inciso, si sottolinea l'ambiguità del termine “normalmente” che viene trasposto così come riportato nella direttiva comunitaria senza darne una traduzione più chiara nel testo normativo di recepimento.

Ciò stante, in assenza di tale regolamentazione, continua a restare insoluta una “*vexata quaestio*” circa le modalità di fruizione del “*parental control*”, se, in particolare, tale meccanismo debba essere inserito in modo tale che il programma venga oscurato dall'Emittente all'origine e possa essere attivata la visione dall'utente attraverso l'utilizzo di un codice segreto, ovvero, come ora accade, il programma possa essere oscurato soltanto a cura di chi lo riceve. Talune emittenti, in particolare Sky, seguono quest'ultima impostazione.

La disciplina dettata dall'art. 34 stabilisce, invece, peraltro in linea con quanto da lungo tempo sostenuto dal Comitato “Media e Minori”, che il contenuto classificabile a visione non libera sulla base del sistema di classificazione di cui al comma 1 è offerto con una funzione di controllo parentale che inibisce l'accesso al contenuto stesso, salva la possibilità per l'utente di disattivare la predetta funzione tramite la digitazione di uno specifico codice segreto che ne renda possibile la visione.

Proseguendo nell'esaminare lo stesso art. 34, si constata come, recependo pedissequamente il dettato della direttiva comunitaria, venga posto altresì il divieto di trasmissioni che possano nuocere, anche *non gravemente*, allo sviluppo fisico, psichico e morale del minore, “a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minorenni che si trovano nell'area di diffusione assistano normalmente a tali programmi”⁴. Qualora tali programmi siano trasmessi, sia in chiaro che a pagamento, devono essere preceduti da un'avvertenza acustica ovvero

⁴ Dlgs. 177/2005 denominato “Testo Unico della radiotelevisione”, art.34, comma 2.

devono essere identificati, all'inizio o nel corso della trasmissione, mediante la presenza di un simbolo visivo.

L'attenzione viene quindi posta su quei meccanismi che consentano alla famiglia di esercitare un controllo sulle trasmissioni mediante l'apposizione di segnali iconografici in grado di operare una distinzione fra le trasmissioni visionabili dai minori, da quelle adatte ad una fruizione familiare congiunta, a quelle decisamente non adatte ai minori. Ovviamente il segnale dovrebbe essere chiaramente visibile e possibilmente fisso onde dare la possibilità all'adulto, in qualsiasi momento, di rendersi conto dell'avvertimento. Ciò spesso non accade. La segnaletica è intermittente o posta all'inizio e poi tolta. È poco chiara o scarsamente evidente.

Anche la dizione "*fruizione familiare congiunta*", introdotta dal Codice di autoregolamentazione TV e Minori, desta talune perplessità interpretative, quali quelle se sia sufficiente che in prima serata una stessa emittente, che abbia più canali, metta in onda programmi accompagnati da segnaletica o rossa o gialla, cioè di programmi del tutto sconsigliati ai minori o che presentano comunque aspetti critici, tralasciando la programmazione su almeno una delle reti di uno spettacolo che possa essere visionato senza particolari problematiche sia da adulti che da minori. Eppur vero che la funzione educativa risiede principalmente nella famiglia, ma occorre che i genitori o chi ha il dovere di vigilare sul minore siano agevolati nel loro difficile compito.

Da quanto detto si evidenzia sempre più la necessità di favorire la formazione sia dei minori che degli educatori (famiglie e insegnanti). Secondo le disposizioni vigenti, Il Ministro dello sviluppo economico d'intesa con il Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca deve disporre la realizzazione di campagne scolastiche nonché di trasmissioni rivolte ai genitori per un uso corretto e consapevole del mezzo televisivo.

A fianco di queste previsioni legislative restano da collocare tutte quelle trasmissioni che non ricadono nello specifico divieto normativo, ma che più di altre sono oggetto di segnalazione e che riguardano taluni *talk show*,

programmi di intrattenimento o *reality show*, che, spesso per i contenuti di scarso valore qualitativo, per i modelli proposti, per il decadimento del linguaggio e per gli ospiti coinvolti, sono forieri di incidere negativamente nel processo formativo del minore. Su tali tipologie di programmi è molto difficile poter intervenire in modo decisivo in quanto trattasi di modalità rappresentative della realtà acquisite ormai in modo generalizzato da quasi tutte le principali emittenti che, in base al concetto dell'audience, tendono sempre di più ad appiattirsi verso un abbassamento dei modelli culturali proposti. È insomma una sfida al ribasso della qualità, di cui i vinti sono sicuramente gli spettatori, particolarmente se minori.

Oltre alle disposizioni sopra esaminate, il T.U. prevede ulteriori interventi a tutela dei minori quali la stesura di apposita regolamentazione per l'impiego di anni 14 in programmi radiotelevisivi o della elaborazione di codici di condotta, in linea con le direttive comunitarie, concernenti le comunicazioni audiovisive commerciali non appropriate che accompagnano programmi per bambini o vi sono incluse, relative a sostanze, prodotti alimentari o bevande che contengono sostanze nutritive quali grassi, acidi grassi, zucchero, sodio o sale; difatti il problema dell'obesità è molto sentito in ambito europeo e rappresenta un grosso rischio per la salute delle nuove generazioni. È indubbio che attraverso i messaggi pubblicitari sui mezzi di comunicazione radiotelevisivi si presceglie anche inconsapevolmente il proprio stile alimentare, in particolar modo se il messaggio è diretto agli spettatori più piccoli, quali obiettivi di maggior interesse da parte del mondo commerciale. In tale meccanismo, il mondo infantile viene coinvolto in modo duplice: come spettatore e come attore, in quanto la presenza di un coetaneo che funge da veicolo pubblicitario, conferendo maggiore attrattività al prodotto, sollecita maggiormente all'acquisto. Difatti, si riscontra una presenza sempre più massiccia di minori di tutte le età che vengono utilizzati per rendere appetibili prodotti dei generi più svariati. È auspicabile pertanto che anche in questo campo pubblicitario i previsti codici di condotta o di autoregolamentazione possano dare un contributo migliorativo all'attuale situazione.

In relazione, infine, alla normativa autoregolamentare, che è stata adottata nel 2002, si specifica che essa ha visto potenziata la sua efficacia attraverso il riconoscimento effettuato dalla legge 112/2004 delle disposizioni del Codice di autoregolamentazione TV e Minori quali norme di legge. Il che ha comportato un duplice effetto:

- l'efficacia delle norme del Codice non è rivolta soltanto ai Soggetti sottoscrittori, ma ha acquistato una valenza "erga omnes".
- dalla violazione delle norme del Codice consegue, oltre che all'attività sanzionatoria di tipo suasio prevista nel Codice stesso, anche l'avvio di procedimenti da parte dell'Agcom per l'irrogazione delle prescritte sanzioni pecuniarie.

Il Comitato svolge la sua attività di vigilanza sulla base di segnalazioni che pervengono da diversi Soggetti, quali privati cittadini, Associazioni e Organismi vari, o segnalate d'ufficio.

Il lavoro istruttorio viene svolto rispettando i principi del procedimento amministrativo, anche se in forma più semplificata. Sono rispettate le garanzie del contraddittorio ed a conclusione dell'iter istruttorio il caso viene portato all'Assemblea plenaria che deve votare sulla proposta formulata dalle Sezioni istruttorie.

La decisione si concreta in un atto di "Risoluzione", qualora vi sia stata violazione di una disposizione del Codice o, in caso contrario, in un atto di archiviazione della segnalazione pervenuta. Il contenuto sanzionatorio della Risoluzione consiste nell'ordinare all'Emittente di dare notizia della violazione commessa in un notiziario di massimo o buon ascolto, ovvero nell'ingiunzione di modificare o sospendere il programma.

Le Risoluzioni vengono poi inviate all'Agcom, per i procedimenti di competenza.

L'aspetto critico da evidenziare è il mancato aggiornamento di tale normativa autoregolamentare, in quanto il corpo delle disposizioni contenute nel Codice risente del lungo tempo trascorso dalla sua approvazione. Le norme ivi contenute spesso non si attagliano all'evoluzione tecnologica e normativa del

settore, ponendo nuovi casi e problemi non risolvibili all'interno del Codice stesso. L'attività interpretativa spesso affatica il Comitato, competente a svolgere l'azione di vigilanza sull'esatta osservanza delle disposizioni del Codice, riscontrando sovente difficoltà e diverse linee di pensiero che provocano intralcio all'azione di vigilanza e sanzionatoria.

La soluzione di procedere all'aggiornamento di tale testo autoregolamentare da parte delle Emittenti firmatarie sembra indifferibile, ma a tutt'oggi non si è ancora posto mano a siffatta iniziativa. D'altronde il recente Testo Unico ha modificato il titolo del Codice in "*media e minori*", all'evidente scopo di ampliare l'ambito di autoregolamentazione anche agli altri media. Ove non fosse al momento facilmente percorribile la strada che dovrebbe portare all'autoregolamentazione anche per internet, almeno si imporrebbe una rivisitazione della normativa del "Codice TV e Minori", limitata quindi al solo settore radiotelevisivo, che pure tanti mutamenti ha subito nell'ultimo decennio.

In parallelo con tale cospicuo sviluppo normativo, si modifica via via in modo significativo l'assetto organizzativo, con il decentramento sempre più esteso della materia da una trattazione accentrata nell'Agcom ad una territoriale tramite i Comitati regionali delle comunicazioni per il controllo dell'emittenza locale.

Posso pertanto concludere con l'auspicio che l'emanazione dei regolamenti previsti dalla legge sia sottoposta ad un sollecito iter approvativo presso i competenti Organismi istituzionali onde completare il quadro normativo, che ora attraversa una fase di incertezza.

Altrettanto può dirsi per l'attivazione delle procedure di coregolamentazione e l'elaborazione dei codici di condotta nonché per quanto concerne la revisione del Codice di autoregolamentazione TV e Minori, iniziative queste che dovrebbero essere portate avanti dagli operatori del settore (fornitori di servizi, fornitori di contenuti) in uno sforzo congiunto con le Istituzioni, comunque coinvolte nella disciplina della materia.

Una proposta, tuttavia, può scaturire da questo odierno incontro, che mi sento di sottoporvi nell'intento che possa essere condivisa e accolta, considerato che ci troviamo in presenza di addetti al settore, che possono recepire positivamente tale suggerimento ed attivarsi di conseguenza. Trattasi di promuovere **una armonizzazione** delle procedure tra Agcom, Comitati regionali delle Comunicazioni da un lato e Comitato "media e minori" dall'altro. Difatti per far sì che si instauri un'effettiva collaborazione fra questi Organismi Istituzionali, peraltro prevista dalla legge, occorrerebbe che:

- le segnalazioni che i vari Corecom inoltrano all'Agcom nell'espletamento della delega ricevuta sulla materia della tutela dei minori dovrebbero essere inviate anche al Comitato Media e Minori, onde dare avvio ai procedimenti previsti dal Codice di autoregolamentazione e permettere quindi l'irrogazione di quelle sanzioni ivi previste. Ciò sarebbe auspicabile in quanto l'istruttoria condotta dal Comitato ha tempi molto più brevi rispetto al procedimento sanzionatorio di competenza dell'Agcom e potrebbe, ove si pervenga ad una "Risoluzione" nei confronti dell'Emittente responsabile della violazione, sortire un effetto deterrente più immediato e costituire, nel contempo, un utile presupposto per il procedimento da svolgersi dinanzi all'Agcom.
- un punto anche molto delicato è il raccordo fra Comitato e Autorità, che se ben impostato sul piano organizzativo, potrebbe dare effetti molto positivi. Viceversa spesso la mancanza della necessaria armonizzazione fra decisioni assunte dal Comitato e quelle dell'Agcom è foriera di disorientamento all'esterno e tende a vanificare l'opera compiuta dalle due Istituzioni, che possono adottare, in mancanza di una visione congiunta e coerente, provvedimenti difformi, se non contraddittori tra di loro. Per evitare siffatte conseguenze sarebbe sufficiente instaurare una prassi di maggior collaborazione e interscambio di opinioni al fine di raggiungere, pur nella evidente autonomia decisionale dei due

Organismi, una convergenza di vedute e di interpretazioni che rendano armonico l'operato dei due Soggetti istituzionali.

- sarebbe auspicabile pertanto l'istituzione di un tavolo di confronto fra Agcom, Comitato Media e Minori e Corecom, allo scopo di seguire un percorso di possibile armonizzazione, che si risolverebbe in definitiva anche in una ottimizzazione delle varie procedure, con modalità operative da concordare.

gli effetti dei media sui minori

PIERMARCO AROLDI

Professore – Università Cattolica di Milano

Gli effetti dei media sui minori: il contributo della sociologia

Una premessa *disciplinare*

Il titolo della relazione che mi è stata affidata richiede una breve premessa a carattere disciplinare, che ruota intorno alla seguente domanda: “Quale sapere utile può fornire la sociologia dei media al dibattito in corso nel contesto di questo seminario?” Si tratta, cioè, di esplicitare fin dall’inizio con quali conoscenze la ricerca sociologica sui media può contribuire a una riflessione che ha carattere istituzionale, normativo, volto alla tutela dei minori, e che vede oggi coinvolti, in questa sede, anche soggetti politici e istituzionali. La risposta, dal mio punto di vista, è un sapere *specifico* (propriamente sociologico e non mutuato da altre discipline, per essere poi esteso implicitamente alla generalità dei minori); un sapere *verificato sul campo* (non pura teoria né pura ricerca empirica, ma ipotesi messe alla prova dei dati); un sapere *cumulabile* (nel tempo) e *comparabile* (nello spazio), cioè in contesti sociali e mediali diversi e in mutamento; un sapere *realistico* (né apocalittico, né integrato per principio, per usare le vecchie etichette suggerite da Umberto Eco); un sapere critico (volto a evidenziare i problemi senza ridursi a opinione o ideologia); infine, un sapere *contestuale* e *dettagliato*, in grado di fornire evidenze sui cui basare le politiche e le prassi a tutela dei minori. In sintesi: si tratta di un sapere che definirei *prudente*.

L’esempio più famoso di questo tipo di sapere a proposito degli effetti della televisione sui bambini è la seguente citazione, divenuta – a cinquant’anni di distanza – un piccolo “classico”: “No informed person can say simply that television is bad or that is good for children. For *some* children, under *some* conditions, *some* television is harmful: for *other* children, under the same conditions, or for the same children under *other* conditions, it may be beneficial. For *most* children, under *most* conditions, *most* television is

probably neither particularly harmful nor particularly beneficial”⁵. Mi sembra un “memento” utile per limitare le aspettative implicite nella domanda circa gli *effetti* dei media sui minori: ancora oggi, infatti, dopo cinquant’anni, non è possibile fornire a questa domanda risposte diverse da questa e che abbiano le caratteristiche del sapere sociologico che ho appena descritto. Il che, forse, è da leggere come un invito a modificare i termini della questione, ad abbandonare, almeno in ambito sociologico, il paradigma degli *effetti* e a concentrarsi piuttosto sui processi culturali e sociali introdotti dai media nell’orizzonte dell’educazione e della socializzazione, indagandoli attraverso le *pratiche* medialità quotidiane dei più giovani.

I media nel progetto della modernità

Il frame teorico generale in cui collocare questa riflessione è costituito dal ruolo che i media giocano nella definizione dell’esperienza moderna⁶. Provo a ricordare sinteticamente alcuni tratti della modernità legati in maniera indissolubile alla diffusione delle tecnologie della comunicazione: innanzitutto, la ridefinizione dell’esperienza dello spazio e del tempo sotto il segno della velocità crescente e della riduzione delle distanze – da una parte – e della possibilità di conservare nel tempo volti, suoni, parole e immagini del passato – dall’altra. La comunicazione tecnologicamente mediata sfugge così alla logica della compresenza personale nel tempo e nello spazio, e svincola l’esperienza e la conoscenza dalla contingenza della situazione.

In secondo luogo, le reti di comunicazione (dalla rete telegrafica a quella telefonica, dal *broadcasting* radio-televisivo fino a internet) si affiancano alle altre reti (viaria, ferroviaria, idrica, elettrica, del gas etc.) nella produzione di connessioni sempre più fitte e pervasive, i cui nodi sono spesso costituiti dall’unità domestica e familiare, vero terminale di *network* sia materiali (beni e servizi) sia simbolici (informazioni, narrazioni, rappresentazioni).

⁵ W. Schramm, J. Lyle, E. Parker, *Television in the lives of our children*, Stanford University Press, 1961.

⁶ Cfr. J.B Thompson, *Mezzi di comunicazione e modernità*, Il Mulino, 1998 (ed. or., 1995).

In terzo luogo, i media ridefiniscono il regime del *visibile*, sia dal punto di vista delle potenzialità sensoriali e dei loro limiti (visione a distanza, ravvicinata, ingrandita, accelerata o rallentata...), sia da quello di ciò che può entrare a far parte dell'esperienza stessa del vedere; potenzialmente qualsiasi aspetto della realtà diventa visibile o si riduce alla sua dimensione visibile, coinvolgendo in questa ridefinizione categorie di giudizio di carattere etico (ciò che tradizionalmente era considerato "osceno", cioè letteralmente "fuori dalla scena" della rappresentazione) e politico (ciò che è giusto / necessario / utile mostrare o, al contrario, nascondere).

Così facendo, infine, le tecnologie della comunicazione modificano i confini tra spazio pubblico e spazio privato; eventi pubblici a carattere storico possono essere sperimentati nell'intimità della propria casa e, per contro, eventi intimi e privatissimi possono facilmente divenire oggetto di dominio pubblico. In alcuni casi è addirittura impossibile definire la natura (pubblica o privata) di alcuni spazi, come nel caso dei siti di *social network* (*Facebook*, per esempio), o di alcuni atti di comunicazione (come nel caso della conversazione privata che avviene, mediante telefono cellulare, in spazi pubblici popolati di estranei).

Mentre contribuiscono così a dare forma al progetto della modernità, i media contribuiscono anche a modificare le condizioni, le forme e i tempi dei processi di socializzazione⁷. In primo luogo indeboliscono le tradizionali forme *verticali* della socializzazione e dell'educazione basate sul principio di segregazione, cioè sull'opportunità che gli adulti (genitori, insegnanti ed educatori) introducano progressivamente e in modo controllato il ragazzo ai diversi aspetti della realtà e dell'esperienza umana: la conoscenza di questi ultimi, infatti, non è più legata a contesti specifici ma è sempre più facilmente accessibile da chiunque, anche da casa e senza la mediazione degli adulti o la necessità di una particolare alfabetizzazione (com'era nel caso della stampa). All'indebolimento della socializzazione *verticale* si accompagna

⁷ Cfr. J. Meyrowitz, *Oltre il senso del luogo*, Baskerville, 1995 (ed. or. 1985).

inoltre un potenziamento di quella *orizzontale*: il gruppo dei pari costituisce così l'orizzonte quasi esclusivo di una sorta di auto-socializzazione.

In secondo luogo i media si affiancano alle agenzie tradizionali nel *costruire socialmente la realtà*, cioè nel definire simbolicamente la rappresentazione normativa dei suoi diversi aspetti: come ha notato anche Jedlowski⁸, il *senso comune* e la percezione – data per scontata – di ciò che si considera *normale* (o, al contrario, *anormale*) all'interno di un determinato contesto sociale sono sempre più oggetto di un processo di *mediatizzazione*. I media diventano così il luogo di confronto tra diversi sensi comuni che cercano di affermare le proprie rappresentazioni della realtà e le proprie *definizioni della situazione* come le uniche possibili.

Infine, anche grazie alle novità introdotte da internet e dal cosiddetto web 2.0, i media costituiscono sempre più significativamente un nuovo ambiente vitale da *abitare* insieme: non più solo spazi di discorsi e rappresentazioni ma luoghi in stretta contiguità con quelli fisici frequentati quotidianamente, nei quali dare continuità e sostegno a relazioni, interazioni e forme di associazione che articolano la vita *offline*. Un'altra traccia di quella *network society*⁹ che sembra costituire l'essenza della nostra tarda modernità.

EU Kids Online II: un esempio di ricerca su rischi e opportunità della rete

In questo frame teorico generale, il sapere sociologico è dunque tanto più utile quanto più offre conoscenze *evidence based*. Per questo motivo, vorrei provare a contribuire al dibattito di questa giornata presentando alcune considerazioni maturate nel corso di un progetto di ricerca internazionale denominato EU Kids Online II che ha visto la collaborazione di 25 equipe di

⁸ Cfr. P. Jedlowski, *Un giorno dopo l'altro. La vita quotidiana tra esperienza e routine*, Il Mulino, 2008.

⁹ Cfr. M. Castells, *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, 2002 (ed. or. 1996).

ricerca di altrettanti paesi europei sotto il coordinamento della London School of Economics¹⁰.

Seppure focalizzato su un medium particolare come internet, infatti, già l'impianto della ricerca offre un esempio interessante di quel sapere che ho cercato di descrivere inizialmente; in particolare, si tratta di una ricerca:

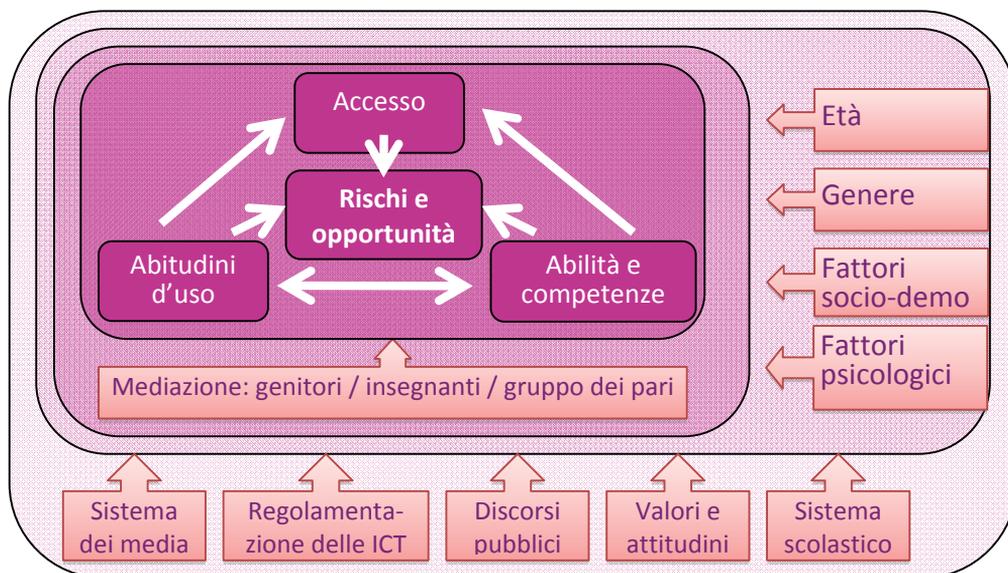
- *incentrata sul soggetto-ragazzo*, secondo una concettualizzazione dell'infanzia e dell'adolescenza in termini di *agency*, cioè di capacità di azione sociale che bambini e ragazzi sono in grado di sviluppare a partire dalla *struttura* delle opportunità in cui sono inseriti; in questa prospettiva varrà dunque la pena osservare che i minori sono considerati come *soggetti protagonisti* prima ancora che *oggetti di tutela*;
- *critica*, in quanto non puramente speculativa, né indifferente ai reali condizionamenti dell'*agency* che derivano dalle variabili contestuali; e, nello stesso tempo, *finalizzata* alla implementazione di un ambiente online più sicuro (anche attraverso la proposta di *polices* o, per esempio, la progettazione di percorsi di *media literacy*);
- *contestualizzata*, in quanto attenta ai diversi fattori che articolano le variabili psicologiche, sociali e culturali del soggetto;
- *comparativa*, con la conseguenza di adottare la cross-nazionalità come strumento interpretativo dei fenomeni rilevati.

Tale impianto è particolarmente utile per far emergere la complessità dei fattori in gioco quando osserviamo bambini e ragazzi alle prese con internet. Lo schema che segue descrive come i rischi e le opportunità che i bambini e i ragazzi sperimentano in internet siano strettamente connessi alle forme e alle modalità di accesso alla rete, alle abitudini d'uso sviluppate dagli utenti e alle

¹⁰ Il progetto "Eu Kids Online II: Enhancing Knowledge Regarding European Children's Use, Risk and Safety Online", è stato finanziato dall'EC Safer Internet Programme (SIP-KEP-321803); i report intermedi e ulteriori informazioni possono essere scaricati dal sito www.eukidsonline.net. Nel network di ricerca l'Italia è rappresentata da OssCom – Centro di ricerca sui media e la comunicazione dell'Università Cattolica (<http://centridiricerca.unicatt.it/osscom>).

abilità e competenze di utilizzo sviluppate. Ovviamente, accesso, abitudini e competenze sono il frutto di diverse forme di mediazione da parte degli adulti (genitori, insegnanti, educatori) e del gruppo dei pari (compagni di scuola, amici). Nello stesso tempo, alcune variabili a carattere strutturale influenzano tutti questi elementi e le loro interazioni: l'età, il genere e i tratti socioeconomici, in particolare, sono le variabili più significative nel definire sia l'efficacia di queste forme di mediazione, sia la reale configurazione delle pratiche quotidiane d'uso della rete. Anche le variabili a carattere psicologico sono importanti: da esse è possibile, per esempio, cogliere la predisposizione al rischio, o la maggiore o minore probabilità che un comportamento rischioso si trasformi in un pericolo reale.

Figura 1. L'impianto della ricerca e le variabili prese in considerazione



Fonte: adattato da S.Livingstone, L. Haddon, A. Gorzig, K. Olafsson, *Risks and safety on the internet. The perspective of European children. Initial findings*, LSE London, Eu Kids Online.

Infine, il livello individuale del soggetto in relazione con il proprio immediato intorno sociale è da studiare all'interno di un contesto più ampio, nel quale influiscono le differenze socio-culturali tra i singoli paesi europei che hanno partecipato allo studio: le diverse configurazioni del sistema dei media e delle forme di regolamentazione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, i discorsi pubblici sviluppati dalle varie agenzie e istituzioni (media compresi, ovviamente, che spesso contribuiscono a creare un clima di allarme e di preoccupazione intorno all'uso dei media da parte dei più giovani), i valori e le attitudini propri delle diverse tradizioni culturali, la differente organizzazione del sistema scolastico nazionale e locale.

Rischi e opportunità online

Risulterà chiaro, a questo punto, come non sia possibile ragionare in termini assoluti e generali dei rischi e delle opportunità di internet per i minori, come se essi dipendessero esclusivamente dalle caratteristiche tecnologiche del medium o dalla natura dei suoi contenuti; è piuttosto l'intero insieme di vincoli e risorse in cui si trova immerso il ragazzo a contribuire a definire la sua *agency* in relazione alla rete, e quindi la probabilità che nelle sue pratiche di navigazione quotidiana incontri più rischi o più opportunità, dimostrandosi in grado di ridurre o affrontare senza danni i primi, di massimizzare e di cogliere le seconde.

Dai dati di ricerca risulta chiara, da questo punto di vista, una stretta correlazione diretta tra attività e competenze di navigazione online, rischi e opportunità: secondo una logica *the more, the more*, infatti, più i ragazzi sviluppano la familiarità con la rete, maggiori sono le probabilità che ne scoprano le opportunità, avvantaggiandosene, ma maggiori sono anche le probabilità che vadano incontro ai rischi e imparino ad affrontarli, riducendone il danno. Per usare una metafora, è come andare in bicicletta: il metodo più sicuro per non correre rischi è non salire nemmeno in sella, ma così facendo si perdono tutte le opportunità del mezzo; una volta in sella, invece, più si

diventa bravi, più si è portati ad affrontare rischi maggiori, e più si diventa capaci di superarli.

La stessa nozione di *rischio* e di *opportunità*, d'altra parte, ha bisogno di una concettualizzazione ulteriore; nello schema che segue è riprodotta la tipologia di opportunità e rischi in base al ruolo occupato dal ragazzo (destinatario di flussi di comunicazione, partecipante a uno scambio comunicativo o attore protagonista e responsabile di una qualche forma di interazione in rete) in relazione alle principali aree problematiche o alle risorse più diffuse in internet. I rischi e le opportunità si qualificano, così, come relativi ai contenuti, ai contatti o ai comportamenti.

Figura 2. Rischi e opportunità in relazione al ruolo dei minori

		Contenuti: Il ragazzo come destinatario	Contatti: Il ragazzo come partecipante	Comportamenti: Il ragazzo come attore
OPPORTUNITÀ	Apprendimento, formazione e alfabetizzazione digitale	Risorse educative	Contatto con persone con cui si condividono interessi	Apprendimento autonomo o collaborativo
	Partecipazione	Accesso all'informazione globale	Scambio fra gruppi di interesse	Forme di partecipazione civica
	Creatività e espressione del sé	Varietà di risorse	Inviti a creare contenuti o a partecipare	Produzione di contenuti user-generated
	Identità e relazioni sociali	Ricerca di consigli (personali/ salute/sexualità' etc)	Social networking, condivisione dell'esperienza	Espressione dell'identità
RISCHI	Sfruttamento commerciale	pubblicità, spam, sponsorizzazioni	Tracciabilità delle informazioni personali	Gioco d'azzardo, download illegale, hacking
	Aggressività	Contenuti violenti/che incitano all'odio	Essere vittime di bullismo, molestie e stalking	Molestare qualcuno, compiere atti di bullismo
	Sessualità	Contenuti pornografici	Adescamento da parte di sconosciuti	creazione/ upload di materiale pornografico
	Valori	Razzismo, cattiva informazione (es. droghe)	Manipolazione, persuasione (ad esempio autolesionismo)	Condividere informazioni (ad es. Pro-suicidio/ pro-anoressia)

Fonte: adattato da S.Livingstone, L. Haddon, A. Gorzig, K. Olafsson, *Risks and safety on the internet. The perspective of European children. Initial findings*, LSE London, Eu Kids Online.

Alcune indicazioni operative

È possibile, ora, sulla scorta di questo esempio di ricerca e dei suoi risultati, suggerire alcuni ambiti di intervento ispirati a quel sapere *prudente* che ho cercato di evocare all'inizio del mio intervento. L'opportunità di tale prudenza dovrebbe, ora, risultare più chiara: se, infatti, attività, opportunità e rischi nell'ambito dei media crescono (o decrescono) insieme, qualsiasi tipo di intervento e di politica a garanzia dei minori dovrà cercare di minimizzare i rischi senza mortificare le opportunità o le competenze; si tratta, cioè, di un equilibrio delicato tra forme di tutela e di controllo, e forme di promozione delle *provisions* e delle *literacy* che non può avere effetti positivi senza il coinvolgimento attivo degli stessi ragazzi e delle agenzie formative con cui essi entrano in contatto¹¹.

Volendo provare a sintetizzare le possibili strategie di intervento che rispettano questo criterio, vale la pena ricordare innanzitutto le iniziative volte a garantire le opportunità e incrementare le *provisions* attraverso l'implementazione dei *diritti d'accesso* alla rete (innanzitutto riducendo le varie forme di *digital divide* tuttora presenti sul nostro territorio nazionale e tra i diversi contesti sociali, anche grazie al coinvolgimento della scuola nei suoi diversi ordini e gradi) e la promozione della *varietà* e della *qualità* dei contenuti digitali messi a disposizione dei più piccoli (per esempio, grazie all'iniziativa del servizio pubblico radio-televisivo, o attraverso l'incentivazione istituzionale alla produzione); in secondo luogo, sono certamente da perseguire forme di regolamentazione *top-down* come quelle realizzate attraverso le *campagne di sensibilizzazione* e quelle volte a ottenere il controllo dei contenuti tramite *autoregolamentazione* (come nel caso del codice di condotta sottoscritto recentemente dai siti di *social network*); infine, alcune strategie *bottom-up*, tradizionalmente già verificate alla prova dei *vecchi media*: la *mediazione familiare* e la *media literacy* in quanto strumenti di *empowerment* messi a disposizione dal contesto sociale in cui i ragazzi si

¹¹ Cfr. in proposito S. Livingstone, *Ragazzi online. Crescere con internet nella società digitale*, Vita e Pensiero, 2010 (ed. or. 2009).

trovano a passare la maggior parte del loro tempo, ma che a loro volta richiedono un'attenzione e un sostegno da parte delle istituzioni e della politica; e, per concludere, la strategia definita *safety by design*, ispirata alla natura – per così dire – *ambientale* dei media e derivata dalle pratiche di regolamentazione degli ambienti costruiti: per riprendere la metafora della bicicletta, si tratta di promuovere la progettazione di un ambiente digitale più sicuro, nel quale i bambini e i ragazzi possano imparare a pedalare senza farsi male, per poi lanciarsi sulle *information highways* senza danni, per sé e per gli altri.

la tutela dei minori nel settore dei media

SILVIA MICONI

Assegnista di ricerca – Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna

La tutela dei minori nel settore televisivo fra teoria e pratica ed il ruolo del Corecom

Premessa

Nella duplice qualità di studiosa del diritto¹² e di avvocato che collabora con il Corecom Emilia-Romagna, nell'ultimo periodo ho goduto di un punto di vista privilegiato nell'analisi della posizione del minore nei confronti dei media e, in particolare, nei confronti del mezzo televisivo.

Ho potuto infatti coniugare l'esame della teoria (le leggi, innanzitutto, e i provvedimenti giurisprudenziali di varia natura adottati in materia) con un'attività pratica consistente nel monitoraggio del contenuto dei palinsesti delle emittenti televisive locali e nella risoluzione di situazioni con profili di criticità.

Orbene, come considerazione generale, premetto di aver notato una scarsa attenzione nei confronti dei minori, non tanto a livello teorico (le norme infatti ci sono, per quanto siano prevalentemente orientate a predisporre un contenuto minimo di tutela, anziché ad assegnare al minore un ruolo centrale nell'ambito *de quo*), quanto a livello pratico: mi riferisco alla scarsa attenzione dei soggetti che “fanno” televisione nei confronti del minore, sia come soggetto passivo (telespettatore) che come soggetto attivo (impiegato nell'ambito dei programmi televisivi).

¹² In qualità di assegnista di ricerca in diritto civile presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna. Il presente contributo rientra nell'ambito dell'attività di ricerca sul tema “Esercizio dell'attività radiotelevisiva e tutela dei minori” di cui alla Convenzione sottoscritta nel 2009 fra il Dipartimento di Scienze Giuridiche “A. Cicu” dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna ed il Corecom Emilia-Romagna, finanziata dal Dipartimento e cofinanziata dal Corecom.

Le fonti principali della normativa sulla tutela dei minori in ambito televisivo

La normativa sulla tutela dei minori nel settore televisivo ha fonti nazionali e sovranazionali. Fra queste ultime, per tutte, si richiama la Convenzione dell'ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, del 20 novembre 1989, che rappresenta probabilmente la fonte più importante.

La Convenzione, riconoscendo l'importanza della funzione esercitata dai *mass media*, impone agli Stati membri di vigilare affinché, attraverso questi ultimi, si promuova *“il benessere sociale, spirituale e morale”* e la *“salute fisica e mentale”* del minore, divulgando informazioni e materiali che abbiano un'utilità sociale e culturale e contribuiscano all'educazione del fanciullo¹³.

A livello nazionale, invece, le fonti principali sono le seguenti:

- 1) Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici (cd. *“Testo Unico”* o *“TUSMAR”*), introdotto con d.lgs. n. 177/2005¹⁴ e modificato, in particolare, dal d.lgs. n. 44/2010¹⁵ (cd. Decreto Romani) con il quale è stata recepita in Italia la direttiva

¹³ Articolo 17:

“Gli Stati parti riconoscono l'importanza della funzione esercitata dai mass media e vigilano affinché il fanciullo possa accedere a una informazione e a materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale. A tal fine, gli Stati parti:

- a) *incoraggiano i mass media a divulgare informazioni e materiali che hanno una utilità sociale e culturale per il fanciullo e corrispondono allo spirito dell'art. 29 (sull'educazione del fanciullo);*
- b) *incoraggiano la cooperazione internazionale in vista di produrre, di scambiare e di divulgare informazioni e materiali di questo tipo provenienti da varie fonti culturali, nazionali e internazionali;*
- c) *incoraggiano la produzione e la diffusione di libri per l'infanzia;*
- d) *incoraggiano i mass media a tenere conto in particolar modo delle esigenze linguistiche dei fanciulli autoctoni o appartenenti a un gruppo minoritario;*
- e) *favoriscono l'elaborazione di principi direttivi appropriati destinati a proteggere il fanciullo dalle informazioni e dai materiali che nuocciono al suo benessere in considerazione delle disposizioni degli artt 13 e 18”.*

¹⁴ Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, in G.U. 7 settembre 2005, n. 208. Ai minori è dedicato in particolare l'art. 34.

¹⁵ Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, in G.U. 29 marzo 2010, n. 73.

comunitaria n. 2007/65/CE sui servizi di media audiovisivi¹⁶ che ha introdotto importanti novità anche in tema di tutela dei minori;

- 2) Codice di autoregolamentazione Tv e Minori (cd. Codice Tv e Minori) del 29 novembre 2002 e successive modifiche il quale, pur essendo fonte autoregolamentare (essendo stato adottato dalle imprese televisive pubbliche e private e dalle emittenti televisive aderenti alle associazioni firmatarie), ha trovato espresso riconoscimento nel Testo Unico, in cui vi è una disposizione che impone a tutte le emittenti televisive di osservarne il contenuto (art. 34, comma 6¹⁷).

Orbene, il Testo Unico enuncia, fra i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo, *“la promozione e la tutela del benessere, della salute e dell’armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore”* (art. 3). D’altra parte, il Codice di autoregolamentazione Tv e Minori, premesso che l’utenza televisiva è costituita anche da minori e che questi ultimi sono cittadini soggetti di diritti, da tutelare dalle trasmissioni idonee a nuocere al loro sviluppo fisico, psichico e morale e che, anzi, la televisione deve agevolare la funzione educativa che compete innanzitutto alla famiglia, tanto premesso, il Codice prevede, fra i propri principi generali, l’impegno delle imprese televisive di:

1. migliorare la qualità dei programmi destinati ai minori;

¹⁶ Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2007, in G.U. Unione europea L 332/27, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive.

¹⁷ *“Le emittenti televisive (..) diffuse su qualsiasi piattaforma di trasmissione, sono tenute ad osservare le disposizioni a tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione media e minori approvato il 29 novembre 2002, e successive modificazioni. Le eventuali modificazioni del Codice o l’adozione di nuovi atti di autoregolamentazione sono recepiti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato ai sensi dell’art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere della Commissione parlamentare di cui alla legge 23 dicembre 1997, n. 451 e successive modificazioni”.*

2. aiutare adulti, famiglie e minori ad un uso corretto e appropriato del mezzo televisivo, avendo riguardo sia alla qualità che alla quantità;
3. collaborare con il sistema scolastico per l'alfabetizzazione televisiva ed impiegare nella preparazione e nella realizzazione delle trasmissioni dedicate ai minori personale qualificato.

In particolare: il dovere di alfabetizzazione televisiva ed il ruolo del Corecom

Il Codice Tv e Minori prevede dunque che le imprese televisive si impegnino ad "alfabetizzare" la popolazione più giovane, avvalendosi a tal fine anche delle istituzioni scolastiche.

Per "alfabetizzazione televisiva" deve intendersi educare i minori (con particolare riguardo alla fascia considerata più debole, da 0 a 14 anni) ad un uso corretto e consapevole del mezzo televisivo, in termini sia di quantità che di qualità, scongiurando il rischio di dipendenza o comunque di sovraesposizione e favorendo un approccio critico e distaccato.

Anche il Testo Unico contiene una disposizione a riguardo, allorché prevede che, su iniziativa del Ministro dello sviluppo economico e d'intesa con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, siano realizzate campagne scolastiche "*per un uso corretto e consapevole del mezzo televisivo*" e trasmissioni rivolte ai genitori che abbiano le medesime finalità (art. 34, comma 9).

A tale proposito, viene in rilievo il ruolo del Corecom Emilia-Romagna.

L'attività a tutela dei minori di competenza del Corecom

Il Corecom Emilia-Romagna è competente in materia di tutela dei minori in ambito televisivo a partire dal 1° marzo 2004, sulla base della delega ricevuta dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom) e risultante dalla Convenzione stipulata in data 3 febbraio 2004.

In base a tale delega, successivamente estesasi a diversi ambiti, il Corecom Emilia-Romagna è oggi chiamato ad agire a diversi livelli: nella fase di monitoraggio (vigilanza attiva) e di raccolta delle eventuali segnalazioni di utenti, associazioni o organizzazioni su presunte violazioni delle disposizioni a tutela dei minori da parte delle emittenti locali (vigilanza passiva); nella eventuale fase "patologica" che consiste nell'avvio dell'istruttoria e nella trasmissione della documentazione all'Agcom, qualora siano state rilevate infrazioni; nonché, e prima di tutto, nella fase "preventiva" che consiste nella corretta educazione degli utenti, soprattutto minori, all'uso del mezzo televisivo: cioè appunto nell'attività di alfabetizzazione televisiva, anche e soprattutto attraverso l'educazione dei soggetti adulti a cui compete la formazione dei fanciulli (genitori e specialmente insegnanti), nell'ottica di un uso non dannoso ma anzi proficuo del mezzo televisivo.

Orbene, il Corecom Emilia-Romagna svolge da diversi anni attività in tal senso, promuovendo campagne volte alla sensibilizzazione sull'educazione ai media ed alla diffusione del Codice Tv e Minori: ciò si realizza attraverso progetti di *media education* negli istituti scolastici della Regione, dalle scuole dell'infanzia a quelle secondarie di secondo grado, in collaborazione l'USR (Ufficio Scolastico Regionale).

I principali obiettivi perseguiti con tale attività sono:

- rilevare l'identità della *media education* nella scuola, in particolare in quella dell'obbligo;
- verificare quale sia la cultura dei media nella formazione personale e professionale dell'insegnante;

- sondare la presenza di laboratori e strumenti tecnologici all'interno delle scuole.

Il fine ultimo è quello, già richiamato ed espresso dallo stesso Codice Tv e Minori¹⁸, di educare i minori ad un uso critico e consapevole dei media, sensibilizzandoli alle problematiche connesse ad un consumo mediatico scorretto o eccessivo, mediante l'impiego di strumenti e linguaggi differenziati in base all'età.

I progetti di media education realizzati dal Corecom Emilia-Romagna

Il primo progetto di *media education* realizzato dal Corecom Emilia-Romagna, denominato "Tu e la TV", risale al 2006 ed ha perseguito due obiettivi:

- divulgare, con il coinvolgimento delle scuole, il Codice Tv e Minori e gli impegni assunti con lo stesso dalle emittenti televisive, per migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni e favorire un uso corretto ed appropriato della televisione da parte del pubblico più giovane;
- incentivare nei bambini e nei ragazzi l'attitudine ad un approccio consapevole e critico alla TV, accompagnato dalla consapevolezza del diritto di fruire di programmi adatti all'età e alla sensibilità

¹⁸ In particolare, i Principi Generali del Codice di autoregolamentazione Media e Minori impongono di:

- a) "migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni televisive destinate ai minori;
 - b) aiutare gli adulti, le famiglie e i minori ad un uso corretto ed appropriato delle trasmissioni televisive, tenendo conto delle esigenze del bambino, sia rispetto alla qualità che alla quantità; ciò per evitare il pericolo di una dipendenza dalla televisione e di imitazione dei modelli televisivi, per consentire una scelta critica dei programmi;
 - c) collaborare col sistema scolastico per educare i minori a una corretta ed adeguata alfabetizzazione televisiva, anche con il supporto di esperti del settore;
- (...)"

infantile; a tal fine, sono stati raccolti dati sull'utilizzo del mezzo televisivo da parte degli alunni delle scuole primarie e secondarie di primo grado dell'Emilia-Romagna (attraverso la somministrazione di un questionario avente ad oggetto: frequenza e quantificazione dell'esposizione al mezzo televisivo, soggetti coinvolti nella fruizione, preferenze e motivazioni del consumo mediatico personale) e, muovendo dal presupposto dell'incidenza dei *mass media* sulla formazione e sull'educazione del telespettatore in età evolutiva, nella trasmissione di valori e di modelli di comportamento, sono stati forniti agli interessati semplici strumenti per salvaguardarsi da forme di violenza psicologica o da manipolazioni attuate attraverso il mezzo televisivo, valorizzandone, per contro, un utilizzo "sano" e costruttivo.

Nell'ultimo triennio le iniziative del Corecom Emilia-Romagna in tema di *media education* sono state collegate ai Convegni di celebrazione della Giornata Mondiale dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, il 18 novembre, giorno dell'anniversario della Convenzione ONU del 1989.

Tale ultima ricorrenza rappresenta, infatti, un'ulteriore occasione per promuovere e tutelare i diritti dei minori, con particolare riguardo ai principi di non discriminazione, ascolto e sviluppo, sui quali si fonda la Convenzione dell'ONU, nonché per un confronto fra le istituzioni e le associazioni che contribuiscono alla tutela dei diritti dell'infanzia, nell'ambito del quale promuovere la partecipazione ed accrescere dunque la consapevolezza dei fanciulli.

L'ultima edizione dell'iniziativa, "*In ascolto. Percorsi sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*"¹⁹, partendo proprio dalla Convenzione ONU (che ci ricorda il diritto di bambini ed adolescenti non solo di essere tutelati ma anche di esprimere liberamente la propria opinione e di venire ascoltati) ha dato la parola ai ragazzi delle scuole secondarie di secondo grado dell'Emilia-

¹⁹ Fra i protagonisti c'era il Direttore di Rai3 Emilia-Romagna, dott. Fabrizio Binacchi.

Romagna, i quali hanno presentato le attività sul tema dei diritti realizzate in classe con il supporto degli insegnanti (per mezzo di *slides*, video, testimonianze, ecc.) e hanno avuto così occasione di proporre le proprie idee e riflessioni.

I contenuti principali della regolamentazione televisiva a tutela dei minori

Se l'attività di alfabetizzazione televisiva coinvolge prevalentemente i destinatari della programmazione televisiva, la regolamentazione sulla tutela dei minori nell'ambito *de quo* si rivolge ai soggetti che “fanno” televisione (emittenti, fornitori di contenuti).

Gli ambiti disciplinati sono sostanzialmente i seguenti:

- contenuto dei programmi, anche in relazione al loro posizionamento orario all'interno del palinsesto;
- pubblicità, con riguardo sia al contenuto che al posizionamento;
- apparato sanzionatorio;

presi in esame dal Testo Unico e dal Codice Tv e Minori (oltreché da altre fonti specifiche); inoltre:

- meccanismo di censura,
- regolamento sulla partecipazione dei minori ai programmi televisivi;

disciplinati, rispettivamente, dalla legge n. 161/1962, “*Revisione dei film e dei lavori teatrali*”, e dal decreto del Ministero delle Comunicazioni n. 218/2006, “*Regolamento recante disciplina dell'impiego di minori di anni quattordici in programmi televisivi*”.

Tanto premesso, si analizzano di seguito le principali disposizioni relative al contenuto dei programmi ed al meccanismo di censura, per evidenziarne gli aspetti salienti e le criticità, anche alla luce della verifica di come tali disposizioni trovano – o non trovano – applicazione nella pratica televisiva.

In particolare: le disposizioni sul contenuto e il posizionamento dei programmi

In linea generale, i programmi televisivi non devono contenere nulla che possa in qualche modo pregiudicare lo “sviluppo fisico, psichico e morale” dei minori, anche in relazione alla fascia oraria in cui sono messi in onda.

Le fasce orarie

Il palinsesto televisivo è astrattamente suddiviso in tre fasce orarie:

- fascia protetta (dalle 16.00 alle 19.00);
- fascia per tutti (dalle 7.00 alle 16.00 e dalle 19.00 alle 22.30);
- fascia (tendenzialmente) riservata ad un pubblico adulto (dalle 22.30 alle 7.00).

Orbene, la programmazione trasmessa nell’arco temporale fra le 7.00 e le 22.30, cioè nella fascia protetta e nella fascia per tutti, deve tenere in considerazione la possibile presenza di minori fra il pubblico ed offrire loro contenuti idonei: più specificamente, “*deve tenere conto delle esigenze dei telespettatori di tutte le fasce di età*”, nel rispetto anche “*del fondamentale ruolo della famiglia nei confronti del minore*” (Codice Tv e Minori, par. 2.1).

Ulteriore e specifica attenzione deve essere dedicata al contenuto della programmazione messa in onda nella fascia protetta²⁰: infatti, partendo dal presupposto che, in linea teorica, in tale arco temporale si concentra la presenza dei minori innanzi al video senza il supporto di un adulto, è più che mai necessario vigilare affinché i programmi, compresi i messaggi pubblicitari

²⁰ Art. 34, comma 7, Testo Unico: “*Le emittenti televisive, anche analogiche, sono altresì tenute a garantire, anche secondo quanto stabilito nel Codice di cui al comma 6 (Codice Tv e Minori), l’applicazione di specifiche misure a tutela dei minori nella fascia oraria di programmazione dalle ore 16.00 alle ore 19.00 e all’interno dei programmi direttamente rivolti ai minori, con particolare riguardo ai messaggi pubblicitari, alle promozioni e ogni altra forma di comunicazione commerciale audiovisiva*”.

e le televendite, non contengano nulla di idoneo a turbare il loro sviluppo fisico, psichico o morale, con particolare riguardo alla fascia 0-14 anni.

In sostanza, alle emittenti si impone di trasmettere, in tale fascia oraria, una programmazione “idonea” ai minori: manca però una norma che imponga di offrire una programmazione specificamente “rivolta” agli stessi.

Infatti, solo le emittenti che presentino i seguenti requisiti:

- 1) nazionali;
- 2) che gestiscono più di una rete;
- 3) che hanno una programmazione di carattere generalista;

devono “impegnarsi” a trasmettere, su almeno una delle proprie reti, programmi specificamente rivolti ai minori e devono inoltre “*favorire la produzione di programmi di informazione destinati ai minori*”²¹ da comunicare poi alla stampa.

Ciò nonostante, la fascia protetta dovrebbe costituire una sorta di “*oasi ristretta ma sicura anche per i minori che praticano zapping tra rete e rete*”, come evidenziato dal Comitato di applicazione del Codice Tv e Minori²².

In pratica, alle emittenti è imposto di selezionare accuratamente i programmi da trasmettere, perché siano tali da poter essere visionati dal pubblico più giovane senza il sostegno di un adulto.

²¹ Tali programmi devono essere curati possibilmente dalle testate giornalistiche, in collaborazione con esperti di tematiche infantili e con gli stessi minori.

²² Si veda la Risoluzione n. 14/05 del 19 aprile 2005, nonché diverse altre Risoluzioni. In particolare, il Comitato ha sanzionato la pubblicità di servizi telefonici a valore aggiunto, di programmi di informazione con cronaca nera o familiare coinvolgente minori, di programmi di intrattenimento con immagini di carattere sessuale o che toccano alcuni temi sociali (ad es. la violenza sessuale) o di film violenti coinvolgenti minori; inoltre, ha sancito che è da escludere, quanto meno in fascia protetta, la diffusione di servizi di astrologia, cartomanzia, pronostici concernenti lotto, superenalotto, totocalcio, Totip, lotterie e altri giochi a denaro simili, tutti necessariamente da riservarsi ad un pubblico maggiorenne (si veda la delibera Agcom n. 34/05/CSP, dell'8 marzo 2005, con la quale è stato introdotto l'art. 5^{ter} del “*Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e di televendite*”, di cui alla precedente delibera Agcom n. 538/01/CSP, del 26 luglio 2001, che disciplina proprio i limiti alla messa in onda dei programmi *de quo*).

Programmi “nocivi” e “gravemente nocivi”

Oltre alle specifiche prescrizioni dettate per la fascia protetta, il Testo Unico distingue i programmi televisivi con contenuto “non idoneo” ai minori in:

- programmi “nocivi” per il loro sviluppo fisico, psichico o morale (o che comunque contengono immagini di violenza gratuita, insistita o efferata ovvero pornografiche);
- programmi “gravemente nocivi”.

I programmi nocivi possono essere trasmessi solo a condizione che -per la scelta dell'orario o per l'adozione di altri accorgimenti tecnici - sia possibile escludere che i minori “*assistano normalmente*” agli stessi (art. 34, comma 2, Testo Unico).

Appartengono a questa categoria i film vietati ai minori di 14 anni, i quali possono essere trasmessi solo fra le ore 22.30 e le ore 7.00 (cioè fuori dalla fascia protetta e dalla fascia per tutti): tale prescrizione vale per tutte le TV, nazionali e locali, che trasmettono in chiaro o a pagamento²³.

In pratica l'obiettivo, rispetto ai programmi nocivi, è limitare il più possibile il rischio che i minori li vedano e ne subiscano gli effetti nocivi (rimettendosi, di fatto, al controllo da parte di genitori o altri adulti a cui sono affidati);

I programmi gravemente nocivi (film ai quali sia stato negato il nulla osta per la proiezione o la rappresentazione in pubblico, film vietati ai minori di anni 18 o programmi comunque destinati ad un pubblico di soli adulti), invece, non possono essere mai trasmessi a meno che non si adotti preventivamente un “*sistema di controllo specifico e selettivo*” idoneo a proteggere i minori dalla visione degli stessi (art. 34, comma 1, Testo Unico)²⁴.

²³ Per intendersi, la disposizione si applica anche a SKY.

²⁴ “Sono vietate le trasmissioni che, anche in relazione all'orario di diffusione, possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori o che presentano scene di violenza gratuita o insistita o efferata ovvero pornografiche, salve le norme speciali per le trasmissioni ad accesso condizionato, comprese quelle di cui al comma 5, che comunque impongano l'adozione di un sistema di controllo specifico e selettivo che vincoli alla introduzione del sistema di protezione tutti i contenuti di cui al comma 3. Il sistema di classificazione dei contenuti ad accesso condizionato è adottato da ciascun fornitore di servizi di media audiovisivi o fornitore di servizi ad

Tale controllo “specifico e selettivo” consiste nel mettere in onda i programmi *de quo* esclusivamente fra le ore 23.00 e le ore 7.00 e comunque previa adozione di accorgimenti tecnici tali da escluderne l'accesso ai minori: si tratta del meccanismo del cd. *parental control* che “blocca” la visione del programma attraverso un sistema di filtraggio che può essere disattivato solo mediante un codice segreto affidato ad un adulto (il contraente che ha stipulato il contratto per la fornitura del contenuto o del servizio).

Un siffatto meccanismo dovrebbe impedire – e non solo dunque limitare il più possibile, come nel caso dei programmi nocivi – l'accesso dei minori ai contenuti che possono risultare gravemente nocivi per il loro sviluppo.

In tal modo il legislatore si è peraltro uniformato alle indicazioni del Comitato di applicazione del Codice Tv e Minori, il quale più volte aveva espresso la necessità di introdurre un meccanismo di blocco preventivo dei programmi più inidonei ai minori, evidenziando come non potesse ritenersi a tal fine sufficiente un sistema di *parental control* attivabile direttamente e discrezionalmente dall'utente attraverso il *decoder*²⁵.

Si deve però segnalare che l'art. 34, comma 1, del Testo Unico prevede che tale meccanismo sia adottato da ciascun fornitore di servizi di media audiovisivi o fornitore di servizi ad accesso condizionato “*sulla base dei criteri proposti dal Comitato di applicazione del Codice Tv e Minori, d'intesa con l'Autorità, e approvati con decreto ministeriale*”, iter da compiersi entro il termine massimo di 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto Romani (che ha introdotto la relativa disposizione nel Testo Unico): orbene, ad oggi, non risultano ancora emanati i detti decreti ministeriali, quindi il sistema *de quo* non è ancora operativo.

accesso condizionato, sulla base dei criteri proposti dal Comitato di Applicazione del Codice Tv e Minori, d'intesa con l'Autorità, e approvati con decreto ministeriale. (..)”.

²⁵ Come avveniva con il principale fornitore di programmi TV a pagamento (SKY). Il parere in questione è stato espresso dal Comitato in occasione dell'indagine conoscitiva del Parlamento sullo Schema di decreto legislativo n. 169 (tradotto nel d.lgs. n. 44/2010) per il recepimento della direttiva 2007/65/CE sui servizi di media e audiovisivi, con specifico riguardo alle disposizioni dedicate alla tutela dei minori.

Gli obblighi di segnaletica

Un'altra questione rilevante, a proposito di programmi non adatti ai minori, riguarda le modalità con cui deve esserne segnalata l'inidoneità: la questione, cioè, della segnaletica e degli avvertimenti.

A tale proposito, il Codice Tv e Minori prevede per le imprese televisive i seguenti impegni:

- in generale, durante tutta la fascia di televisione per tutti, adottare un'esauriente e preventiva informazione sui programmi dedicati ai minori (segnalando, in particolare, quelli adatti solo ad una fruizione familiare congiunta e quelli invece adatti ad un pubblico adulto), nonché sistemi di segnalazione di chiara evidenza visiva, all'inizio di ciascun blocco di trasmissioni, circa la maggiore o minore adeguatezza delle stesse ad un pubblico minore, con particolare riguardo ai programmi trasmessi in prima serata (Codice Tv e Minori, par. 2.2);
- nei programmi di informazione, qualora si renda necessaria (per casi di straordinario valore sociale o informativo) la trasmissione di notizie, immagini o parole particolarmente forti o impressionanti, avvisare preventivamente i telespettatori circa la non idoneità dei contenuti ad un pubblico minore (par. 2.3);
- nei film, fiction e spettacoli vari che si ritengano non adatti ad un pubblico minore, darne annuncio con congruo anticipo, da ripetersi subito dopo ciascuna eventuale interruzione del programma (par. 2.4).

A tal riguardo, è comunque garantita una tutela ancora maggiore dal Testo Unico, come recentemente modificato, il quale impone alle emittenti di segnalare mediante un simbolo visivo, all'inizio ma anche nel corso della trasmissione, l'eventuale non idoneità della stessa ai minori (art. 34, comma 2): si sono così seguite le indicazioni più volte suggerite dal Comitato di

applicazione del Codice Tv e Minori²⁶ che aveva segnalato il rischio, per i telespettatori, di sintonizzarsi su programmi già iniziati senza avere la possibilità di conoscerne subito la non idoneità ad un pubblico minore.

In pratica (e salvo in ogni caso il divieto di trasmettere film vietati ai minori di anni 14) la segnaletica è oggi richiesta per tutti i programmi trasmessi fra le ore 7.00 e le ore 22.30 che consistano in film, fiction e intrattenimento.

Per quanto riguarda le caratteristiche della segnaletica, ogni emittente è libera di scegliere il proprio simbolo editoriale, purché sia garantita l'uniformità dei colori:

- nessuna segnalazione: programma per tutti (privo di specifiche controindicazioni per i minori);
- bollino verde: programma idoneo ai minori e rivolto agli stessi;
- bollino giallo: programma adatto ai minori purché accompagnati dalla presenza di un adulto;
- bollino rosso: programma sconsigliato ai minori.

²⁶ Ad esempio, in occasione del parere del 28 gennaio 2010, sull'indagine conoscitiva del Parlamento sullo Schema di decreto legislativo n. 169 (tradotto nel decreto legislativo n. 44/2010, cd. Decreto Romani), per il recepimento della Direttiva 2007/65/CE sui Servizi Media e Audiovisivi.

Criticità

Con riguardo alle disposizioni sin qui esaminate, si evidenziano diverse criticità.

- 1) non esiste un obbligo generale, in capo a tutte le emittenti televisive, di dedicare specificamente ai minori almeno una parte della programmazione trasmessa nella fascia protetta;
- 2) oltre ai film vietati a minori di anni 14 o 18 – che sono espressamente classificati come tali e quindi facilmente posizionabili all'interno della fascia oraria espressamente prevista (e salva l'adozione delle predette misure preventive) – a mio giudizio emerge una certa leggerezza, da parte delle emittenti, nella qualificazione di film o telefilm come adatti ai minori, con o senza accompagnamento degli adulti, nell'adozione della relativa segnaletica (bollino verde, giallo o rosso) e nel loro posizionamento orario (ad esempio, la scelta fra prima o seconda serata);
- 3) i programmi non idonei ai minori, dunque potenzialmente nocivi, non necessariamente consistono in film o telefilm ma spesso in programmi di informazione, approfondimento o intrattenimento.

Nella prassi, infatti, si sono recentemente riscontrate numerose criticità in relazione ai programmi definiti, con un neologismo, di *infotainment*: programmi di informazione/intrattenimento in cui le notizie, generalmente di cronaca familiare e spesso nera, creano occasione di dibattito e talk show, essendo affrontate in modo superficiale ed a fini di spettacolarizzazione. Tali programmi, soprattutto nell'ultimo periodo, hanno avuto come protagonisti minori e, essendo trasmessi prevalentemente nel primo pomeriggio (nella fascia per tutti, spesso sfiorando in quella protetta), devono ritenersi idonei a creare turbamento e quindi a nuocere allo "sviluppo fisico, psichico e morale" sia dei minori telespettatori che di quelli coinvolti nelle notizie trattate.

Tale questione emerge del resto anche dal consuntivo presentato dal Comitato di applicazione del Codice Tv e Minori, relativo all'attività svolta nell'anno 2010²⁷: premesso che le infrazioni alla normativa sulla tutela dei minori in ambito televisivo sono aumentate rispetto al 2009 e che tale aumento può ricondursi solo in misura limitata alla presenza di un maggior numero di canali, in seguito al passaggio al digitale terrestre, il Comitato ha evidenziato che, dopo film e telefilm, le violazioni accertate nel corso dell'anno hanno riguardato soprattutto i programmi di *infotainment* (pari al 25% delle violazioni totali).

Invece, dalla parte delle emittenti televisive, è stato giudicato da taluni eccessivo e potenzialmente discriminatorio aver previsto il divieto di offrire film vietati ai minori di anni 14, se non in chiaro ed avvalendosi del predetto “*sistema di controllo specifico e selettivo*”, prima delle ore 22,30 (ovvero prima della fascia oraria prevista anche per le emittenti “in chiaro”), poiché in tal modo si sono sostanzialmente equiparati, con riferimento ai canali a pagamento, i film vietati ai minori di anni 14 e i film vietati ai minori di anni 18²⁸.

²⁷ Il consuntivo è stato presentato in data 15 marzo 2011. Si veda: <http://www.key4biz.it/files/000161/00016169.doc>

Il Codice Tv e Minori fornisce peraltro specifiche indicazioni in relazione ai programmi di informazione ed intrattenimento: per quanto riguarda i primi, le emittenti devono impegnarsi a non trasmettere, entro la fascia per tutti, (i) sequenze particolarmente crude o brutali o scene che, comunque, possano creare turbamento o forme imitative nello spettatore minore e (ii) notizie che possano nuocere all'integrità psichica o morale dei minori (par. 2.4); per quanto riguarda i programmi di intrattenimento, le emittenti si impegnano a non trasmettere (i) programmi che usino in modo strumentale, come spettacolo, i conflitti familiari, creando turbamento nei minori preoccupati per la stabilità affettiva delle relazioni con i loro genitori e (ii) programmi nei quali si faccia ricorso gratuito al turpiloquio ed alla scurrilità o in cui si offendano le confessioni ed i sentimenti religiosi (par. 2.5).

²⁸ Così O. GRANDINETTI, *Il Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 2, p. 130.

Il meccanismo di censura

La disciplina sulla censura è contenuta nella legge n. 161/1962, recante “*Revisione dei film e dei lavori teatrali*”, e dal relativo regolamento di esecuzione, di cui al d.p.r. 2029/1963. La normativa ha subito successive modifiche ed integrazioni, tuttavia non è ancora stata sostituita, nonostante i progetti di legge²⁹.

Il meccanismo attualmente in vigore si fonda su un “filtro” statale, cioè su una valutazione preventiva dei film da parte di un’apposita Commissione pubblica, a cui consegue il rilascio o il diniego del nulla osta per la proiezione (e per l’esportazione all’estero).

In sostanza, chi intenda proiettare un film (in televisione o al cinema) deve sottoporsi al seguente *iter* (art. 9, Regolamento n. 2029/1963):

- 1) parere della Commissione per la revisione cinematografica di I grado, circa il rilascio del nulla osta per la proiezione (che, se negativo, deve essere motivato); la Commissione può sospendere il giudizio ed invitare il richiedente a tagliare o modificare alcune scene o battute (art. 6);
- 2) in caso di parere negativo, eventuale ricorso alla Commissione di II grado, mediante istanza motivata al Ministero per i Beni e le Attività

²⁹ In particolare, si segnala il disegno di legge 6 agosto 2007, n. 3014, recante “*Norme a tutela dei minori nella visione di film e videogiochi*”.

Tale progetto, più noto come “ddl Rutelli”, intendeva sostituire il vecchio sistema di censura preventiva, fondato sul nulla osta per la proiezione dei film, con “*un meccanismo di responsabilizzazione degli operatori e di attenta vigilanza delle istituzioni, orientato alla effettività della tutela dei minori*”: infatti, muovendo dalla volontà di accordare effettiva tutela al diritto all’integrità psichica e morale dei minori (nel cui interesse viene altresì introdotto il divieto di visione ai minori di anni 10) e dalla premessa che il meccanismo di censura statale non garantisce, di per sé, una maggior tutela, rischiando al contrario di deresponsabilizzare gli imprenditori del settore; tanto premesso, prevedeva di introdurre un sistema di autoregolamentazione atto a favorire sia un maggiore livello artistico e culturale dei film, sia la base per una nuova deontologia professionale degli operatori del settore.

Il progetto prevedeva infatti un’auto-classificazione delle pellicole, da parte di produttori e distributori, e, nel contempo, l’istituzione di una Commissione di classificazione dei film per la tutela dei minori presso il Ministero per i beni e le attività culturali, alla quale gli imprenditori avrebbero potuto rivolgersi per chiedere una verifica circa la propria classificazione, così da evitare successivi accertamenti o sanzioni conseguenti ad eventuali errori nella classificazione.

Culturali (competente dal 1998 in seguito alla soppressione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo); qualora la Commissione di II grado confermi il diniego, il parere deve essere motivato (art. 7);

- 3) in caso di ulteriore parere negativo, eventuale ricorso al giudice amministrativo, competente a decidere anche nel merito (art. 8)³⁰;
- 4) (eventuale) rilascio del nulla osta con decreto ministeriale.

A compimento di tale *iter*, la pellicola esaminata può essere classificata come:

- per tutti (visibile in qualsiasi fascia oraria);
- vietata ai minori di anni 14 (dunque posizionabile solo fra le 22.30 e le 7.00, sia in chiaro che a pagamento);
- vietata ai minori di anni 18 (dunque, secondo la regolamentazione di recente introduzione, trasmissibile solo in presenza di un meccanismo ad accesso condizionato).

Le ragioni dell'eventuale diniego del nulla osta o del suo rilascio condizionato al divieto di visione del film da parte dei minori (di anni 14 o 18) è legato alla contrarietà della pellicola al buon costume, ovvero, più specificamente, alla presenza di battute o gesti volgari, di scene erotiche, violente o connesse all'uso di stupefacenti, all'incitamento a comportamenti amorali o che fomentino l'odio, la vendetta o che presentino in modo positivo i crimini o il suicidio³¹.

³⁰ Trattasi di una competenza *ratione materiae* che sussiste, quindi, anche nell'ipotesi in cui il ricorrente non sia il soggetto al quale è stato negato il rilascio del nulla osta, bensì un diverso soggetto che si oppone a tale rilascio.

³¹ Si veda, in particolare, l'art. 9 del Regolamento n. 2029/1963:

“Debbono ritenersi in ogni caso vietate ai minori le opere cinematografiche e teatrali che, pur non costituendo offesa al buon costume ai sensi dell'art. 6 della legge: contengano battute o gesti volgari; indulgono a comportamenti amorali; contengano scene erotiche o di violenza verso uomini o animali, o relative ad operazioni chirurgiche od a fenomeni ipnotici o medianici se rappresentate in forma particolarmente impressionante, o riguardanti l'uso di sostanze stupefacenti; fomentino l'odio o la vendetta; presentino crimini in forma tale da indurre all'imitazione od il suicidio in forma suggestiva.

Il caso di Pulp fiction

Un caso che ha suscitato ampio dibattito alcuni anni fa, a proposito dell'adeguatezza del meccanismo italiano di censura, ha coinvolto il film *Pulp fiction*.

La fattispecie può essere così sintetizzata: da un lato, le Commissioni per la revisione cinematografica di I e II grado, prima, ed il TAR del Lazio³², poi, avevano vietato la visione del film ai minori di anni 18, impedendone quindi la trasmissione in televisione³³; dall'altro lato, il Consiglio di Stato, al quale la società di distribuzione del film aveva proposto appello, ha stravolto tale decisione³⁴, vietando il film solo ai minori di anni 14 e consentendone così la trasmissione in ore serali e notturne, cioè fra le 22.30 e le 7.00.

Le motivazioni a sostegno delle contrapposte decisioni dei giudici amministrativi sono le seguenti: il TAR aveva ritenuto il contenuto del film assolutamente non idoneo ai minori, poiché propone personaggi che potrebbero assurgere a modelli negativi di comportamento, rischiando di insinuare nel minore *"un'idea di normalità rispetto ad atti, comportamenti e filosofie di vita, oggettivamente del tutto anormali perché propriamente delinquenziali"* (né del resto, secondo i giudici del TAR, i minori avrebbero potuto cogliere la – troppo evanescente – *"natura paradossale e ironica"* dell'opera, rischiando solo di esserne danneggiati psicologicamente).

Per contro, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il film non potesse rappresentare un attentato alla tutela fisica, psichica o morale dei minori e che alcune scene, per quanto crude, potessero per ciò stesso avere una valenza educativa: proprio la esplicita crudezza e drammaticità del film avrebbero infatti provocato nel telespettatore minore una sorta di "effetto catartico", inducendolo alla repulsione nei confronti di certi comportamenti (in particolare,

Alla determinazione del diverso limite di età la Commissione provvede tenendo conto della gravità e della insistenza degli elementi indicati nel comma precedente".

³² Sentenza n. 709/1995.

³³ All'epoca, infatti, non era previsto un meccanismo ad eccesso condizionato che ne consentisse la trasmissione in orario notturno.

³⁴ Sentenza n. 139/1996.

i giudici hanno posto la distinzione fra gli effetti psicologici provocati da un'immagine in quanto tale e quelli legati al contesto in cui tale immagine viene realizzata)³⁵.

Al di là della condivisibilità o meno della soluzione a cui si è giunti nella sentenza finale, ciò che ha fatto discutere è la circostanza che i giudici si siano addentrati, per sostenere la propria decisione, in ambiti sociologici, psicologici e pedagogici che senz'altro travalicano le loro competenze giuridiche e che richiederebbero, quantomeno, l'ausilio di esperti³⁶.

Criticità

Alla luce di siffatta giurisprudenza, il primo interrogativo che ci si pone, con riferimento alla normativa sulla censura, riguarda l'opportunità di affidare la decisione finale ai giudici amministrativi, in considerazione della delicatezza degli argomenti trattati e del fatto che, peraltro, solitamente tali giudici non sono chiamati a decidere nel merito.

Inoltre, ci si chiede come debbano intendersi ed essere interpretate alcune locuzioni legislative contenute nella legge n. 161/1962 e nel relativo regolamento di esecuzione (come "buon costume", "tutela morale dei minori", "particolare sensibilità dell'età evolutiva") ed in che modo tali concetti (che sono sociali e politici, prima che giuridici, e quindi intrinsecamente opinabili) possano essere oggettivizzati e poi applicati.

In concreto, la pratica ci mostra infatti come sia difficile individuare criteri univoci per valutare un film e come talvolta possano aversi, di una stessa

³⁵ Si veda C. FORMENTI, *Assolto "Pulp Fiction", anche la violenza educa*, in *Corriere della Sera*, 18 febbraio 1996, su: http://archiviostorico.corriere.it/1996/febbraio/18/Assolto_Pulp_Fiction_anche_violenza_co_0_9602184916.shtml

³⁶ In particolare, fra coloro che hanno criticato la sentenza del Consiglio di Stato, c'è stato chi, proprio per sottolineare la delicatezza e complessità delle materie trattate (anche per gli stessi "addetti ai lavori"), ha ricordato come, già in passato, una campagna pubblicitaria contro la droga, contrariamente alle aspettative ed alle finalità con cui era stata realizzata, avesse prodotto sui più giovani un effetto di fascinazione, anziché di ripugnanza, proprio per le immagini inquietanti che presentava.

pellicola, giudizi diametralmente opposti pur applicandosi le medesime disposizioni legislative.

Deve dunque ritenersi realmente auspicabile una riforma che sostituisca il meccanismo attualmente vigente con un sistema, più semplice, che consenta di individuare i film inadatti ai minori, contribuendo così a dare effettività alla tutela di questi ultimi.

Conclusioni e proposte

Come anticipato, dall'indagine svolta – che ha avuto anche un profilo pratico³⁷ – è emersa una scarsa attenzione, da parte dei soggetti che “fanno” televisione, nei confronti dei minori, sebbene rappresentino un'ampia parte di pubblico, trascorrendo, spesso da soli e sin dalla più tenera età, molto tempo davanti al video.

Le emittenti televisive sia nazionali che (e soprattutto) locali, si adoperano infatti, per lo più, per non commettere violazioni (quantomeno le più gravi) alla normativa a tutela degli utenti più giovani, prendendo però poco o per nulla in considerazione il minore come protagonista, sia pure passivo, della programmazione televisiva.

Si è visto che le criticità riguardano diversi ambiti, rispetto ai quali sarebbero dunque auspicabili i seguenti miglioramenti:

- 1) contenuto dei programmi: maggiore severità nella scelta del posizionamento orario, in relazione alla maggiore o minore idoneità degli stessi ai minori (con particolare riguardo alla fascia 0-14 anni);
- 2) programmi di informazione/approfondimento: maggiore cautela nella scelta dei temi da trattare, della modalità con cui affrontarli e del loro posizionamento orario, evitando (quantomeno) di sconfinare nella fascia protetta; a ciò si collega anche la questione

³⁷ Come detto, di monitoraggio del contenuto dei palinsesti delle emittenti televisive dell'Emilia-Romagna e di risoluzione di situazioni con profili di criticità.

della partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive, dove si deve in particolare evitare qualsiasi strumentalizzazione e spettacolarizzazione, con particolare riguardo ai programmi in diretta;

- 3) fascia protetta: prevedere in capo a ciascuna emittente l'obbligo di riservare almeno uno spazio, all'interno delle tre ore della fascia protetta, a programmi specificamente rivolti a minori³⁸;
- 4) prima serata: prevedere l'obbligo, quantomeno per le emittenti generaliste che gestiscono più di una rete, sia nazionali che locali, di trasmettere nella propria programmazione almeno un film "per tutti";
- 5) censura: sia che si mantenga, sia che si riformi l'attuale sistema di censura preventiva (ad esempio, sostituendolo con un meccanismo di autoclassificazione dei programmi, proposto nel ddl Rutelli), garantire maggiore rigore nella valutazione delle pellicole, semplificare la procedura, introdurre l'obbligo di ricorrere al giudizio di esperti del settore media e minori (anche nell'eventuale fase di ricorso, oggi devoluto ai giudici amministrativi) ed assicurare la tempestiva applicazione delle sanzioni in ipotesi di violazione della normativa a danno dei minori.

Si dovrebbe quindi intervenire a più livelli: nella fase preventiva, relativa all'eventuale censura, alla scelta dei programmi da mandare in onda (inclusa la pubblicità) ed al loro posizionamento all'interno del palinsesto, avendo cura di assicurare una programmazione idonea nella fascia protetta; nella fase operativa, con l'adozione della segnaletica adeguata a ciascun programma, soprattutto se non idoneo a minori "non accompagnati"; nella (eventuale) fase

³⁸ Vale peraltro la pena sottolineare che per "minori" non si intende solo "bambini" ma anche "adolescenti": dunque i programmi non devono per forza essere rivolti esclusivamente ai più giovani (come nel caso dei cartoni animati), ben potendo invece coinvolgere altre fasce di telespettatori (si pensi ai programmi di intrattenimento, musicali, documentari, telefilm o altro).

“patologica” con tempestiva e rigorosa sanzione delle violazioni commesse, soprattutto a danno dei minori.

In sintesi, mi sembra di poter dire che le norme ci sono, tuttavia andrebbero applicate rigorosamente e nel senso più restrittivo, non in quello più blando, proprio in considerazione della “funzione educativa” assegnata alla televisione.

Peraltro, a ben vedere, è difficile ipotizzare, in concreto, una regolamentazione ancora più rigida e “puntuale” della presente, la quale imponga specifici contenuti alle emittenti o maggiori limiti alla loro libertà di scegliere quali mandare in onda (salvo il rispetto delle norme esistenti): l’ostacolo in tal senso, purtroppo o per fortuna – a seconda della prospettiva – è rappresentato infatti dall’art. 21 Cost., cioè dalla libertà di manifestazione del pensiero.

Ecco perché potrebbe essere utile avvalersi, anziché di ulteriori imposizioni, di meccanismi di tipo meritocratico nei confronti delle emittenti “più brave” nel tutelare i minori, i quali potrebbero tradursi, ad esempio, nell’erogazione di maggiori contributi da parte dello Stato.

L’obiettivo ultimo, vale la pena ripeterlo, è quello di valorizzare la figura del minore ed il ruolo svolto dalla televisione nella sua educazione, in considerazione dell’ampia esposizione dei minori a tale strumento e comunque, beninteso, avendo particolare riguardo ad alcune fasce orarie, al di fuori delle quali è senz’altro ammessa una maggiore autonomia delle emittenti nella scelta dei contenuti televisivi.

GIULIO VOTANO

Dirigente Ufficio contenuti e obblighi di programmazione – Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

L’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e la tutela dei minori: alcune riflessioni

Un intervento sulle competenze dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in materia di tutela dei minori, dopo l’analisi diffusa e dettagliata della dottoressa Miconi, potrebbe essere limitativo se orientato a una disamina di casi concreti e a un’analisi delle decisioni su specifici programmi.

Potrei illustrare nello specifico come mai per l’Autorità la rappresentazione di violenza in film come “*Fantasma da Marte*” o “*Crocevia per l’inferno*”, il mix di sesso e violenza de “*Il patto dei lupi*”, la scurrilità verbale di “*Fuori di testa*”, siano sanzionabili, e non lo sia viceversa un cartone animato assai discusso come “*I Griffin*”: tutti oggetto di recenti delibere della Commissione per i servizi e i prodotti dell’Autorità in materia di applicazione delle norme a tutela dei minori.

Una tale disamina potrebbe essere giustificata dalla circostanza, evidenziata anche nel rapporto di collaborazione con i Comitati regionali per le comunicazioni derivante dal conferimento delle deleghe, che nell’ambito della vigilanza della comunicazione audiovisiva non è possibile fornire delle linee-guida che non siano generali, dovendo la valutazione del «*pregiudizio fisico, psichico e morale del minore*» essere effettuata in base a una analisi fattuale e, quindi, necessariamente «caso per caso».

Sicuramente la “giurisprudenza” dell’Autorità in materia rappresenta una base di precedenti che possono guidare nell’analisi e nella valutazione delle singole fattispecie: ma più produttivo sembra un inquadramento della funzione di tutela dell’Autorità nell’ambito del sistema apprestato a protezione del minore a fronte della comunicazione audiovisiva potenzialmente pregiudizievole. Ciò anche per rispondere alle sollecitazioni che sono pervenute dal dibattito circa

la necessità di un' intensificazione dei rapporti di collaborazione fra i vari organismi chiamati a giocare un ruolo nella tutela del minore.

Nel trattare del rapporto tra media e minori, viene in considerazione la multidisciplinarietà, come ha sottolineato il presidente Gardini, ma anche – in una fase di accentuata evoluzione tecnologica – la multimedialità. E non è un caso che le relazioni degli specialisti in scienze mediche (pediatria) e umane (sociologia), i professori Lanari e Aroldi, abbiano riservato uno spazio rilevante all'analisi dell'uso da parte dei minori della rete, del web, di internet.

A tale proposito, si rende opportuna, se non necessaria, una precisazione dei «confini» della regolazione a tutela dei minori (e una precisazione che potrà forse deludere chi si aspetta dal regolatore un approccio realmente multimediale): l'ambito di operatività della funzione di tutela dei minori è delimitato dal perimetro dei «*servizi di media audiovisivi*», che, secondo quanto ha stabilito la recente Direttiva europea sui servizi di media, recepita dal decreto legislativo n. 44 del 2010 (il cosiddetto “decreto Romani”) include la radiodiffusione televisiva, intesa come televisione analogica e digitale, il *live streaming*, la tv su internet come *webcasting*, il *near video on demand* e i servizi a richiesta, ed esclude esplicitamente: i servizi non in concorrenza con la radiodiffusione televisiva, vale a dire i siti internet privati e i siti di condivisione dei cosiddetti *user generated content*, la corrispondenza privata; servizi che non hanno come finalità principale la fornitura di programmi; servizi in cui il contenuto audiovisivo è meramente incidentale, come siti contenenti elementi audiovisivi puramente incidentali, giochi in linea, motori di ricerca, versioni elettroniche di quotidiani e riviste, servizi testuali autonomi e giochi d'azzardo.

In altri termini, internet è «*coperto*» dalla vigilanza di Agcom solamente per quanto si riferisce a servizi assimilabili, in qualche modo, alla diffusione radiotelevisiva, ossia «circolare», benché connotata da una pur singolare e per certi versi limitata interattività.

Il professor Aroldi nella sua corposa relazione ha fatto riferimento al «*nodo*» della rete o delle reti: nell'ambito della tutela dei minori nella comunicazione di

competenza dell'Autorità viene in considerazione una rete audiovisiva, che sconta ancora la visione tradizionale della comunicazione sociale come flusso «*point to multipoint*», scarsamente interattiva e unidirezionale, e che caratterizza il soggetto utilizzatore o fruitore per prevalente passività di consumo e, dunque, nel caso del minore come meritevole di una tutela rafforzata.

Per esemplificare, oggetto della regolazione, della vigilanza e della sanzione da parte dell'Autorità è, oggi, il settore della comunicazione audiovisiva «tradizionale», anche se veicolato da piattaforme tecnologiche evolute, dal satellite al digitale, all'IPTV, per arrivare al web e a internet. Ma, è bene ribadire, internet è «coperto» solo per quanto concerne i servizi di media audiovisivi, la *web tv*, il *live streaming*, il *webcasting*. In concreto, *YouTube*, *Facebook* e tutte le altre *communities* che – reti di condivisione – si caratterizzano per l'interscambio di contenuti genuinamente audiovisivi, ma come *user generated content*, ossia materiali che nella condivisione possono essere manipolati e trasformati all'insegna di un'agevole (*friendly*) interattività, non si qualificano come servizi di media audiovisivi e non ricadono nella relativa disciplina.

Tale premessa appare doverosa a valle delle relazioni che abbiamo seguito stamani, in merito agli effetti clinici e alla lettura sociale dell'uso dei media da parte dei minori, le quali, viceversa, attribuiscono – come è logico, dato lo stato del settore della comunicazione e dei relativi comportamenti di consumo – rilievo prevalente, se non preminente, al web, alla rete, a internet.

Proprio la necessità di un aggiornamento e di una lettura dell'evoluzione del rapporto tra media e minori ha spinto l'Autorità a dare l'avvio all'elaborazione di un «*Libro Bianco*» che, attraverso la sistematica analisi della letteratura scientifica, dell'offerta e della domanda di comunicazione avuto specifico ed esclusivo riguardo al target «minori», fornisca una visione complessiva del rapporto tra media, tradizionali e *new*, e pubblico in età evolutiva, anche allo scopo di fornire elementi di riflessione sul futuro della disciplina in materia.

Allo stato, dunque, il ruolo attribuito ad Agcom è di una vigilanza prevalentemente sulla comunicazione tradizionale, indipendentemente dalla piattaforma trasmissiva: vigilanza che mira a prevenire in assoluto la trasmissione di contenuti che possano arrecare un grave pregiudizio fisico, psichico o morale ai minori, intesi come soggetti in età evolutiva; e che ha ad oggetto la verifica del rispetto delle condizioni e dei vincoli posti dalla legge per la trasmissione di contenuti nocivi (non gravemente) allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori.

Come già illustrato in dettaglio in precedenti interventi, oltre a contenuti – quali i film cinematografici vietati ai minori di anni 14 e 18 – che risultano già qualificati nella loro natura potenzialmente pregiudizievole per i minori, e quelli che lo saranno sulla base dei criteri elaborati dal Comitato Media e Minori d'intesa con l'Autorità, che il Ministro dello Sviluppo Economico dovrà recepire in un apposito decreto, residua un notevole potere discrezionale attribuito all'Autorità nella valutazione dei contenuti e nell'individuazione del pregiudizio che gli stessi sono suscettibili di produrre nel pubblico dei minori.

L'Autorità ha elaborato alcuni criteri di massima, con riguardo al rispetto della dignità della persona nei programmi di intrattenimento (delibera n. 165/06/CSP), disponendo in particolare che in tali programmi è necessario rispettare criteri di correttezza del linguaggio e del comportamento dei partecipanti, evitando il ricorso a volgarità gratuite, turpiloquio, rappresentazione di violenza fisica e verbale, allusioni o rappresentazioni di natura sessuale tali da offendere la dignità umana o la sensibilità dei minori. E ancora, con riguardo alla pornografia, l'Autorità ha elaborato un atto di indirizzo (delibera n. 23/07/CSP) che in base alla lettura della giurisprudenza in materia ne fornisce la definizione come la descrizione, l'illustrazione o la rappresentazione, visiva e/o verbale, di atti o attività attinenti alla sfera sessuale, o l'esibizione di organi genitali, esorbitante dalla riservatezza tipica delle manifestazioni relative alla vita sessuale, ovvero finalizzata all'eccitazione erotica o alla stimolazione dell'istinto sessuale, ovvero

connotata da gratuità rispetto al contesto narrativo e priva di elementi redimenti che, alla luce dello stesso contesto, ne giustificano la presenza.

Si tratta, come è evidente, di linee direttrici concernenti, più che la tutela dei minori, il più generale ambito della garanzia dei diritti fondamentali della persona e del buon costume.

Per quanto riguarda la verifica della sussistenza di un nocumento arrecato da contenuti, verbali o visivi, allo sviluppo del minore, essa viene effettuata ad esito di una analisi, giuridica e psicologica, di impatto: e questa non può che riferirsi ed essere legata allo specifico del caso concreto.

A tale proposito – e qui colgo l'occasione per ricondurmi alle sollecitazioni che la dottoressa Visco ha esternato circa la necessità di una più stretta e coordinata azione fra il Comitato Media e Minori e l'Autorità – sembra quantomai opportuno richiamare la formulazione della norma originaria fondativa della competenza in materia di tutela dei minori della Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità: *«Verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela 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»* (articolo 1, comma 6, lettera b), l. 31 luglio 1997, n. 249).

La norma è, appunto, del 1997, ma va precisato che la materia della autoregolamentazione in materia di protezione dei minori a fronte della comunicazione televisiva vanta una tradizione consolidata: il professor Aroldi ha ricordato la sua collaborazione alla stesura del codice del 1993 della FRT – Federazione Radio e Televisioni; nel 1997, invece, il Codice Tv e Minori precursore dell'attuale fu elaborato su impulso del Governo Prodi, e poi nel 2002 fu modificato in alcune parti e, dal 2004, con la legge Gasparri e il successivo Testo Unico della radiotelevisione, munito di un presidio sanzionatorio.

Il significato della norma contenuta nella legge istitutiva dell'Autorità è chiaro: la vigilanza dell'Autorità sul rispetto delle norme di legge a tutela dei minori –

una per tutte: sono vietate le trasmissioni che anche in relazione all'orario di programmazione possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, psichico e morale dei minori (articolo 34, comma 1, Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) – è effettuata alla luce degli impegni contenuti nei codici di autoregolamentazione, che costituiscono dunque la chiave di interpretazione e lo strumento di fatto per riempire di contenuto la cornice normativa del potenziale grave pregiudizio arrecato al minore.

Tale disegno trae conforto e conferma dalla stessa diversità di valenza e di potere cogente fra la norma e la regola deontologica: senza scomodare Jeremy Bentham e la sua elaborazione filosofica sulla valenza etica del «dover essere» (dall'etimo greco il termine «*deontologia*»), appare evidente da un lato la vincolatività assistita di sanzione della norma a fronte della funzione precipuamente «suasiva» del sistema autoregolamentare basato sulla regola derivante dall'impegno assunto dal soggetto che si autoregolamenta.

Tale «ripartizione» degli ambiti di influenza – norma di legge e regola deontologica – ha subito nella materia della tutela dei minori una significativa variazione con la modifica normativa del 2004: le violazioni al Codice Tv e Minori – che in realtà tecnicamente sono inadempienze, trattandosi di materia pre e metagiuridica quale è la deontologia – vengono munite di presidio sanzionatorio analogo a quello delle violazioni della legge e a tale scopo viene specificato che il Comitato Tv e Minori (oggi Media e Minori) collabora con la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità.

Si profila, dunque, una evoluzione ulteriore dei codici di autoregolamentazione: dai codici di seconda generazione – come quello sul trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica, adottato dall'Ordine professionale ma «promosso» dall'Autorità garante della privacy cui è riconosciuto anche il potere di richiedere una conformazione del testo autoregolamentare ai principi di legge – si registra il passaggio a quello che configura probabilmente un codice di terza generazione, i cui principi e

impegni trovano sanzione non più nell'ambito autodisciplinare, ma nell'applicazione di un presidio giuridico.

In origine, la sanzione per l'inosservanza del Codice avrebbe dovuto essere irrogata soltanto a chi lo avesse sottoscritto: con la modifica introdotta dal decreto Romani, la sanzione amministrativa per il mancato rispetto del Codice viene irrogata a tutte le emittenti televisive diffuse su qualsiasi piattaforma di trasmissione, essendo ormai esplicitate che esse sono tenute a osservare le disposizioni contenute nel Codice. Con ciò, un testo autoregolamentare, ancorché approvato con decreto ministeriale, assume una efficacia *erga omnes* attraverso una disposizione di rinvio e non mediante recepimento espresso delle specifiche previsioni in apposita disposizione di legge che le trasformi in fattispecie normative.

In questo quadro, il rapporto di collaborazione tra il Comitato Media e Minori e la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità si complica. Aveva infatti un comprensibile significato, e anche una simmetria, il previgente meccanismo secondo cui il Comitato, avviato il procedimento istruttorio previsto per l'attuazione del Codice, collaborava con la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità attraverso segnalazioni di inadempienze alle previsioni autodisciplinari che venivano valutate nel loro eventuale risvolto giuridicamente rilevante, ossia nel loro possibile integrare una fattispecie di violazione della norma che pone(va) il divieto di trasmissioni pregiudizievoli per lo sviluppo fisico, psichico e morale del minore.

Allo stato attuale, invece, la stessa inadempienza – l'inosservanza delle disposizioni del Codice – è oggetto di due delibazioni: l'una, autodisciplinare, che già prevede l'irrogazione della sanzione della diffusione del comunicato avente a oggetto la risoluzione di violazione; l'altra, giuridica, ad esito della quale è prevista l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

Al di là e oltre ogni considerazione tecnica circa una possibile duplicazione che confliggerebbe con il principio consolidato nel nostro sistema giuridico del *ne bis in idem*, è evidente la necessità di individuare dei punti di

diversificazione fra i due piani di tutela, anche per il doveroso riconoscimento delle specificità distinte dei ruoli dei due organismi interessati.

L'Autorità, anche sulla scorta di pronunce giurisprudenziali in materia, ha ritenuto che la distinzione risieda nella diversa natura e funzione delle rispettive competenze sanzionatorie: e ha ritenuto che mentre essa esercita un potere sanzionatorio amministrativo avente efficacia coattiva, mediante irrogazione di sanzioni pecuniarie o nei casi più gravi incidenti sulla vita dei provvedimenti abilitativi all'esercizio dell'attività di diffusione, il Comitato ha un potere «suasivo» di natura deontologica e autodisciplinare, con l'unico effetto giuridico esterno di imporre alle emittenti la pubblicizzazione della inosservanza del Codice. A tale potere il Comitato assomma anche la funzione di collaborazione rispetto alle competenze sanzionatorie di esclusiva spettanza dell'Autorità.

Nei fatti, l'Autorità ritiene che la cooperazione prevista dalla legge fra il Comitato ed essa medesima si sostanzia in una attività istruttoria improntata a una mutua collaborazione nell'ambito delle rispettive e autonome competenze sanzionatorie: dal che deriva che la specifica e autonoma competenza di vigilanza dell'Autorità, in quanto preordinata alla eventuale irrogazione di sanzioni coattive e non «suasive», comporta la valutazione dei fatti oggetto di segnalazione al fine della loro qualificazione nei pertinenti termini giuridici, e non meramente autodisciplinari, e al successivo, eventuale, accertamento di violazione.

In altri termini, l'Autorità – tenuto conto del più rilevante grado di afflittività della sanzione amministrativa rispetto a quella autodisciplinare – ritiene, per poter procedere alla irrogazione della sanzione, di dover comunque porre mano all'opera di riconduzione delle inosservanze del Codice a una delle fattispecie oggetto di previsione normativa.

Con ciò ritengo di aver risposto alle suggestioni del dibattito relative agli ambiti di intervento e alla valenza in concreto del rapporto di collaborazione fra il Comitato Media e Minori e l'Autorità.

Mi sia permesso, a questo punto, esprimere una riflessione del tutto personale, da cultore della materia del diritto delle comunicazioni e non da dirigente dell'Autorità. Mi chiedo se l'aver munito di presidio sanzionatorio le previsioni del Codice di autodisciplina abbia giovato alla reale efficacia del sistema e, in ultima analisi, abbia fornito l'impulso alla tutela effettiva del minore fruitore di comunicazione. Si è voluto attribuire un profilo repressivo all'ambito della deontologia, e questo, oltre a rendere più complessa la gestione della collaborazione fra Comitato e Autorità, ha comportato che l'indice di misurazione della garanzia del minore fosse orientato in termini quantitativi – numero di procedimenti e di sanzioni – più che in un'ottica qualitativa.

La mia riflessione origina dalla osservazione del sistema della pubblicità, in cui l'autodisciplina e il sistema legale sono autonomi e non interdipendenti: e l'autodisciplina, fortemente dettagliata sia nei principi che nelle procedure, ha valenza ed efficacia riconosciuta, al punto da consentire che campagne pubblicitarie contrarie ai principi del codice – si pensi al caso dell'affissionale choc di un profumo raffigurante una scena di violenza ad opera di agenti di polizia su un personaggio femminile – vengano in tempi brevissimi sospese. Sistema di autodisciplina che non esclude strumenti legali muniti di apposite sanzioni, costituiti dall'apparato normativo in materia di pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevoli, di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e in cui anche Agcom esercita funzioni consultive, con un procedimento, la previsione dell'assunzione di impegni da parte dell'operatore e della irrogazione di sanzioni pecuniarie, il tutto disciplinato da norme di legge e regolamento.

Mi chiedo se un sistema ispirato a quello dell'autodisciplina pubblicitaria, con un codice e norme di procedura dettagliate, organi come il giurì e il comitato di controllo, applicato alla materia della tutela dei minori non risulti più efficace a garantire in termini anche qualitativi la funzione deontologica nell'attività di comunicazione.

Una simile riflessione trae spunto anche dall'evidenza che il sistema attuale, pensato per una televisione analogica e generalista, deve oggi confrontarsi e adeguarsi a una comunicazione audiovisiva totalmente diversa, direi trasfigurata, dall'evoluzione tecnologica e dalla trasversalità delle piattaforme, che cambia totalmente il comportamento di consumo soprattutto dei giovani, che ne sono target elettivo, rappresentando per essi, e, quindi, anche per i minori, opportunità e, simmetricamente, rischi.

In tal senso mi permetto di ribadire ed evidenziare come l'Autorità abbia ritenuto di non dover limitare il proprio ruolo nella tutela dei minori a quello di occhiuto gendarme delle norme e dei principi: senza derogare al presidio del rispetto della normativa di settore, che costituisce un dovere d'ufficio, ha ritenuto di promuovere un'indagine sul campo, il Libro Bianco sul rapporto tra media e minori, il cui asse portante è costituito dalla rilevazione dei comportamenti di consumo dei minori, suddivisi nelle due fasce d'età 4-13 e 14-17 anni. L'incrocio dei dati delle rilevazioni con lo studio dell'offerta audiovisiva, in termini sia di palinsesto che di contenuto, costituirà l'occasione per una valutazione complessiva dell'attuale sistema di tutele, e il necessario scandaglio dell'offerta dei *new media*, delle loro specificità e della conseguente valutazione in termini di rischi/opportunità, anche attraverso l'interlocuzione con i relativi operatori, costituirà l'occasione per una riflessione sulla modalità di evoluzione della regolazione dell'audiovisivo a tutela e garanzia dei minori.

le azioni di vigilanza

MARCO MORUZZI³⁹

Presidente Co.re.com Marche

Nativi digitali VS Immigranti digitali: il Co.re.com Marche e la tutela dei minori

Premessa

Nativi digitali, sono definiti così le nuove generazioni che, diversamente dai loro genitori, crescono con computer, internet, telefoni cellulari, MP3... Hanno una particolare dimestichezza con i nuovi media, fanno parte della loro vita fin dalla nascita, apprendono a digitare prima ancora che a scrivere. Ragazzi nati in un contesto in cui la digitalizzazione riguarda i mass media, i nuovi strumenti di comunicazione, lo sviluppo tecnologico.

L'evoluzione delle tecnologie digitali è così repentino e continuo che gli adulti, *immigranti digitali*, spesso non riescono ad adattarsi, tenere il passo e soprattutto ad accompagnare i figli nel processo di crescita.

Gli adulti fanno fatica ad adattarsi ai nuovi modelli comunicativi, a capire linguaggi e comportamenti degli adolescenti, dunque i due mondi non riescono a comunicare e restano distanti. I ragazzi crescono senza essere affiancati da educatori in grado di comprendere e soprattutto condividere con loro giochi e comportamenti. Passano ore davanti al pc e con il *game boy*, comunicano solo tra loro pari, con codici incomprensibili ai grandi, spesso senza neanche parlare, con sms, in chat, scambiano foto, video, musica. Il Co.re.com Marche, Comitato Regionale per le Comunicazioni, nella consapevolezza che il *genitore perfetto*⁴⁰ non esiste, che oggi è più difficile che in passato fare il genitore o l'insegnante e che gli adolescenti non possono essere lasciati soli nel mondo reso globale e immenso dai mass media e dai nuovi mezzi di comunicazione, per la tutela dell'equilibrio psicofisico dei minori, svolge attività di vigilanza e monitoraggio.

³⁹ Sintesi della relazione tratta da:

http://www.corecom.marche.it/in_primo_piano/scheda.php?evento=198

⁴⁰ Bruno Bettelheim, *Un genitore quasi perfetto*, Feltrinelli, Milano, 1987.

Il Comitato, da quattro anni, ha intrapreso una serie di progetti e attività di *media education*, iniziative finalizzate alla prevenzione e alla sensibilizzazione, sia per tentare di ridimensionare il divario di conoscenze digitali tra adulti e ragazzi, sia per accrescere il loro senso critico.

Attività di controllo

Segnalazioni a: Comitato Media e Minori, IAP Istituto Autodisciplina Pubblicitaria, Garante Privacy, Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato

Attività svolte nel periodo 2008-2011

- Caso Ametovich: segnalato all'Istituto Autodisciplina Pubblicitaria - all'Agcom preventivamente affinché fosse bloccata la campagna pubblicitaria preannunciata dall'agente Alessio Sundas, 2008.
- Pubblicità spot TIM "Maxi TIM" – gravidanza comunicata a 500 possibili padri via sms.
- Trasmissione IL BIVIO Italia1, 28 maggio 08, puntata dedicata a Fabrizio Corona
- Trasmissione IL BIVIO Italia1, 15 maggio 08, puntata dedicata ad una teenager porno star.
- Segnalazione del film *La guerra dei mondi* andato in onda in prima serata il 10 settembre 2008.

Richiesta al Governo, che di recente ha istituito il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza alla Commissione Bicamerale sull'infanzia, interventi legislativi più stringenti che consentano di inibire preventivamente la diffusione di immagini, spot, programmi inadeguati per i minori.

- GRANDE FRATELLO, puntata del 23 febbraio 2009.
- Spot video poker canale Boing, 13 aprile 2009 (segnalazione da genitore).
- Finti quiz televisivi, 15 dicembre 2009 (segnalazione da genitore).
- Film *Che pasticcio Bridget Jones*, 20 dicembre 2009 (segnalazione da genitore).
- Trasmissione PRENDERE O LASCIARE con E. Papi, ore 20.30 (segnalazione da genitore).
- Telefilm *Dowson's Creek*, ore 15.15 (sesso e volgarità) (segnalazione da genitore).
- Facebook, segnalazione pubblicità mirata, 11 settembre 2009 (segnalazione da genitore).
- Spot "Bibita Burn", ore 16.30 all'Interno di AMICI del 27 febbraio 2011 (segnalazione da genitore).
- Puntata di ANNO ZERO, Rai2, 15 gennaio 2009, servizio "Bambini a Gaza".
- Canzone di Gino Paoli, gennaio 2009, "Il pettirosso" (segnalazione da genitore).
- Telefilm *Smallville*, Italia1, 6 aprile 2010 (segnalazione da genitore).
- CSI, Rai2, marzo 2010 (segnalazione da genitore).
- Truffe su cellulare, 5 gennaio 2010 (segnalazione da genitore).
- Pubblicità Poker On line in tv.

STAMPA

Violazione privacy minori, 20 settembre 2008.

Attività di prevenzione - progetti

- "Adulti più informati, bambini più sicuri" – (IV edizione). Gli esperti del Co.re.com Marche e della Polizia delle Comunicazioni incontrano genitori e insegnanti delle scuole della regione per informarli sui rischi che corrono i minori sul web.

In quattro anni oltre 120 incontri sul territorio:

- “Produrre tv in classe” – (IV edizione), in collaborazione con la redazione GT Ragazzi – Rai3. I ragazzi delle scuole della regione realizzano un vero tg in classe per capirne i trucchi e accrescere la loro coscienza critica. In 4 anni 23 classi.

- “Spot in progress” - i bambini della scuola dell'infanzia scoprono i segreti della pubblicità ed imparano a decodificare i messaggi persuasivi degli spot tv attraverso laboratori e attività didattiche.

Coinvolti nei progetti: 1.400 ragazzi, 2.000 insegnanti, più di 5.500 genitori.

Al fine di rilevare e conoscere meglio le abitudini degli adolescenti, per adottare strategie di *media education* e nel tentativo di fornire a tutte le agenzie educative informazioni utili per restringere il divario generazionale determinato dalle nuove tecnologie, il Co.re.com Marche ha realizzato la prima ricerca nelle Marche sulle abitudini dei ragazzi e delle loro famiglie nell'uso dei media, con la collaborazione scientifica dell'Università di Macerata. Uno dei dati più preoccupanti che emerge dallo studio della realtà maceratese è che più del 50% dei ragazzi under 12 usa il pc e naviga in rete da solo, senza un adulto accanto. I genitori maceratesi hanno una “competenza tecnologica” superiore alla media nazionale, si informano sull'uso che il loro figlio fa della «rete» quasi nella metà dei casi, ma in quota ridotta li controllano accedendo direttamente al loro computer e poco più della metà riferisce di aver adottato una contromisura, nonostante l'80% di loro sia consapevole dei pericoli di internet. Oltre il 30% dei ragazzi intervistati ha incontrato di persona individui conosciuti attraverso la rete e nel 5% dei casi si trattava di adulti. Oltre il 37%, poi, è in generale a conoscenza di “incontri spiacevoli di suoi amici con persone conosciute in rete”.

il diritto ad informare
e la tutela delle
categorie più deboli

LUCIA MUSSELLI

Professore – Università di Milano

Publicità e minori

Premessa

Quali sono i rischi che derivano ai minori dall'esposizione alla pubblicità? Quali sono le risposte fornite dal diritto? Queste sono sufficienti a determinarne un'effettiva tutela?

A queste domande si cercherà di fornire qualche risposta, prima però risultano opportune alcune precisazioni.

La tutela dei minori di fronte alle comunicazioni commerciali (profilo diverso, che qui non viene preso in considerazione, è quello dei minori protagonisti della pubblicità⁴¹), da un lato, pone problemi simili a quelli che si ritrovano con riferimento alla più ampia tematica media-minori e dall'altro conosce, invece, alcuni elementi di specificità.

Comune è l'ottica di partenza: la ragion d'essere di ogni intervento normativo, sia a livello sovranazionale che "interno", è rappresentata dallo stato di debolezza ed immaturità che caratterizza i bambini e gli adolescenti, considerati come soggetti da proteggere. Ciò determina l'affermarsi, in ottica protettiva, di un "trattamento giuridico differenziato"⁴², del tutto in linea, del resto, con quel più ampio percorso di riconoscimento di diritti a soggetti collettivi, affermatosi nel corso degli ultimi decenni del Novecento che ha

⁴¹ Per tale doppia ricostruzione del minore, come utente passivo e come protagonista di trasmissioni televisive, vd. L. CARRERA, *La tutela dei diritti del minore nelle comunicazioni televisive nell'informazione*, in *Dir. Fam.*, 2001, p. 804 e L. VASSELLI, *Tutela civilistica dei soggetti "deboli" ed effetti dannosi dei messaggi pubblicitari*, in G. CORASANITI, L. VASSELLI (a cura di), *Diritto della comunicazione pubblicitaria*, Torino, 1999, 19 ss. L'utilizzo dei giovani nelle rappresentazioni televisive è ora disciplinato dal Decreto del Ministero delle Comunicazioni 27 aprile 2006, n. 218 "Regolamento recante disciplina dell'impiego di minori di anni quattordici in programmi televisivi" ed ulteriori indicazioni si ritrovano nel Codice di autoregolamentazione TV e Minori, cfr. in particolare Parte I, par.1.

⁴² Per una chiara ricostruzione dei vari modelli di tutela giuridica dei minori, che non si esauriscono in quello richiamato, vd. I. FANLO CORTÈS, *Bambini e diritti - Una relazione problematica*, Torino, 2008 in part. 28 ss.

condotto, da ultimo, all'introduzione della nozione di "cittadinanze differenziate"⁴³.

L'ottica prescelta è dunque quella, in negativo, della "protezione da...", dai pregiudizi che si possono verificare nella sfera fisica e psichica di bambini ed adolescenti a fronte dell'esposizione a certi contenuti.

Tale impostazione comporta inevitabilmente alcuni elementi di paternalismo, tali forse da infastidire le coscienze più liberali che vorrebbero limitare al massimo l'intervento pubblico, demandando sostanzialmente alle famiglie il controllo su ciò che i minori guardano.

Non ci si può qui soffermare su tale profilo. Ricordo solo che l'accoglimento di una simile prospettiva risulta pericoloso ed anche discriminatorio, favorendo, di fatto, contesti sociali e culturali medio alti in cui il bambino o l'adolescente, che sovente è anche figlio unico, è costantemente assistito da un adulto (genitore, nonno o baby sitter) che contingente e controlla la visione televisiva, a discapito dei diversi casi in cui i genitori e gli adulti non sempre sono presenti nell'arco dell'intera giornata e dove la funzione parentale talora viene parzialmente sostituita, soprattutto nelle ore pomeridiane, dal controllo dei fratelli o delle sorelle maggiori.

La previsione di un *set* di regole pubblicistiche per la tutela dei minori non deve, d'altro canto, portare a trascurare la contrapposta esigenza di rispettare il principio di autodeterminazione del minore, anche con riferimento agli aspetti attinenti la sua libertà di visione⁴⁴. Il punto di equilibrio tra tali diverse esigenze, come emerge dai vari documenti internazionali ed europei, è

⁴³ In tal senso, come afferma V. FRANCO (*Care ragazze - Un promemoria*, Roma, 2010, 17 -18) "riconoscere cittadinanza in questo caso comporta il riconoscimento di un mondo in relazione accumulato da legami che danno ad esso specificità, che lo differenziano da altre comunità o gruppi. Significa riconoscere una differenza e una soggettività collettiva. I membri di un determinato gruppo avranno così accesso ai diritti e al riconoscimento nello spazio pubblico non soltanto in quanto individui, ma in quanto membri di un gruppo di appartenenza".

⁴⁴ Tra i pochissimi documenti internazionali che fanno (indirettamente) riferimento a tale aspetto vd. l'art. 17 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989, letto congiuntamente con l'art. 13

rappresentato oggi dal richiamo all' "interesse superiore del minore", codificato oggi anche nell'art. 24 della Carta di Nizza⁴⁵.

Gli elementi di specificità riscontrabili nel sotto-tema pubblicità e minori, sono invece riconducibili sia al quadro delle norme applicabili, ove accanto alla normativa statale coesiste un peculiare "regolamento associativo radicato nell'autonomia negoziale" (il Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale)⁴⁶, che agli stessi contenuti delle norme che, per definire la particolare condizione soggettiva dei minori, fanno sovente riferimento a concetti indeterminati di matrice extragiuridica, quali la "naturale credulità", la "mancanza di esperienza", il "senso di lealtà"⁴⁷, "la particolare fiducia che i bambini ripongono nei genitori, negli insegnanti e in altre persone"⁴⁸. Tali definizioni, che in parte derivano dal diritto comunitario, ma che in buona misura risultano autoctone, trasmigrano da un settore all'altro, dall'autodisciplina alla regolamentazione generale, dal settore della tutela dei consumatori a quello dell'audiovisivo⁴⁹, producendo effetti di reciproca "contaminazione" e pongono ovviamente all'interprete o meglio ai vari interpreti e *in primis* ai regolatori, il problema di conferire loro un significato concreto che nel contempo si adatti ai cambiamenti sociali dei modelli di "infanzia"⁵⁰.

⁴⁵ Per una ricostruzione di tale profili vd. P. RONFANI, *I diritto del minore*, Milano, 1995, pp. 43 ss.

Sull'art. 24 della Carta di Nizza si cfr. P.F. LOTITO, *Commento art. 24*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti: Commento alla Carta fondamentale dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, 186.

⁴⁶ Per tale definizione vd. L. C. UBERTAZZI, *Le PCS ed il futuro dell'autodisciplina*, in *Dir. Ind.*, 4/2010, consultato nella banca dati "Leggi d'Italia Professionale" (Dottrina d'Italia), gruppo Wolters Kluwer, 10.

⁴⁷ Così cfr. art. 11 Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale e art. 36-bis c. 1 lett.g) D.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, nel seguito Tusmar.

⁴⁸ Cfr. art. 36-bis c. 1 lett.g) Tusmar.

⁴⁹ Sul problema del proliferare di numerose disciplina sulla stessa materia, quella delle pratiche commerciali scorrette, riconducibili allo stesso principio, ma che talora presentano un *wording* diverso vd. L. C. UBERTAZZI, *Le PCS ed il futuro dell'autodisciplina*, cit., p. 4.

⁵⁰ Sul punto si può solo ricordare come qualcosa del genere si sia verificato con riferimento alla tormentata nozione di "buon costume", prevista dall'art. 21 Cost. come unico limite esplicito alla libertà di manifestazione del pensiero. Per una recente

I rischi derivanti dalla pubblicità

Veniamo dunque alla prima domanda: quali sono i problemi e i rischi che possono emergere dalla pubblicità con riferimento ai bambini e agli adolescenti?

Senza nessuna pretesa di completezza possiamo solo ricordare che la fenomenologia tradizionale dei rischi si è arricchita, di recente, di nuove tipologie che tuttavia si prestano con difficoltà ad essere incasellate in fattispecie giuridiche dai contorni ben definiti.

Venendo ai rischi tradizionali, un primo problema riguarda la difficoltà dei bambini molto piccoli (in età prescolare) di distinguere la realtà dalla finzione. Tale aspetto si collega al profilo della *riconoscibilità* della pubblicità e del suo “stacco” dal resto della programmazione ed è quello che presenta maggiore facilità di soluzione per via normativa, introducendosi, com'è stato fatto, a carico dei fornitori di servizi di media audiovisivi, particolari obblighi di *evidenziare* il passaggio dalla trasmissione alla pubblicità e viceversa (vd. ora art. 36-bis c.1 lett. a) Tusmar e art. 3 Del. Agcom n. 538/01/CSP del 26 luglio 2001⁵¹).

Un altro rischio, tradizionalmente invocato, è quello che fa riferimento al possibile pregiudizio fisico derivante dalla emulazione di comportamenti violenti o pericolosi (per sé e per gli altri) o da un cattivo o improprio uso del prodotto pubblicizzato. Ci riferiamo, in questi casi, a comunicazioni commerciali che magari non hanno come *target* i bambini, ma più di frequente gli adolescenti, come nel caso della pubblicità di un ciclomotore, e che proprio in ragione del loro oggetto vanno soggette a particolari cautele.

ricostruzione della questione, con particolare riguardo ai contenuti pornografici, vd. S. BOCCALATTE, *I servizi audiovisivi “per adulti”*, in V. ZENO-ZENCOVICH, in V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Le linee-guida del decreto di recepimento della Direttiva 65/07*, in *La nuova televisione europea - Commento al “Decreto Romani”*, Rimini, 2010, 91 ss.

⁵¹ In tale articolo si ritrova la previsione circa la riconoscibilità delle pubblicità e televendite (c.1) e nel contempo il divieto di diffusione dei messaggi pubblicitari con una potenza sonora superiore al resto della programmazione.

In realtà, con riferimento a tali rischi, mi sembra che si sia ormai diffusa tra gli operatori una certa sensibilizzazione su questi temi, mentre con riferimento ai prodotti, la problematica si sposta sul piano delle articolate previsioni normative presenti nei vari settori (tabacco, bevande alcoliche, integratori dietetici ed alimentari, giocattoli)⁵².

Oltre a tali ipotesi, che possiamo definire tradizionali, in quanto si sono riscontrate sin da quando la pubblicità ha iniziato ad interessare il pubblico dei bambini ed adolescenti (e cioè a partire dagli anni Ottanta, quando sono nate le prime televisioni private operanti su scala nazionale), si evidenziano, più di recente, alcune potenzialità di pregiudizio che presentano caratteristiche in parte differenti rispetto al passato, sia con riferimento agli strumenti utilizzati, che con riguardo ai contenuti ed alle forme espressive.

Da un lato, infatti, l'evoluzione della comunicazione commerciale si raccorda strettamente con il processo di convergenza tecnologica indotto dalla digitalizzazione. In tale contesto dunque essa dilata enormemente il suo campo d'azione (non a caso oggi non si parla più di attività radiotelevisiva, ma di "servizi di media audiovisivi e radiofonici"⁵³ e, per quanto qui più specificatamente interessa, di "comunicazioni commerciali audiovisive") e all'altro, anche in ragione di tali mutamenti, amplia e diversifica le sue modalità espressive. Un esempio di ciò si ritrova nei recenti fenomeni di

⁵² Tali previsioni speciali vanno dal divieto assoluto, come nel caso di pubblicità, anche indiretta, dei tabacchi (vd. art. 36-bis c. 1 lett.d) Tusmar), a divieti relativi, come nel caso delle bevande alcoliche, le quali non possono essere rivolte specificatamente ai minori e devono essere trasmesse nel rispetto di minute prescrizioni relative all'orario ed ai contenuti (vd. sul punto art. 36 c. 1 lett.e) Tusmar, art. 22 Codice autodisciplina della Comunicazione Commerciale, par. 4.4 e 4.2 Codice di autoregolamentazione televisione e minori). Sul punto vd. M. FUSI, P. TESTA, *Diritto e Pubblicità*, Milano, 2006, 95 ss.

⁵³ L'inclusione della radiofonia nell'attuale disciplina deriva dalla tradizionale e precedente assimilazione tra attività televisiva e radiofonica, sintetizzata nella formula "radiotelevisione". Nel corso del tempo, come noto, i due mezzi hanno acquisito peculiarità differenti ed in ambito comunitario ci si occupa solo dell'audiovisivo; tuttavia il legislatore ai fini di concentrazione normativa ha preferito mantenere una disciplina unitaria nell'ambito del Dlgs. 177/2005 denominato "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici". Sul punto, per gli aspetti, anche problematici, dell'estensione alla radio di una serie di previsioni concepite per l'audiovisivo, vd. O. GRANDINETTI, *Il Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, 124 ss.

pubblicità virale e *behavioral marketing* in cui le tecniche di marketing colgono e sviluppano le potenzialità offerte dalle nuove piattaforme con particolare riguardo all'utilizzo di internet⁵⁴.

Alla luce di tali novità un primo problema è quello dell'applicabilità delle norme protettive per i minori previste dal Tusmar, ad alcuni servizi offerti su piattaforme differenti dal classico televisore⁵⁵.

L'operazione si presenta complessa con riferimento, in particolare, alla difficile perimetrazione della categoria dei *servizi non lineari* e cioè dei servizi attivabili a richiesta⁵⁶. A seconda, infatti, del diverso significato che si attribuisca a tale categoria derivano conseguenze diverse non solo per l'applicabilità delle norme in materia di diritti dei minori, ma anche per quelle in materia di diritto d'autore e di tutela dei diritti della personalità (ad. es. diritto di replica).

Sul punto, da ultimo, è intervenuta l'Agcom con la del. n. 607/2010⁵⁷ che, confermando quanto già previsto dalla Dir. 2010/13/UE circa i caratteri che debbono avere i SMA⁵⁸, sembra escludere dalla nozione la categoria degli *User Generated Content*, così come i casi di classificazioni operate dagli utenti che "caricano" e commentano i contenuti⁵⁹. Il portato della delibera

⁵⁴ Per una descrizione di tali modalità vd. S. STABILE, *Le nuove frontiere della pubblicità e del marketing su internet*, in *Dir. Ind.*, 2009, 482 ss.

⁵⁵ Per un inquadramento della questione si cfr. G. M. ROBERTI, V. ZENO-ZENCOVICH, in V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Le linee-guida del decreto di recepimento della Direttiva 65/07*, in *La nuova televisione europea - Commento al "Decreto Romani"*, Rimini, 2010, 7 ss.

⁵⁶ Tali sono i servizi di tipo *television-like*, come ben sottolinea O. Grandinetti (*Il Testo Unico dei servizi di media audiovisivi*, cit. 123) individuati sulla base di alcuni criteri: di assimilabilità (servizi che per loro "natura" e "modalità d'accesso" inducono l'utente ad attendersi una tutela normativa paragonabile a quella dei tradizionali servizi televisivi), di tipo concorrenziale (attività precipuamente economiche in concorrenza con la televisione) e funzionale (attività volte ad offrire servizi al grande pubblico). Tra tali servizi possiamo ricordare, ad esempio, il Video on demand (VOD).

⁵⁷ "Regolamento in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta ai sensi dell'art. 22-bis del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici".

⁵⁸ L'Agcom, riprendendo quanto contenuto nei Considerando 21 e 28 della Direttiva 2010/13/UE, ha ribadito che per qualificarsi come "servizio di media audiovisivo" il soggetto fornitore del servizio deve operare "in concorrenza con la radiodiffusione televisiva nell'ambito di attività precipuamente economiche" ed "esercitare la responsabilità editoriale sui contenuti diffusi".

⁵⁹ Tali attività, infatti, non presuppongono alcun controllo editoriale, ma consistono in una messa a disposizione di spazio *on-line* e nella riproposizione dei contenuti caricati

comunque non sembra fugare ogni dubbio sul punto (con riferimento, ad esempio, al problema dell'applicabilità delle norme del Tusmar ad aggregatori di contenuti come *YouTube*), spostandosi qui il problema sulla controversa definizione di "responsabilità" e "controllo" editoriale".

Passando invece ad una valutazione di tipo meno tecnica sotto il profilo dei contenuti, si registra molto spesso uno scadimento qualitativo, con un massiccio utilizzo di *cliché* di tipo consumistico, talora non privi di allusioni e richiami sessuali.

Come notato di recente da una studiosa dei consumi⁶⁰ "corpo, bellezza e stereotipi di genere" sembrano esprimere le "caratteristiche chiave dell'*advertising* contemporaneo, con un'accentuazione particolare nell'esperienza italiana, ove tra l'altro è quasi assente una lettura ironica di tali aspetti.

Ricerche empiriche condotte in materia su un campione di preadolescenti, hanno evidenziato come nella pubblicità sembra perdere di centralità la funzione dell'induzione all'acquisto, in favore di una diversa funzione di creazione di modelli sociali e di comportamento⁶¹. In tal senso il possesso del bene pubblicizzato viene visto come una facile via per entrare nella comunità dorata dei protagonisti della pubblicità.

Non spetta a me analizzare l'influenza, magari non a breve, ma a medio-lungo periodo che una stratificazione di messaggi di questo tipo può produrre su bambini ed adolescenti. Il rischio di un "rafforzamento" nei bambini di comportamenti consumistici per essere accettati dal gruppo dei "pari", per una gratificazione di tipo personale o per entrare in una dimensione positiva e di successo, che va di pari passo con la riscontrata tendenza verso una "precocizzazione dell'infanzia", è evidenziata da molti studi che in toni

dagli utenti sulla base delle indicazioni e delle classificazioni indicate dagli utenti stessi.

⁶⁰ Cfr. G. COSENZA, *Batti e ribatti, la stessa pubblicità*, in *Il Mulino*, 1/2011, 139.

⁶¹ In tal senso vd. la ricerca svolta dall'Osservatorio sull'immagine dei minori in collaborazione con l'Unicef, il cui rapporto finale presentato nel 2007 (dal titolo emblematico "Vorrei essere una donna da spot") evidenzia un forte desiderio di immedesimazione delle preadolescenti con i personaggi rappresentati nella pubblicità (vd. www.osservatoriodeiminori.it).

allarmistici parlano di *spot generation*, di bambini *born to buy* e, più in generale, di marketing “all’assalto dell’infanzia”⁶².

Detto ciò non si intende certo demonizzare la pubblicità che molto spesso presenta contenuti più innovativi e creativi dei programmi stessi, tanto da essere apprezzata particolarmente dai bambini e dai giovani. In molti casi, infatti, la pubblicità diviene un positivo stimolo per lo sviluppo di capacità sensoriali, sdrammatizza situazioni in cui i giovani facilmente si riconoscono, diviene elemento importante nel processo di socializzazione e crescita del bambino. Talora poi essa affronta anche temi di denuncia ed assume valenze, seppure la questione sia controversa quando il committente è un soggetto *profit*, di comunicazione sociale⁶³.

Lasciato dunque da parte un approccio di tipo “apocalittico”, ma consci che alcune criticità, evidenziate in particolar modo negli studi sociologici in materia ci siano e che negarle, in nome di un presunto atteggiamento “liberale” o progressista, come talora è stato fatto in passato⁶⁴, a volte risulta più comodo dell’affrontare il problema, vediamo nel seguito quali siano gli strumenti di tutela che ci offre il diritto.

⁶² Si fa qui riferimento rispettivamente ai testi di: F. R. PUGGELLI, *Spot-generation: i bambini e la pubblicità*, Milano, 2002; J. B. SCHOR, *Nati per comprare*, Milano, 2005, il cui titolo inglese è *Born to buy*; S. LINN, *Il marketing all’assalto dell’infanzia*, Milano, 2005.

⁶³ Si ricordi nel 2007 la campagna fotografica di Oliviero Toscani per l’azienda di moda Nolita, intitolata No-Anorexia, che aveva come protagonista la modella anoressica Isabelle Caro (che di lì a qualche anno sarebbe deceduta). In effetti in questo caso la pubblicità non aveva ad oggetto uno specifico prodotto (la modella era ritratta magrissima, quasi scarnificata, completamente nuda, con in evidenza però il logo No-anorexia - No-l-ita). Tuttavia le immagini, di forte impatto emotivo, furono portate di fronte al Giurì (anche da parte di associazioni di genitori di ragazzi che soffrivano di disordini alimentari) il quale le sanzionò per la strumentalizzazione della malattia a fini commerciali. Tale campagna in verità a mio modo di vedere ebbe il merito di sollevare in modo realistico il velo di ipocrisia che ancora aleggiava sul problema dell’anoressia.

⁶⁴ Sul punto si vedano le interessanti riflessioni svolte da uno dei più attenti studiosi dei media, Mario Morcellini, autore, tra l’altro, del celebre libro *La Tv fa bene ai bambini*, Roma, 2005. Lo studioso, nel corso di un recente intervento (relazione tenuta presso l’Agcom il 26 gennaio 2011, in occasione della presentazione del “Libro bianco sui contenuti”, il relativo video può essere visto su *YouTube*) parla di una colpevole indulgenza della dottrina nei confronti del “modernismo” della comunicazione.

Le risposte offerte dal diritto

Le risposte ai profili problematici sopra evidenziate sono state, finora, di tipo prevalentemente giuridico, senza con questo trascurare l'importante ruolo giocato al riguardo dalla *media education* che però sembra avere avuto, fino ad ora, scarso accoglimento concreto.

Più in particolare la tutela dei minori nella pubblicità si fonda attualmente, nel nostro paese, su tre pilastri: quello dell'autodisciplina, quello dell'autoregolamentazione e quello dell'ordinamento giuridico generale. Con riferimento a quest'ultimo i due settori di "diritto materiale" sono rappresentati, da un lato, da quello delle pratiche commerciali scorrette e dall'altro dalla disciplina dei servizi di media audiovisivi.

I soggetti chiamati a vigilare sull'osservanza di tali previsioni, nell'ambito delle rispettive competenze sono: il Giurì, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), in collaborazione con i Corecom per le emittenti locali, l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (Agcm) e dal 2002 il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e Minori.

L'autodisciplina pubblicitaria

La prima definizione di norme poste a tutela dei minori nella pubblicità viene prevista nel Codice di autodisciplina pubblicitaria, la cui originaria formulazione risale al 12 maggio 1966 e che è giunto ora alla sua 51° edizione con la nuova denominazione di Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale.

L'autodisciplina pubblicitaria, come noto, esprime il fenomeno mediante cui "una categoria omogenea di soggetti, o più categorie mosse da comuni interessi, si assoggettano volontariamente all'osservanza di un corpo più o meno complesso di norme dettate in funzione di scopi determinati"⁶⁵. Essa nasce e si sviluppa come esperienza alternativa rispetto all'ordinamento

⁶⁵ Per tale chiara ricostruzione della natura dell'esperienza autodisciplinare vd. G. FLORIDIA, *Autodisciplina e funzione arbitrale*, in *Dir. Ind.*, 2008, 363.

generale, dando luogo ad “un ordinamento sostanziale e procedimentale completamente autonomo e indipendente”⁶⁶.

Come noto nel sistema dell'Istituto di autodisciplina l'efficacia di vincolo del Codice deriva dall'accettazione delle relative clausole da parte degli utenti, delle agenzie, dei consulenti di pubblicità e di marketing, direttamente, tramite la propria associazione o mediante singole dichiarazioni di accettazione previste nei contratti di pubblicità.

Essendo chiamato il Giurì a giudicare anche in materia di comunicazione pubblicitaria ingannevole, la relativa attività si può intrecciare con quella svolta al riguardo dall'Agcm; sul punto occorre però ricordare che i due soggetti applicano norme diverse e che le norme previste nel Codice del Consumo di raccordo procedimentale tra le due attività non impediscono⁶⁷, proprio in ragione dell'autonomia di cui godono i due organismi, il prodursi di pronunce differenti all'esito di procedimenti attivati in relazione al medesimo caso.

In materia di tutela dei minori, la norma specificatamente prevista è l'articolo 11 intitolato “bambini ed adolescenti”, che, seppure con diversa numerazione rispetto al passato e progressivamente arricchita di significati, esiste sin dagli anni Sessanta. Tale articolo dunque costituisce il primo riferimento normativo adottato nel nostro paese in materia e le definizioni in esso contenute verranno utilizzate, seppure con diverse sfumature, anche dal legislatore, a livello generale, quando disciplinerà la tutela dei minori nella materia della pubblicità ingannevole⁶⁸.

⁶⁶ Così ancora G. FLORIDIA, *Autodisciplina e funzione arbitrale*, cit. 381.

⁶⁷ L'art. 9 ultimo comma e l'art. 27-ter del Codice del consumo permettono infatti, in caso di contemporanea pendenza di procedimenti avanti il Garante del mercato e avanti il Giurì che il primo sospenda quello aventi a sé per un periodo non superiore a trenta giorni. Tale previsione concede una mera “facoltà” all'Autorità garante e non configura tuttavia un obbligo.

⁶⁸ Sul punto cfr. art. 6 del D.lgs. n. 74/1992 di attuazione della direttiva 84/450/CEE come modificato dalla direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, poi trasfuso, senza sostanziali modifiche, nell'art. 25 del Codice del consumo. Al riguardo la tutela dei minori adottata in sede di recepimento presenta non poche assonanze con le norme del CAP; sul punto per un'analisi più approfondita sia consentito il rinvio a L. MUSSELLI, *Commento art. 25*, in AA.VV., *Codice del consumo*, Milano, 2006, 255 ss.

L'art. 11 inserisce il minore in una relazione di tipo trilaterale con gli adulti, identificati nelle due figure dei genitori e degli educatori.

Dopo avere premesso che deve essere posta una "cura particolare" nei messaggi rivolti a bambini od adolescenti o "che possono essere da loro ricevuti", viene formulato il divieto di contenuti che possano danneggiare il minore (nelle tre componenti psichica, morale o fisica) e si prevede il divieto di "abusare della loro naturale credulità o mancanza di esperienza o del loro senso di lealtà".

Nella seconda parte dell'articolo si passa poi, in via esemplificativa, ad indicare alcune tipologie di comportamenti vietati⁶⁹. Tali tipologie sono state aggiornate nel tempo; sul punto si segnala l'inserimento nel 2004 del richiamo ai "corretti comportamenti alimentari". In realtà occorre ricordare che su tale aspetto il Giurì aveva già sviluppato una propria linea di interventi; al riguardo si ricordi il caso risalente al 1979 ove il celebre *claim* "o mi dai Ciao Crem o non mangio" veniva censurato dal Giurì per l'aspetto ricattatorio che assumeva nei confronti dei genitori.

La norma si chiude con una previsione di carattere generale, volta ad evitare un impiego strumentale dei bambini nella pubblicità, affermandosi che "l'impiego di bambini ed adolescenti nella comunicazione deve evitare ogni abuso dei naturali sentimenti degli adulti per i più giovani".

Sempre nel Codice si ritrovano poi altre norme che, seppure non rivolte espressamente alla tutela dei minori, giocano un ruolo significativo in tale direzione, tanto da essere molto spesso invocate assieme alla lesione dell'art. 11, queste sono: l'art. 9 ("Violenza, volgarità, indecenza"), l'art. 10 ("Convinzioni morali, civili, religiose e dignità della persona"), oltre ad altre

⁶⁹ Si afferma, infatti, che la comunicazione commerciale non deve indurre a "violare norme di comportamento sociale generalmente accettate; compiere azioni o esporsi a situazioni pericolose; ritenere che il mancato possesso del prodotto oggetto della comunicazione significhi inferiorità, oppure mancato assolvimento dei loro compiti da parte dei genitori; sminuire il ruolo dei genitori nel fornire valide indicazioni dietetiche; adottare l'abitudine a comportamenti alimentari non equilibrati, o trascurare l'esigenza di seguire uno stile di vita sano; sollecitare altre persone all'acquisto del prodotto oggetto di comunicazione.

norme specifiche in materia di prodotti alcolici, integratori alimentari e giocattoli.

Il sistema autodisciplinare funziona in modo efficace e rapido e rappresenta un importante strumento in ottica deflattiva, così come soddisfacente appare il grado di effettività delle pronunce adottate discendente in primo luogo dall'autorevolezza di cui gode l'istituzione che lo rende ben accetto agli operatori. Esso però, con riferimento alla tutela dei minori, appare uno strumento parziale, avendo ad oggetto, in virtù della sua natura "settoriale", unicamente le comunicazioni commerciali e non tutti i contenuti.

Il Codice di autoregolamentazione Tv e Minori

La seconda esperienza, profondamente differente dalla prima, è rappresentata dal Codice di autoregolamentazione Tv e Minori approvato nel 2002.

Partito come atto di autodisciplina, seppure *sui generis*, in quanto il Codice è stato approvato nel Novembre 2002 dalla Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo, esso è stato poi positivizzato dalla legge Gasparri (l. n. 112 del 2004) e ha assunto il rango di fonte legislativa "atipica" (sul punto vd. ora art. 34 c.6 del Tusmar)⁷⁰.

Le norme contenute nel Codice Tv e Minori costituiscono oggi il parametro di valutazione dell'attività degli operatori rilevante in ambito di controllo amministrativo e giurisdizionale.

Sotto un profilo organizzativo il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione Media e Minori⁷¹ svolge un'importante funzione di

⁷⁰ Sulle particolarità di tale vicenda vd. R. ESPOSITO, C. PISTOLESI, *Qualche riflessione sui rapporti tra ordinamenti giuridici pubblici e privati (a proposito del c.d. codice di autoregolamentazione Tv e minori prima e dopo la legge "Gasparri")*, in *Responsabilità Comunicazione Impresa*, 2005, 50 ss.

⁷¹ Tale ridenominazione, che ha sostituito la precedente denominazione come "Comitato per l'applicazione del codice Tv e minori", è opera del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 7 che non è invece intervenuto sulla denominazione del Codice di autoregolamentazione Tv e Minori. Sulle problematicità di tale disarmonie definitorie ci siamo già espressi; sul punto sia consentito il rinvio a L. MUSSELLI, *Televisione e*

vigilanza e controllo potendo adottare autonome determinazioni (risoluzioni, atti di indirizzo, Documenti generali, tra cui si ricorda il “Documento sulla rappresentazione della donna nei media” del 2009) o concorrendo, a fianco dell’Agcom, a svolgere attività comune nell’ambito di una *co-regulation* di settore.

L’ambito materiale del Codice Tv e Minori è però differente rispetto a quello dell’autodisciplina pubblicitaria, essendo limitato, per il momento, solo al mezzo televisivo (ora in termini più generali ai “servizi di media audiovisivi”), ma risultando invece più generale quanto ai tipi di contenuti che esso “copre”. Il Codice poi in modo intelligente ha previsto in materia di pubblicità con una norma di raccordo, la valenza delle norme a tutela dei minori previste nel sistema IAP, affermandosi che laddove esse forniscano “garanzie di maggior tutela”, le imprese televisive si impegnino ad accoglierle e a rispettare tale disciplina che diviene “parte integrante del presente Codice” (par. 4.1).

La finalità della previsione appare condivisibile e sembra sottendere il (giusto) riconoscimento all’attività svolta da decenni in materia dal Giurì, che costituisce preziosa *expertise* a cui anche il Comitato può attingere, pur nella reciproca garanzia di indipendenza tra i due organismi.

Con riferimento ai limiti della pubblicità il Codice Tv e Minori prevede nel par. 4 un’articolazione dettagliata dei divieti, con riferimento alle diverse fasce orarie di programmazione, suddivise su tre livelli. Una prima, definita di “protezione generale”, che copre tutto l’arco della giornata, una seconda detta di “protezione rafforzata” (7-16 e 19-22,30) ove si presume che il pubblico di minori all’ascolto sia numeroso, ma supportata dalla presenza di un adulto ed infine una terza di “protezione specifica” che va dalle 16 alle 19 in cui si presume che i bambini siano soli di fronte al video. Questa fascia coincide in alcuni casi con la programmazione per ragazzi, che sappiamo però non essere prevista da tutte le emittenti.

minori- Tutela pubblicitaria, Milano, 2009, 90. Risulta opportuno però, a questo punto, che vi sia un tempestivo intervento teso, quanto meno, ad uniformare le denominazioni di Codice e Comitato.

In linea generale si afferma l'obbligo per le imprese di svolgere un controllo dei contenuti della pubblicità, dei trailer e dei promo dei programmi, con particolare riferimento a quelli "che possano ledere l'armonico sviluppo della personalità dei minori o che possano costituire fonte di pericolo fisico o morale per i minori stessi".

Tale aspetto è molto importante in quanto normalmente l'attenzione principale viene posta sulle pubblicità o sulle televendite, trascurandosi il profilo delle anticipazioni o dei promo di programmi serali o di film per il cinema, trasmessi durante la giornata o addirittura nella fascia protetta.

Su tale profilo il Comitato Media e Minori ha avuto modo, nel corso degli anni, di intervenire più volte⁷².

Particolari previsioni via via più limitative si ritrovano con riferimento alle tre diverse fasce contemplate dal Codice TV e Minori.

Con riferimento al primo livello di tutela, quello di "protezione generale", ritroviamo alcune prescrizioni minime: il divieto di presentare minori protagonisti di attività pericolose; di rappresentare minori intenti al consumo di alcol, tabacco o sostanza stupefacenti; di esortare direttamente o indirettamente i minori all'acquisto abusando della loro naturale credulità o inesperienza, o l'induzione in errore circa la natura, le caratteristiche o il prezzo di giocattoli (par. 4.2).

Nel secondo livello di tutela di "protezione rafforzata" sono impedito forme di pubblicità che contengano pregiudizio per l'equilibrio psichico e morale dei minori tra cui, a titolo esemplificativo, vengono ricordate le situazioni che inducano a ritenere che il mancato possesso del prodotto pubblicitizzato significhi inferiorità oppure mancato assolvimento dei doveri genitoriali; situazioni che violino norme di comportamento socialmente accettate o che

⁷² Vd. ad es. Ris. n. 26/05 del 12 luglio 2005 per promo di "Lucignolo" in "Studio Aperto" alle 18,30 avente ad oggetto servizi su notti trasgressive e "sballi" notturni di vario tipo; Ris. n. 57/06 del 4 luglio 2006 per promo di "Lucignolo" avente ad oggetto servizi su notti trasgressive e sesso a pagamento diffusa in "Studio Aperto" alle 18,30; ris. n. 92/07 dell'8 maggio 2007 per pubblicità del film "Hannibal Lecter" su MTV; Ris. n. 124 dell'11 marzo 2008 per la diffusione del film "Apocalypto" (vietato ai 14 anni) in onda su emittenti Sky in fascia protetta.

screditino l'autorità o la responsabilità dei genitori, degli insegnanti o della altre persone autorevoli; situazioni che sfruttino la fiducia che i minori ripongano nei genitori ed insegnanti; situazioni di ambiguità tra il bene ed il male che disorientino circa i punti di riferimento ed i modelli a cui tendere; situazioni che possano creare dipendenza affettiva dagli oggetti; situazioni di trasgressione, situazioni che ripropongano discriminazioni di sesso e di razza (par. 4.3).

Nel terzo livello di tutela di protezione specifica, comunemente nota come "fascia protetta", oltre a prevedersi che lo stacco pubblicitario venga chiaramente evidenziato rispetto al programma televisivo a tutela dei bambini più piccoli o dei bambini che presentano ridotte abilità, si vieta la pubblicità di bevande alcoliche all'interno di programmi per ragazzi e nelle interruzioni pubblicitarie immediatamente precedenti e successive, la pubblicità in favore di servizi telefonici a valore aggiunto, nonché quelle di profilattici e contraccettivi, ad esclusione delle campagne sociali (par. 4.4).

Il Codice del consumo

Venendo agli atti di portata generale dobbiamo senz'altro ricordare le previsioni contenute nel Codice del consumo, il D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206. Tale atto costituisce il frutto di un lungo percorso di interventi normativi in materia di tutela dei consumatori e di tutela della concorrenza che avevano preso le mosse con il fondamentale d.lgs. 74/1992 sulla pubblicità ingannevole, adottato in attuazione della Direttiva 84/450⁷³. Competente a valutare il rispetto della normativa in materia di pubblicità ingannevole prima e di pratiche scorrette oggi (ingannevoli e aggressive) è l'Agcom.

In tali norme l'ottica di tutela prescelta appare dunque, non tanto quella del minore-utente, quanto quella del minore-consumatore e le relative previsioni

⁷³ Sul punto, per un'attenta analisi delle norme in materia di tutela dei minori ivi previste, cfr. P. TESTA, *Commento art. 6*, in M. FUSI, P. TESTA, P. COTTAFANI, *La pubblicità ingannevole (Commento al D.lgs. 25 gennaio 1992 n. 74)*, Milano, 1993, 229 ss.

risultano rivolte, in ottica maggiormente “privatistica”, alla tutela della libertà contrattuale dello stesso.

Con riferimento al nostro tema la tutela dei minori si ritrovava prevista nell'art. 25 del Codice del consumo che riprendeva alcune tipologie di condotte vietate dal CAP, arrivando anche a fare qualche forzatura concettuale⁷⁴.

Tale articolo è stato abrogato dal d.lgs. 146/2007, in attuazione della direttiva comunitaria n. 29/2005 sulle pratiche commerciali sleali.

Attualmente dunque, anziché ricorrere, come in passato, alla tipizzazione delle condotte vietate, il Codice del consumo al suo art. 20 introduce un criterio valutativo di carattere più elastico e generale: la “ragionevole prevedibilità” di un pregiudizio al comportamento economico, valutato con riferimento al consumatore medio. Qualora le pratiche siano rivolte a gruppi ampi di consumatori e tra questi ve ne siano alcuni maggiormente vulnerabili, anche in ragione della loro età o ingenuità (come nel caso dei minori), la valutazione del potenziale pregiudizio economico deve avvenire nell’ottica del “membro medio di quel gruppo”.

Rimane invece tipizzata come attività vietata “la pratica commerciale che in quanto suscettibile di raggiungere bambini ed adolescenti, può, anche indirettamente, minacciare la loro sicurezza” (art. 21 c.4) e viene considerata “pratica commerciale aggressiva” un’esortazione diretta ai bambini affinché acquistino o convincano i genitori o altri adulti ad acquistare loro i prodotti reclamizzati (art. 26 c. 1 lett.e).

Tale previsione, come si è ricordato, è presente anche nel Codice di autodisciplina e tende ad evitare che la pubblicità possa rappresentare situazioni di ricatto dei figli verso i genitori o di indebite pressioni; in termini diversi si potrebbe dire che con essa si viene a stigmatizzare il c.d. potere di assillo o *nag factor* dei più piccoli verso gli adulti che talora porta i genitori,

⁷⁴ Veniva ricompresa, ad esempio, nell'ambito della pubblicità ingannevole la pubblicità che poteva incidere sulla sicurezza del minore.

sfiniti dalle continue e martellanti richieste dei figli, a cedere e a realizzare l'acquisto ⁽⁷⁵⁾.

Per il resto invece le altre fattispecie di divieto contenute nel precedente art. 25 non vengono riprese nel Codice, mentre rimane in vita l'art. 31 dedicato alla "Tutela dei minori" nelle televendite ⁽⁷⁶⁾.

Il Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici

In ambito televisivo il percorso di definizione del quadro di tutela dei minori è iniziato con la Direttiva televisione senza frontiere (Dir. 89/552/CEE, poi modificata dalla direttiva 97/36/CE e da ultimo dalla direttiva 2007/65/CE) nonché da altri importanti fonti di *soft law*.

La Direttiva TSF conteneva per la prima volta importanti previsioni in materia di tutela dei minori di fronte al mezzo televisivo. Con riferimento alla pubblicità si prevedevano alcune norme di carattere generale (art. 16), mentre norme specifiche erano previste in materia di divieti di tabacco e limitazioni per le bevande alcoliche.

A tali norme venne dato recepimento con la legge n. 223 del 1990 (la c.d. legge Mammi) ed altri atti, tra cui il D.M. n. 425/1991 e la l. n. 122 del 1998.

Un'importante fonte di rango subprimario è costituita poi dalla delibera n. 538/01/CSP adottata dall'Agcom, meglio nota come "Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite". Tale atto ha introdotto alcuni importanti principi in materia di tutela dei minori: il già ricordato principio della

⁽⁷⁵⁾ Sul punto, e più in generale sulla *Kid influence*, vd. J. B. SCHOR, *Nati per comprare*, cit. 26 ss.

⁽⁷⁶⁾ Tale articolo così recita: "La televendita non deve esortare i minorenni a stipulare contratti di compravendita o di locazione di prodotti o servizi. La televendita non deve arrecare pregiudizio morale o fisico ai minorenni e deve rispettare i seguenti criteri a loro tutela:

- a) non esortare i minorenni ad acquistare un prodotto o servizio, sfruttandone l'inesperienza o l'incredulità;
- b) non esortare i minorenni a persuadere genitori od altri ad acquistare tali prodotti o servizi;
- c) non sfruttare la particolare fiducia che i minorenni ripongono nei genitori, negli insegnanti o in altri;
- d) non mostrare minorenni in situazioni pericolose.

riconoscibilità del messaggio pubblicitario dal resto della programmazione (art. 3 c.1), il divieto che nella pubblicità diffusa prima o dopo i cartoni animati compaiano i personaggi dello stesso (c.4) e, da ultimo, il divieto di trasmissioni diurne di televendite relative ai servizi di astrologia, cartomanzia, pronostici ecc. (art. 5-ter)⁷⁷.

La legge Mammi è stata modificata e parzialmente abrogata dagli ultimi interventi normativi in materia televisiva ed in particolare dalla legge n. 112 del 2004 (Legge Gasparri), confluita poi nel D.lgs. 177/2005, Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, modificato, da ultimo, dal D.lgs. 15 marzo 2010 n. 44, c.d. decreto Romani.

Nell'ottica di una progressiva valorizzazione della tutela dei minori, la legge Gasparri prima ed ora il Tusmar inserisce la "promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore" tra i "principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi" (art. 3 c.1).

L'art. 34 c. 7 richiede inoltre alle emittenti televisive di garantire, "anche" secondo quanto stabilito nel Codice Tv e Minori, "l'applicazione di specifiche misure a tutela dei minori nella fascia 16-19 e all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori, "con particolare riguardo ai messaggi pubblicitari, alle promozioni e ogni altra forma di comunicazione commerciale audiovisiva". La disciplina più specifica in materia di comunicazioni commerciali è però rappresentata dall'art. 36 bis, ove si afferma che: "le comunicazioni commerciali audiovisive non arrecano pregiudizio fisico o morale ai minori. Non esortano pertanto i minori ad acquistare o locare un prodotto o un servizio sfruttando la loro inesperienza o credulità, né li incoraggiano a persuadere i loro genitori o altri ad acquistare beni e servizi pubblicizzati, né sfruttano la particolare fiducia che i minori ripongono nei genitori, negli insegnanti o in altre persone, né mostrano senza motivo minori che si trovino in situazioni pericolose (c. 1, lett. g).

⁷⁷ Tale articolo è stato introdotto dalla successiva delibera n. 34/05/CSP.

In materia di interruzioni pubblicitarie si prevede poi che “la trasmissione di programmi per bambini può essere interrotta da pubblicità televisiva ovvero televendite soltanto una volta per ogni periodo programmato di almeno trenta minuti” (art. 37 c.5).

Altre norme, pur non rivolgendosi esclusivamente ai minori, giocano un ruolo significativo nel determinarne la protezione, quale ad esempio il divieto di comportare o promuovere discriminazioni fondate sul sesso, razza o origine etnica, religione, convinzioni personali, disabilità, età o orientamenti sessuali (art. 36-bis, c. 1 lett.c) n. 2).

Conclusioni

Si è visto, dalla pur sintetica esposizione svolta, come le norme in materia di tutela dei minori di fronte alla pubblicità siano numerose, articolate in un contesto di tipo multi-livello, in larga misura ormai di derivazione comunitaria. Ad un’analisi sommaria, basata su un mero riscontro quantitativo, il giurista positivo potrebbe ricavare una sensazione di soddisfazione da questo quadro e al più preoccuparsi del coordinamento tra le norme, per evitare sovrapposizioni e diseconomie di tipo procedimentale tra l’azione dei vari soggetti preposti a garantirne l’osservanza.

Quando però si passa dal piano astratto ad un’indagine, anche numerica, sui casi in concreto affrontati tale quadro non appare più così soddisfacente.

Il problema che si pone e che è stato evidenziato in dottrina in modo quasi unanime è quello dell’effettività delle norme, del loro *enforcement*, tralasciando forse l’esperienza del tutto particolare del Giurì, fondato su un’accettazione volontaria delle regole autodisciplinari e sull’effetto di “riprovazione sociale” che consegue alle sue pronunce di condanna.

Con un certo grado di malignità si potrebbe ritenere che l’approvazione di norme in materia di tutela dei minori, che nel caso italiano è andata anche oltre a quanto richiesto in sede europea, abbia rappresentato una facile via d’uscita da parte dei vari governi che si sono succeduti per risolvere (almeno sulla carta) il problema della tutela dei minori, rispetto alla definizione di

strategie diverse di tipo non sanzionatorio, ma preventive, fondate su modelli di regolazione “leggera” o, per usare un termine di recente formulazione, di *nudge regulation*⁷⁸.

Ad un’analisi più attenta però tale lettura appare parziale e quanto meno ingenerosa nei confronti dell’importante attività normativa prima ed attuativa poi posta in essere che sta comunque determinando un lento, ma progressivo aumento di consapevolezza in materia.

Ritornando all’interrogativo di partenza: gli interventi normativi illustrati appaiono sufficienti a fornire ai minori un’adeguata tutela?

Come a questo punto sarà evidente la risposta appare negativa. In molti casi, infatti, quali ad esempio quelli aventi ad oggetto pubblicità che risultano fortemente consumistiche o che appaiono censurabili sotto il profilo, fortemente soggettivo, del “buon gusto”, questi mal si prestano ad essere oggetti di divieti, correndo il rischio di operare valutazioni di tipo sostanzialmente censorie di dubbia legittimità costituzionale.

Come si è ricordato invece valutazioni di tale tipo possono invece trovare spazio, e del tutto legittimamente, nell’ambito dell’autoregolamentazione volontaria rappresentata dal sistema dell’Istituto di autodisciplina pubblicitaria, ove infatti si ritrovano previsioni che fanno riferimento a nozioni etico-valoriali⁷⁹.

A questo punto possiamo affermare che il diritto appare uno strumento certamente necessario, ma da solo inadeguato a determinare una piena tutela dei minori.

Venendo alla parte propositiva, suggerita anche dal titolo della presente giornata, sembra che due possano essere le strade da seguirsi, continuando, in alcuni casi, un percorso già intrapreso.

⁷⁸ Il riferimento è al modello di regolazione “gentile” proposta da R.H. THALER, C. SUNSTEIN, *Nudge: improving decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2008.

⁷⁹ Vd. ad es. l’art. 9 intitolato “Violenza, volgarità, indecenza”, così come l’art. 10 “Convinzioni morali, civili e religiose e dignità della persona”.

Da un lato occorre aumentare la conoscenza nel pubblico degli strumenti e dei soggetti pubblici di riferimento, rafforzare cioè l'attività di comunicazione istituzionale.

Questa tra l'altro è una delle *mission* dei Corecom ed il Corecom Emilia Romagna è sicuramente molto attivo su questo fronte, come si ricava dall'esame delle molte iniziative poste in essere, ma ho l'impressione che questo non basti. In particolare, sotto il profilo delle politiche "a monte", continua ad essere poco valorizzato il disposto presente nel Codice Tv e Minori e nel Tusmar con riferimento alla *media education*.

In secondo luogo sembra forse maturo il momento per compiere una riflessione più generale, necessariamente interdisciplinare, per *modernizzare* la tutela dei minori di fronte ai media, partendo proprio dai termini usati dal legislatore per definire la situazione di debolezza del minore o per indicare gli obiettivi di tutela.

Espressioni quali l' "armonico sviluppo fisico, psichico e morale", la "naturale inesperienza", il "senso di lealtà" dei bambini vengono riproposte, dagli anni Ottanta in poi nelle normative in materia, per evidenziare la particolare situazione psicologica del minore. Ci si chiede però se l'utilizzo quasi tralazioso di espressioni praticamente uguali da trent'anni, sicuramente evocative di una certa situazione soggettiva, rinviano al fatto che questa presenti caratteristiche di stabilità ed immutabilità nel tempo e che quindi il modello sociale di minore sia sempre univocamente definibile, oppure il mancato aggiornamento del lessico legislativo è frutto di una sostanziale (e più preoccupante) incomunicabilità tra i mondi del diritto e quello delle altre scienze sociali ed applicate che studiano il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza?

In questa prospettiva risulta interessante guardare al diritto comparato. Ad esempio, nella recente legge General de la Comunicación Audiovisual⁸⁰, che recepisce la Direttiva sui servizi di media audiovisivi, all'art. 7, intitolato, "Los derecho dei menores", oltre che prevedere alcune novità che vanno nel senso

⁸⁰ Ley 7/2010 del 31 marzo 2010, in BOE, 1 Aprile 2010.

di adattare il diritto ai cambiamenti sociali (sia in materia di fasce orarie che in quelle di età), si introduce il divieto nella fascia protetta di pubblicità che “promuevan el culto al cuerpo y el rechazo a la autoimagen, tales como productos adelgazantes, intervenciones quirúrgicas o tratamientos de estética, que apelen al rechazo social por la condición física, o al éxito debido a factores de peso o estética” (c.2).

Forse in questo caso il diritto ha cercato di modificare il suo lessico per accogliere nuove istanze di tutela e su questa via potrebbe muoversi oggi anche la riflessione dottrina nel nostro paese.

SIMONE CALZOLAIO

Professore – Università di Macerata

Internet e minori. Rassegna tematica per una indagine giuridica.

Una questione di metodo: come affrontare un'indagine giuridica su internet e minori

Il tema oggetto del mio intervento è decisamente stimolante e sovrasta ampiamente le mie forze e le mie capacità. Infatti, esso comporta di affrontare una nutrita serie di questioni giuridiche, per lo più tutte aperte e ampiamente discusse e discutibili, che si situano a cavallo fra numerose branche del diritto.

Per questo, in primo luogo, pongo una questione di metodo, in scia con alcuni spunti contenuti nel recente “Libro Bianco sui contenuti” pubblicato dall’Agcom nel 2010, che affronta il problema dell’integrarsi delle nuove tecnologie di comunicazione con le precedenti.

Come procedere, dunque, per muovere verso una analisi giuridica del fenomeno?

L’Agcom sottolinea che il tema che mi è stato assegnato può essere affrontato da due punti di vista diversi, ma complementari: quello sociologico-pedagogico e quello giuridico.

Vorrei provare a seguire questa impostazione, ovvero trarre da alcune evidenze sociologiche taluni spunti giuridici.

In primo luogo, la questione dei “nativi digitali” (da ultimo v. Ferri, 2011) e le sue conseguenze di ordine giuridico-costituzionale.

È ormai un fatto che le giovani generazioni – ovvero, gli attuali “minori” – , in gradi diversi a seconda della età effettiva di ciascuno, hanno conosciuto e conoscono la realtà attraverso strumenti e modalità di comunicazione del tutto diverse anche da quelle della mia generazione, ho 34 anni. Per queste generazioni la rete non è un aspetto dell’evoluzione tecnologica da utilizzare per ragioni di svago o lavorative, ma parte dell’ambiente in cui sono nati.

Non sono in grado, e non voglio addentrarmi in maggiori considerazioni al riguardo, ma se questo dato è condiviso e può considerarsi accertato, esso suggerisce, forse impone, al giurista di introdurre un ordine nell'analisi dei profili di tutela dell'universo "internet e minori". Insomma, suggerisce un metodo di indagine.

La prima tutela del minore: l'accesso ad internet

Se la nozione di "nativo digitale" ha una sua consistenza, ciò comporta che l'*habitat digitale* rappresenta una parte integrante dello sviluppo della personalità di chi è, già oggi, minore.

Questo differenzia la condizione personale del minore/nativo digitale da quella degli adulti in genere. In altri termini, se vogliamo pensare a qualsiasi forma di tutela che sia adeguata alla situazione giuridicamente rilevante che abbiamo di fronte, dobbiamo prendere atto che la prima tutela e la prima garanzia da riconoscere al minore rispetto alla Rete è rappresentata dalla garanzia di potervi accedere, di non doversi trovare in una condizione di "diseguaglianza digitale" (cfr. L. Sartori, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, il Mulino, 2006; S. Bentivegna, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009).

Si discute molto dell'accesso ad internet e della sua configurazione o meno come diritto, addirittura fondamentale, (è noto il caso della Finlandia, "dove è stata approvata una legge, entrata in vigore dal 1° luglio 2010, che definisce un "diritto legale" l'accesso a internet per tutti gli oltre cinque milioni di cittadini del Paese", così Frosini, 2010, 10, in <http://www.aic.it>), e anche di recente in Italia, in particolare Stefano Rodotà (cfr. Rodotà, in «Politica del diritto», 2010, 337 ss.), ha proposto di introdurre un art. 21-bis della Costituzione recante il riconoscimento del diritto costituzionale di accesso alla rete (questa la proposta contenuta in <http://internetcostituzione.it/>: Art. 21-bis della Costituzione. *Tutti hanno eguale diritto di accedere alla Rete Internet, in*

condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale).

Peraltro, recenti studi (Passaglia, 2010, in <http://www.giurcost.org>) hanno posto in luce, analizzando in chiave comparata le poche decisioni provenienti dagli organi di giustizia costituzionale di diversi Paesi (in particolare, del Conseil constitutionnel francese, della Corte Suprema del Costarica, della High Court irlandese), come l'accesso ad internet realizzi indubbiamente una situazione giuridicamente rilevante, che tuttavia stenta ad essere configurata come vero e proprio diritto, o diritto fondamentale, individuale. In quest'ottica, le Corti sembrerebbero assumere, più che l'accesso (individuale e concreto), la *accessibilità* alla rete quale profilo giuridicamente rilevante.

L'A. rileva che “più che interrogarsi sul rango attribuibile nella teoria al diritto di accesso ad *internet* (...) può rivelarsi utile il partire dalla definizione che si è data di *internet* quale sede (*recte*, una delle sedi) in cui si realizza la personalità dell'individuo. Tale essendo la definizione, *sub specie juris*, di *internet*, è chiaro che quello all'accesso si configura alla stregua di un diritto che è *strumentale* alla realizzazione della propria personalità, e quindi, in ultima analisi, all'esercizio di tutti quei diritti – fondamentali e non – e (è il caso di non trascurarlo) di doveri nel cui perimetro si iscrive il pieno sviluppo di una persona. Ora, se l'accesso ad *internet* è un diritto strumentale all'esercizio di altri, la sua natura ed il suo rango e, quindi, il grado di tutela ad esso approntata non è determinabile *a priori* ed in astratto, ma deve essere commisurato al tipo di situazione specifica che l'accesso medesimo è volto a tutelare: al crescere del rilievo del diritto (o del dovere) al cui esercizio è funzionale, la protezione del diritto di accesso si rafforza”.

Ponendomi in questa scia, mi interessa rilevare che la posizione del minore, rispetto a questa problematica potrebbe essere intesa come differenziata da quella dell'attuale maggiorenne, in quanto basata su di una situazione di fatto ben distinta e diversa.

Se egli è “nativo digitale”, infatti, il tema del diritto all'accesso ad internet si collega strettamente con la tutela della sua personalità, con il suo sviluppo e

in questa prospettiva potrebbe prestarsi – per la specifica categoria dei minori/nativi digitali, ma già ora possiamo genericamente parlare di minori – ad integrarsi come ipotesi specifica di nuovo diritto della personalità.

Un diritto che – come ci insegna Augusto Barbera, nel suo commento all'art. 2, Cost. – postula una attività diretta e indiretta delle istituzioni e, nel caso di specie, si può caratterizzare anche come “sociale”, nel senso di imporre un'attività di promozione dell'eguaglianza da parte dei pubblici poteri, volta a rimuovere le diseguaglianze di fatto che impediscono il pieno sviluppo della personalità umana (ai sensi dell'art. 3, c. 2, Cost.) dei minori/nativi digitali.

Pertanto, nella prospettiva delineata troverebbe un “significato digitale” anche l'art. 31, c. 2, Cost. che impone alla Repubblica – e quindi, in linea di massima, a tutti gli attori istituzionali del nostro ordinamento – di proteggere *“l'infanzia e la gioventù, [proprio] favorendo gli istituti necessari a tale scopo”*.

D'altra parte, per quanto concerne i minori, qualsiasi configurazione di un “diritto individuale” all'accesso ad internet andrebbe coniugata col diritto/dovere dei genitori di istruire ed educare i figli (ex art. 30, c. 1, Cost.).

La Corte costituzionale non si è ancora occupata specificamente del tema, ma, in un accenno contenuto in una decisione concernente un giudizio in via principale (e quindi il regime delle competenze normative statali e regionali), ha sottolineato che i fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di personal computer, da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, mediante l'erogazione di contributi economici, *“corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione)”* (così Corte cost., sent. n. 307/04, in <http://www.dirittoregionale.it>).

In sintesi, quindi, primo profilo di tutela (differenziata e specifica) della posizione del minore rispetto ad internet è la possibilità di accedere alla Rete, per sviluppare la propria personalità nel modo che la situazione storica ed il panorama tecnologico rendono attualmente –è questo il punto – inevitabile.

Sullo stato reale della situazione in Italia, recenti studi (Frova, in «Mercato concorrenza regole», 2010, 447 ss.) sembrano rappresentare un quadro abbastanza sconcertante in ordine all'introduzione della Banda Larga in Italia, che pure, non troppi anni fa, sembrava a portata di mano.

La crisi delle forme tradizionali di tutela rispetto a “internet” ed ai “minori”

Trattare il tema “internet” e “minori” comporta dover segnalare immediatamente che si tratta, sul piano delle forme tradizionali di disciplina e tutela giuridica, di unire due debolezze, che derivano rispettivamente da ragioni molto diverse fra loro.

È noto (e devo darlo per scontato, in questa sede) che comunemente si descriva internet come un mezzo anarchico. Al riguardo, vi è una espressione sintetica che descrive bene la Rete: “*Internet nasce libera e, anche se figlia di militari, un po' anarchica*” (Franceschelli, 2009, 16).

In sostanza, la a-territorialità di internet, la difficoltà ad individuare il diritto applicabile alle diverse fattispecie e la connessa filiera di responsabilità (cfr. Gardini, 2009, 225 ss.), rende il problema di identificare mezzi di tutela di specifiche situazioni particolarmente delicato (Sica, Zeno Zencovich, «Dir. informatica», 2010, 377 ss.).

D'altra parte, non vi è settore giuridico in cui da più parti si sia costantemente rilevata la carenza di strumenti e strutture di tutela adeguate come quello dei minori rispetto al mondo dell'informazione.

Ancora di recente si sottolineava – in riferimento alla tutela dei minori rispetto al mezzo televisivo – come ci si trovi di fronte ad un inefficace groviglio normativo (Barbera, 2009, 8, in <http://www.forumcostituzionale.it>; Valastro, Zaccaria, 2010), ad una pluralità di istituzioni con compiti spesso sovrapposti e con mezzi altrettanto spesso inefficaci di tutela.

L'insieme – ma in questo caso è forse opportuno dire *la connessione* – dei due profili, sta comportando la (ormai avviata) sperimentazione di forme

innovative di tutela, fondate principalmente sulla *soft law* e sulla cooperazione fra istituzioni pubbliche, aziende private ed educatori, e solo residualmente sulle classiche “disposizioni di legge”. Ovviamente, un ruolo particolarmente importante è svolto dalla giurisprudenza in genere e dalle decisioni delle Autorità garanti (della privacy e della comunicazione), in particolare.

Caratteristica specifica del settore, fatte le dovute eccezioni, è la sostanziale carenza di disposizioni di rango primario specificamente dedicate alla tutela dei minori su internet.

In un certo senso si osservano due tendenze contrastanti: da un lato, anche di recente (ad es. grazie alle due delibere Agcom. n. 606- 607/10/Cons, attuative del cd. decreto Romani) si realizza una convergenza della tutela che dalla radiotelevisione in senso tradizionale si estende alla tv via *web* – ed è indubbio che vi sia in atto un tentativo, per ora fallito, di coinvolgere anche *YouTube* e piattaforme analoghe nell’alveo delle disposizioni normative concernenti la tv, ivi compresi le disposizioni compatibili col mezzo internet concernenti la tutela dei minori.

Dall’altro, se osserviamo la normativa vigente, anche nazionale (ad es. il TUMAV, o il codice privacy) si riscontra abbastanza evidentemente una spinta verso forme di Autoregolamentazione rinforzata, ovvero codici di condotta adottati insieme dai pubblici poteri (normalmente le Autorità di garanzia) e gli operatori dei singoli settori: si pensi alla Carta di Treviso ed alla sua recente modifica del 2006 – formalizzata da una delibera del Garante della Privacy, n. 49 del 2006 – o allo stesso codice Internet@Minori.

In tal senso depone anche la recente raccomandazione del Parlamento europeo del 26 marzo 2009.

Rappresenta felice eccezione la normativa in materia di contrasto e sanzione della pedopornografia e della pedofilia *on-line*: si tratta ormai di un corpo organico di normativa primaria che pone una tutela particolarmente avanzata e severa (cfr. Panuccio Dattola, 2009, 44 ss.).

In questo contesto “normativo”, anche gli strumenti di tutela assumono forme peculiari.

Per comprenderne appieno la caratterizzazione è necessario tenere strettamente presente la configurazione del ruolo che i cd. *Provider*, comunque aggettivati, svolgono e possono o debbono svolgere rispetto ad internet.

In quest'ottica, possiamo ben parlare di un favore per tutta una serie di strumenti di tutela preventiva, che vanno dalla educazione/formazione dei minori (come rilevato in apertura di lavori da Gianluca Gardini), alla predisposizione di una serie di strumenti tecnici, ovvero di filtri e software utilizzati a monte dagli ISP o a valle installati sui personal computer (o su strumenti simili, come i cd. palmari) in utilizzo da parte dei minori.

Un esempio del primo tipo è il noto *safesearch* di *Google*: si tratta di un filtro alla ricerca che può essere graduato, come noto, a differente scala di intensità, ed impedisce la visualizzazione di immagini o video inadatti al minore (o sgraditi al maggiorenne). Come altrettanto noto, può facilmente essere regolato in modo da arginarne o escluderne gli effetti.

Per questo, le tecniche principali di filtraggio sono quelle "a valle", installate direttamente sul singolo personal computer. Esse non consentono al navigatore di accedere ad immagini "dannose": si tratta di tecnologie basate sulle cd. *Black lists*, sulle cd. *White lists*, o sul modello più recente e continuamente sviluppato dei PICS (*platform for internet content selection*), che permette di bloccare i contenuti sconvenienti per i minori.

Caratteristica di tutti questi sistemi è di: a) evitare qualsiasi censura della libertà di espressione "a monte", cioè nella rete; b) scaricare gli ISP di responsabilità nel controllo e nella verifica dei dati immessi nella Rete da loro fornita o gestita.

La questione non è affatto casuale, anche sul piano giuridico.

È infatti ben nota, seppure in un contesto costituzionale diverso dal nostro, la posizione della Corte Suprema USA che ha più volte ritenuto incostituzionali interventi legislativi su questa base: "solo quando si avranno strumenti di salvaguardia dei minori di cui lo Stato provi non solo l'efficacia, ma anche il carattere di misura meno invasiva tra quelle esistenti, la libertà di espressione

in rete potrà essere limitata” (Sileoni, in «Quaderni costituzionali», 2006, 748; più di recente v. Frosini, *cit.*, 10 ss.).

Frammenti e profili di una tutela giuridica del minore in internet

In questa sede è impossibile affrontare in modo esaustivo le tematiche giuridiche connesse al rapporto fra internet e minori.

Mi sembra utile proporre un breve elenco da passare in rassegna – del tutto arbitrario nella sua composizione – solo per segnalare la vastità e la trasversalità delle tematiche e delle ipotesi che connotano la vita in rete dei minori e per mettere in luce aspetti che di norma restano sullo sfondo, e che invece connotano, più di altri, la vita in internet dei minori (e la relativa necessità di tutela).

In primo luogo, dunque, stante il rapporto di continuità e contiguità fra i canali classici dell’informazione e la rete internet, si pone un problema di tutela del minore dall’invasività del mondo dell’informazione.

Un tale profilo trova tutela nei provvedimenti del Garante della Privacy (da ultimo, fra i molti, cfr. provv. 16.9.2010, in <http://www.garanteprivacy.it/>) che, sulla base del relativo codice, vietano la ulteriore diffusione “anche nel sito web della predetta “Società” di informazioni lesive dei minori.

Non meno rilevanti i profili trattati nelle *Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica* adottate dal Garante con provv. 2 dicembre 2010 (G.U. n. 2 del 4 gennaio 2011), anch’esse volte alla tutela della riservatezza del minore, rispetto ad una forma specifica di informazione.

Ma vi sono almeno altri due profili che normalmente restano più in ombra e che rappresentano, al contrario, un necessario punto di osservazione per affrontare il tema del rapporto fra internet e minori.

Mi riferisco al tema della videofonia – che proprio attraverso la connessione alla rete trae i suoi principali contenuti – e dei videogiochi *on-line* cui si connette. Ultimo ma non ultimo, il problema della violazione del diritto d’autore

da parte dei minori (funzionale – nel senso che qui si tratta – all'apprensione di software per l'utilizzo di giochi *on-line*).

Possono apparire tematiche fra loro sconnesse, ma in realtà l'esperienza mostra che si pongono in perfetta continuità: a causa della scarsa propensione degli adulti, e della scarsa attenzione degli operatori/fornitori di servizi, entrambi i settori rischiano di trasformarsi in altrettante zone franche per la tutela *on-line* dei minori.

Sul piano delle videofonia, è opportunamente intervenuta una apposita delibera dell'Agcom. (661/06/CONS), che introduce specifici vincoli e tutele (*parental control*) per “gli operatori di comunicazioni che offrono servizi audiovisivi e multimediali, diffusi in tecnica digitale su frequenze terrestri o su reti di comunicazioni mobili e personali, destinati alla fruizione del pubblico tramite terminali mobili, il cui contenuto sia riservato ad un pubblico adulto o, comunque, possa nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori”. Costoro “devono adottare nelle offerte dei predetti servizi un sistema di protezione dei minori dall'accesso a tali contenuti avente un grado di sicurezza pari agli analoghi sistemi applicati alla diffusione di programmi radiotelevisivi ad accesso condizionato”. In effetti, sono ormai molteplici i *software* che, installati sul telefono mobile, svolgono le funzioni di un *parental control* (fra cui, di recente, va ricordato il sistema *iCareMobile*, progettato dal CNR di Pisa: cfr. <http://icaremobile.iit.cnr.it/index.php/it/>).

Sul piano dei videogiochi – mercato ormai sempre più legato alla rete – si riscontra un certo vuoto di tutela (in senso classico).

A livello comunitario si è sviluppato il cd. “PEGI” (*Pan european game information*), ovvero un sistema di “etichettatura” del *videogame*, in base al quale viene identificata l'età a partire dalla quale è consigliato l'utilizzo del videogioco, incentivato dalla Commissione Europea che “lo considera un modello di armonizzazione a livello europeo nel settore della protezione dei minori” (così <http://www.pegi.info/it/>).

Anche sulla scia di una recentissima decisione della Corte Suprema statunitense del 27.6.2011, che ha annullato una legge californiana che

vietava l'utilizzo di videogiochi violenti ai minori, in quanto contrastante con la libertà di espressione riconosciuta dalla Costituzione (nel caso no. 08-1448, cfr. <http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/08-1448.pdf>), risulta abbastanza evidente il pregio principale che ha questo strumento. Fornisce un indirizzo, chiaro ed intelligibile, senza imporre una forma di divieto generalizzato che spetta ai genitori (o a chi si occupa del minore) far obbligatoriamente rispettare: con ciò limitando “i diritti del Primo Emendamento anche a quei giovani i cui genitori (...) pensano che i videogiochi violenti siano (solo) un passatempo innocuo” (così la Corte Suprema, appena citata).

Va ricordato che in tal senso si era mosso anche un disegno di legge del Governo nel 2007 (AC 3014, XV legisl.), che intendeva formalizzare normativamente il sistema di classificazione “utilizzando il sistema di autoregolamentazione europeo riconosciuto” (art. 7, c. 1, del ddl), ovvero proprio il PEGI.

Il tema dei videogiochi *on-line* (connesso peraltro con la videofonia) è anche avvertito sul versante della lesione del diritto d'autore: come la recente delibera Agcom. n. 398/11/CONS sottolinea “l'ultimo rapporto dell'International Intellectual Property Alliance (IIPA) descrive il mercato italiano come un bacino di circa 30 milioni di potenziali clienti, dove tuttavia l'offerta legale di contenuti *online* è ostacolata dall'attuale situazione di contesto. Il rapporto, peraltro, evidenzia un aumento delle forme di pirateria che utilizzano reti mobili per la fruizione illecita di musica e videogiochi”.

Come ben si può intuire, piuttosto spesso la fattispecie consisterà nel fatto che un minore viola il diritto d'autore per procacciarsi videogiochi (magari attraverso lo *smartphone* di famiglia e magari per avere nella propria disponibilità un videogioco considerato inadatto alla sua età).

Un ultimo accenno va evidentemente dedicato alla tematica dei *social network*.

Come anche in questa sede è stato evidenziato (sul piano sociologico), si tratta di un fenomeno in ascesa, che rappresenta uno degli elementi determinanti della nozione stessa di “nativo digitale”.

Un recente opuscolo del Garante della privacy (*Social network: attenzione agli effetti collaterali*, in <http://www.garanteprivacy.it/>) sintetizza bene le problematiche connesse al fenomeno, muovendo dalle evidenze empiriche segnalate da convergenti studi.

In particolare, si osserva la tendenza all'abbassamento della soglia di riservatezza (e più in generale, della prudenza) dei minori nella comunicazione attraverso *social network*, ed il fenomeno si presta a conseguenze pregiudizievoli per il minore stesso, che vanno dalla lesione della propria immagine (presente e futura) fino alla possibilità di essere oggetto di attenzioni illecite da parte di malintenzionati (è il fenomeno del *grooming*: tecnica di manipolazione psicologica per cui l'abusante, o il potenziale abusante, cerca di collezionare il maggior numero di informazioni personali, in particolare foto e video, per arrivare ad una situazione di predominio strategico sul bambino o sull'adolescente e poterlo poi ricattare, senza il timore che faccia ricorso ai genitori o alla polizia giudiziaria, anche attraverso richieste di prestazioni di natura sessuale; in merito una Raccomandazione del Parlamento europeo del 2007 richiede agli Stati di introdurre una apposita fattispecie di reato sul tema).

Va anche detto che – com'è noto – i minori possono anche rendersi protagonisti di lesioni nei confronti di altri minori, sia attraverso i *social network*, sia attraverso altre piattaforme internet: “l'uso ormai generalizzato dei motori di ricerca, dei *social network* e delle piattaforme digitali di condivisione di contenuti ad accesso libero e alimentate dall'attività di *uploading* degli stessi utenti/fruitori (servizi c.d. di UGC: *user generated content*) hanno amplificato a dismisura la facilità di immissione di contenuti (anche illeciti) e reso più agevole la loro reperibilità e percezione da parte dei soggetti danneggiati e dei terzi in genere, ben oltre la popolarità dello spazio

web ove i contenuti erano stati (eventualmente) originariamente collocati” (Bugliacchi, in «Riv.dir.industr.» 2010).

Va senz'altro ricordato il caso *Google/Vividown*, che prende le mosse proprio dal caricamento di un video prodotto da un minore su *YouTube* (Trib. di Milano, sez. IV, sent. 12 aprile 2010, n. 1972).

Questa forma di “cyberbullismo” non è l'unica: vi sono almeno altre due fattispecie tipiche che, in conclusione, vanno citate. Il ricorrente fenomeno del furto d'identità digitale (nei *social network*) fra minori e le conseguenze ingiuriose o diffamatorie che le disinvolte forme di comunicazione fra minori in tali contesti possono produrre (e al riguardo è particolarmente interessante, pur non concernendo i minori, una recente decisione del Tribunale di Monza, sez. IV, sent. 2 marzo 2010, n. 770, che ritiene risarcibile il danno non patrimoniale derivante da messaggio scritto su *Facebook*, idoneo a ledere l'altrui reputazione, decoro ed onore).

Rimane sullo sfondo – e senz'altro sarà oggetto anche di prossime evoluzioni normative e giurisprudenziali – quale sia, in questi casi, il ruolo e la responsabilità dell'ISP o, più in generale, della piattaforma su cui si muovono i contenuti lesivi. Ma qui mi fermo, ringraziandovi ancora.

GIORGIO TONELLI

Giornalista – Rai Emilia-Romagna

Fra qualche vittoria e nuovi rischi

Diritto di cronaca e diritti del minore

La libertà di informazione, il diritto di cronaca e di critica garantiti, fra l'altro, dalla Costituzione e dalla legge istitutiva dell'Ordine dei giornalisti, scendono sempre in secondo piano quando in gioco vi è la tutela e la riservatezza dei minori. E, da questo punto di vista, va sottolineato che la situazione è molto migliorata rispetto a soli 20 anni fa. Sono cioè diventati patrimonio della categoria giornalistica sia le diverse norme sulla tutela dei minori che della privacy. E le violazioni vengono giustamente censurate. Né l'aumentato numero di interventi degli organi a tutela dei minori deve far ritenere che ci sia un aumento delle violazioni. Al contrario, è cresciuta l'attenzione non solo degli operatori della comunicazione, ma soprattutto dell'opinione pubblica, delle associazioni familiari e dei singoli cittadini che, in misura sempre maggiore, segnalano agli enti preposti (dai Corecom al Garante della privacy fino agli Ordini professionali) le violazioni alle leggi ed alle norme deontologiche .

Del resto, il giornalista non è un semplice notaio o un cancelliere che registra ciò che avviene. È, o dovrebbe essere, soprattutto un mediatore fra i fatti e l'opinione pubblica ed è dunque tenuto ad operare delle scelte nel proprio lavoro.

Ma anche i giornalisti hanno degli 'animal spirits' che si concentrano nella teoria delle 5 S più A e B. Sangue, Soldi, Sesso, Salute, Sport più Animali e Bambini. Dove ci sono questi ingredienti, il successo è quasi assicurato. Ma questi ingredienti si scontrano anche spesso con la deontologia, il buongusto e, non ultimo, il buonsenso.

La tutela dei minori, tema di per sé complesso e di difficile definizione, richiede dunque una vigilanza delle istituzioni ma anche dei singoli cittadini organizzati in associazioni che, come dimostra l'esperienza, dal primo 'Goldrake' a 'Bisturi', possono condizionare le scelte di palinsesto delle reti generaliste. Per l'emittenza del servizio pubblico si aggiunge infine un ulteriore obbligo: garantire anche ai minori l'informazione su quanto avviene ogni giorno. Già da piccoli si è infatti portatori di diritti. E, pur con tutte le attenzioni e le cautele necessarie, anche l'informazione per i minori deve essere compresa fra i diritti.

Senza sembrare assolutorio rispetto alla categoria degli informatori di professione, la mia tesi è che oggi i minori devono difendersi soprattutto da se stessi nel momento in cui utilizzano le nuove tecnologie, senza spesso avere la consapevolezza della loro potenza. Non sappiamo infatti quali saranno gli effetti, a lunga scadenza, dei milioni di *blog*, profili su *social network*, *Facebook*, *tweet*, video su *YouTube*, siti personali e così via. Facendo leva sul bisogno comune ad ogni minore (e non solo) di socializzare con altri e di farsi conoscere, comparire, essere 'cliccato', comunque uscire dall'anonimato, si accumulano montagne di dati che renderanno chiunque riconoscibile nei pregi e nei difetti, esposto a rischi di incontri ben poco raccomandabili e, in prospettiva, a rischio di essere lasciato a casa quando cercherà lavoro.

Dalla Carta di Treviso alla "Gasparri"

Dal 5 ottobre 1990 il nome della Carta di Treviso è legato alla tutela dei minori nei media.

Anche se da anni si avvertiva l'esigenza di integrare la legge istitutiva dell'Ordine dei giornalisti n. 69 del 3 febbraio 1963, vi furono due casi che si imposero con forza agli occhi dell'opinione pubblica e chiamarono la categoria giornalistica ad una seria riflessione: il caso Serena Cruz ed il caso Schillaci.

Il primo caso scoppia nel gennaio 1989 quando Francesco Giubergia 'importa' una bambina di otto anni filippina dichiarando che è il frutto di una relazione adulterina. Un mese dopo, la bimba viene sottratta alla coppia per decisione

del Tribunale dei minori perché “non esiste alcun atto ufficiale che comprovi l'avvenuto riconoscimento del Giubergia che, d'altra parte, non si è voluto sottoporre all'esame del sangue”. La sentenza è confermata dalla Corte d'Appello di Torino e la piccola viene affidata a un'altra famiglia che ha già due figli naturali. I giornali non solo eccedono in dettagli, ma rincorrono e mostrano la nuova famiglia della bambina comprese le nuove sorelline, indicando anche il nuovo nome di Serena.

Ancora più drammatica la vicenda Schillaci. Nell'aprile 89 un tranquillo professore di matematica di Limbiate nel milanese, Lanfranco Schillaci, diventa per tutti il 'mostro'. Sua figlia Miriam di due anni, era stata portata al Pronto Soccorso per lesioni intime. L'ipotesi frettolosa è 'violenza sessuale' e la voce di corridoio ospedaliero bolla il padre come 'turpe pedofilo'. Il caso resta per diversi giorni in prima pagina finché viene appurato che si trattava di un tumore. Il genitore viene scagionato, la bimba muore. Da quel giorno tuttavia in molti si interrogano su come possano uscire dagli ospedali certe notizie e perché finissero stampate senza verifiche mediche e soprattutto senza alcuna remora deontologica.

La Carta di Treviso rappresenta dunque un punto fermo per i giornalisti. Con essa si impegnano a rispettare il minore, sia come soggetto agente, sia come vittima di un reato con il mantenimento dell'anonimato in tutti i casi escluse le vicende di bimbi smarriti o rapiti.

Nel 1995 la Carta viene integrata con un Vademecum che, fra l'altro, garantisce l'assoluto anonimato del minore coinvolto come autore, vittima o teste di fatti di cronaca. Vieta anche tutti quegli elementi che possano portare all'identificazione, come generalità dei genitori, indirizzo dell'abitazione, comune di residenza o indicazione della scuola frequentata.

Di fronte all'uso mediatico dei minori, specie nei casi di genitori separati e divorziati, il Vademecum raccomanda la tutela dell'anonimato anche per non incidere sull'armonico sviluppo della sua personalità.

Nel caso di comportamenti lesivi ed autolesivi (come suicidi, lanci di sassi, fughe da casa) realizzati da minorenni, occorre inoltre non enfatizzare quei

particolari di cronaca che possano provocare effetti di suggestione o emulazione.

Il Vademecum inoltre pone attenzione anche alle immagini di casi di bambini malati, feriti o disabili. Si vuole evitare che, in nome di un sentimento pietoso, si arrivi a un sensazionalismo che diventi anche sfruttamento della persona.

La Carta di Treviso è stata poi estesa nel 2006 anche al giornalismo *on-line* e multimediale.

La legge sulla privacy del 31 dicembre 1996 n. 675 sui dati sensibili (che comprende fra l'altro lo stato di salute e la vita sessuale, l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose o l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni) per i giornalisti viene assorbita da un Codice Deontologico (GU 3 agosto 1998) che, in sostanza, ribadisce il 'dovere di lealtà' del giornalista nei confronti degli interessati. Il giornalista deve dunque rispettare la tutela del domicilio altrui che si estende anche ai luoghi di cura, di detenzione e di riabilitazione (dove non può fare 'invasioni' nemmeno con i teleobiettivi). Non può riprendere detenuti senza il loro consenso o le persone ammanettate. Per quanto riguarda i minori, il Codice Deontologico ribadisce il divieto di pubblicare i nomi e gli elementi di identificazione. Più in generale riafferma che il giornalista rispetta i principi sanciti dalla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del bambino e ribadisce che il diritto del minore alla riservatezza è primario rispetto al diritto di cronaca.

Con lo stesso spirito le emittenti radiotelevisive il 29 novembre 2002 hanno sottoscritto un Codice di autoregolamentazione Tv e Minori nel quale s'impegnano fra l'altro a migliorare la qualità delle trasmissioni destinate ai minori, ad aiutare le famiglie e i minori a un uso corretto delle trasmissioni Tv, ed a collaborare col sistema scolastico per favorire un' alfabetizzazione televisiva.

Il codice prende inoltre in esame la partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive e la protezione dei minori rispetto alla comunicazione pubblicitaria.

Il Codice è stato quindi recepito nella Legge Gasparri (2004) che regola l'emittenza radiotelevisiva. Nel 2010 il Comitato incaricato di vigilare

sull'applicazione del Codice ha rilevato una impennata di violazioni del 60% in più rispetto al 2009 e del 150% in più rispetto al 2008. Più in dettaglio la Rai è passata da 14 a 19 violazioni accertate, Mediaset le ha triplicate da 7 a 23, mentre Sky che non ne aveva nessuna ne ha collezionate 17. In cima alla lista nera stilata dal Comitato ci sono film e telefilm, seguiti da programmi di intrattenimento farciti di cronaca nera e gossip, che riempiono anche i Tg nella cosiddetta 'fascia protetta' tra le ore 16 e le 19. Il Comitato infine, nell'esprimere giusta preoccupazione, chiede di varare un nuovo Codice Tv e Minori che comprenda anche i New Media. Questione che affronterò in chiusura.

La Tv dei pubblicitari

Spesso si dice o si sente dire che la Tv è sempre più volgare perché deve realizzare alti ascolti e che la Tv vende i propri spettatori ai pubblicitari. Più spettatori la Tv riesce a vendere, maggiore è il costo dello spazio pubblicitario, minore è il costo-contatto per l'inserzionista. In Tv chi fa pubblicità non sta facendo beneficenza. Né si preoccupa della qualità del prodotto televisivo. Vuole solo un significativo risultato d'ascolto per moltiplicare le vendite dei prodotti reclamizzati. Anche le regole hanno tuttavia le loro eccezioni. È il caso di un programma di qualche anno fa: "Bisturi, nessuno è perfetto" presentato dall'insolita coppia (due icone della trasformazione) Pivetti-Platinette. Il programma, nipote de "Il brutto anatroccolo" del '98 e quasi clonato dall'americano "Extreme Makeover", stava andando molto bene con gli ascolti, ma a causa dei contenuti discutibili: ai partecipanti venivano rifatti nasi, orecchie, seni, glutei gratuitamente purché in diretta televisiva, è riuscito a sollevare un'autentica rivolta. Elisabetta Scala, responsabile dell'osservatorio del Moige, movimento dei genitori, giudica 'Bisturi' il programma primo in classifica fra i dieci più contestati. "Poiché le emittenti dimostrano di pensare poco ai minori – annuncia Scala – abbiamo deciso di lanciare un appello ai maggiori investitori pubblicitari affinché il prossimo anno non inseriscano i loro spot in questi dieci programmi trash. I

big spender sono sensibili alle tematiche della famiglia e non amano l'accostamento dei loro prodotti con spettacoli violenti, volgari ed inadatti ai minori. Confidiamo nel loro senso di responsabilità sociale". Il programma 'Bisturi' solo nella fascia 4-14 anni aveva una media di 225mila spettatori e raggiungeva uno share di oltre il 14% (superiore all'obiettivo di rete che è intorno al 10%).

La chirurgia estetica da supermarket viene denunciata anche dal Codacons che, raccogliendo la protesta di molti suoi associati, ha chiesto la chiusura del programma con questa motivazione: "Ci domandiamo quanto possa essere educativo per degli adolescenti, soggetti inclini alle facili influenze, già alle prese con anoressia e bulimia, il messaggio che la bellezza non è solo l'unica meta da raggiungere, ma anche a qualsiasi prezzo". Sullo stesso tono anche Antonio Marziale, presidente dell'Osservatorio sui diritti dei minori e Luca Borgomeo, presidente dell'Aiart, che sottolinea come "sia indecente che interventi di chirurgia estetica vengano presentati con la più assoluta naturalezza". Insomma si moltiplicano le espressioni di protesta. Le aziende che pubblicizzano i loro prodotti nel programma decidono di fare marcia indietro scoprendo, improvvisamente che "il programma non era in linea con l'immagine dei loro prodotti reclamizzati". Ed hanno dato forfait. Dopo Ferrero-Nutella, Doria e Nestlè, si ritirano la Elah, Dufour-novi, Kit-kat, La Valle degli Orti, Buitoni, Polo, Perugia, Nesquik, Pocket Coffee, Mon Cheri, Estathe. Insomma è un fuggi fuggi generale. Risultato: 'Bisturi' è stato cancellato non per assenza di telespettatori ma per assenza di inserzionisti, spaventati dall'invito al boicottaggio dei prodotti pubblicizzati nel programma!

Il Gt Ragazzi: l'ultima oasi

La 'Tv dei ragazzi' (quello spazio pensato, curato ed innaffiato appositamente) non esiste più da anni. Esiste la Tv e basta. L'ultima oasi informativa è rappresentata dal 'Gt Ragazzi' che, infatti, ogni anno rischia di chiudere. Così l'oasi sarà interamente prosciugata. Continua a resistere sulla rete generalista solo per la presenza e le proteste delle associazioni dei teleudenti, delle famiglie, dei Corecom e dei pedagogisti. Dice Maria Mussi Bollini, capostruttura Rai per i programmi per ragazzi: "Il fatto che esistano canali tematici per bambini non significa che le trasmissioni per l'infanzia debbano scomparire dalla tv generalista. L'esistenza di canali tematici sportivi non spinge la Tv ad eliminare lo sport dai Tg". Replicano i responsabili di rete che i programmi per ragazzi fanno ascolti molto bassi. E non hanno tutti i torti: la Rai nel gennaio 2000 (fascia 4-14 anni) faceva nel pomeriggio Tv il 46%. Oggi realizza un debolissimo 14,36%.

Se non sono più davanti ai canali Rai, dove sono finiti i ragazzi? Escludendo quelli davanti al computer perché non possono essere rilevati dall'auditel, in diversi sono a guardare i canali del digitale terrestre o satellitari rivolti esclusivamente al pubblico dei giovanissimi. Ma, sorpresa, la maggior parte è davanti al televisore a guardare 'Uomini e Donne' della maestra di vita Maria De Filippi. Il *pop-trash* della Tv commerciale batte per k.o. tecnico il 'pedagogico' 'GT Ragazzi'. Poi ci si stupisce se i piccoli Fabrizio Corona crescono.

Digito, dunque sono

Tutti i rapporti (Censis, Eurispes-Telefono, Azzurro) descrivono una generazione tecnologizzata, dotata di grande familiarità con gli strumenti informatici e multimediali. Internet e i *social network* hanno rivoluzionato la vita di tutti ma specialmente dei minori. *Facebook* è in testa a tutte le classifiche, con oltre 150 milioni di utenti nel mondo di cui 6,5 milioni di italiani; seguito da *My Space*, *Hi5*, *Flickr*, *Skyrock*, *Friendster*, *Tagged*, *Live Journal*, *Orkut*, *Fotolog*, *Bebo.com*, *LinkedIn*, *Badoo.com*, *Alexa.com* e così

via. Oltre il 75% degli adolescenti usa le chat (da una a quattro ore al giorno) spesso senza alcuna consapevolezza dei rischi e delle insidie a cui si è esposti. Del resto la competizione a chi ha più amici su *Facebook* o viene cercato di più in Rete, appare sempre più fondamentale per le nuove generazioni. Essere su internet è sinonimo di esistere. Ma essere nella Rete comporta anche dei rischi che i neofiti non considerano a sufficienza. Non è solo questione di orchi e pedofili. I dati personali di un utente sono infatti difficilmente cancellabili. E un numero enorme di persone può così conoscere le considerazioni più personali e intime dei giovani e chiunque – aziende private, pubbliche amministrazioni, professionisti, sconosciuti – può raccogliere un'enorme quantità di informazioni che li riguardano.

Secondo una recente indagine di Gidp, associazione di direttori del personale, il 77% dei selezionatori più che i curricula cerca notizie sui candidati sul web ed il 35% di loro afferma di aver eliminato il candidato sulla base di informazioni scoperte navigando in rete. Fra le informazioni ritenute più negative vengono indicati i commenti razzisti e discriminatori, le informazioni riservate su precedenti datori di lavoro, consumo di alcol e droghe, fotografie inappropriate e così via. Un articolo di "Business Week" dal titolo un po' intimidatorio 'I fatti digitali non muiono mai' affermava che la versione elettronica dei fatti vostri "sarà ancora in circolazione quando la plastica della vostra tastiera si sarà dissolta in atomi". Questo avviene poiché in Rete il tempo non esiste. E da anni si discute a vuoto, anche in Italia, sul cosiddetto 'diritto all'oblio' cioè sulla possibilità di non rimanere elettronicamente inchiodati all'eterno ritorno di un errore o di una sciocchezza passata. Per questo motivo la tutela dei minori passa anche attraverso il Web.

Purtroppo l'evoluzione tecnologica è ben più veloce della nostra capacità di considerare insieme alle opportunità, anche i numerosi rischi oggi ben nascosti.

conclusioni

ROBERTO CORRADI

Consigliere Segretario Assemblea legislativa Emilia-Romagna

Avviandoci verso le conclusioni di questo convegno, innanzitutto vorrei ringraziare i relatori intervenuti ed i presenti; ribadendo l'importanza che una materia così complessa, quale la tutela dei minori di fonte ai "media", venga affrontata con la necessaria multidisciplinarietà.

I vari interventi hanno sottolineato, come peraltro descritto nel Libro Bianco (redatto da Agcom), quanto i cambiamenti tecnologici intervenuti nel sistema della comunicazione abbiano modificato radicalmente il mercato della radiotelevisione e degli audiovisivi, portando ad un aumento delle "piattaforme" per accedere a tali servizi.

In considerazione dei mutamenti intervenuti, l'attuale scenario dei media deve tenere conto della velocità delle innovazioni, le quali hanno contribuito ad apportare un vero e proprio cambiamento di paradigma, che inevitabilmente si traduce in un cambiamento culturale.

In corrispondenza del continuo spostamento di quella che possiamo definire "la frontiera tecnologica", è necessaria una ridefinizione delle competenze d'uso e della capacità di spesa necessaria per accedere agli strumenti di ultima generazione ed ai contenuti o servizi che vengono offerti.

Al fine di favorire lo sviluppo territoriale della società dell'informazione, vorrei citare il Piano Telematico 2011-2013, le cui linee guida approvate dall'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, prevedono un contributo al raggiungimento dei traguardi fissati dall'Agenda Digitale Europea, che a sua volta mira a rafforzare la competitività dell'Unione Europea puntando sull'innovazione, sui saperi e sull'economia della conoscenza.

Il diritto di accesso alle reti tecnologiche, all'informazione, alla conoscenza, ai servizi alle persone e alle imprese, ed ai dati; sono fondamentali per la costruzione di un'intelligenza, in materia, diffusa sul territorio.

In quest'ottica si muove anche il progetto Open Data Emilia-Romagna, finalizzato alla diffusione in formato aperto dei dati pubblici prodotti dalla Regione e dagli altri enti locali dell'Emilia-Romagna.

In particolare si tratta di una licenza di utilizzo non proprietaria e riusabile, che ha lo scopo di favorire la massima trasparenza amministrativa e l'accesso ai dati da parte dei cittadini.

In questo senso i media, ed in particolare la Rete, rappresentano non più solo un rischio ma una grande banca dati dalla quale attingere conoscenza e far nascere conoscenza ed una cittadinanza democratica, che tende sempre più a coincidere con la cittadinanza digitale.

I "nativi digitali", quindi, hanno di fronte a loro potenzialmente grandi opportunità, vivono in mondo pervaso da sollecitazioni multimediali, sono circondati da apprendimento, ma come ribadito nel suo intervento il dottor Calzolaio, è necessario interrogarsi quando il "nativo digitale" è un minore per evitare i rischi connessi ai nuovi media.

È necessario innanzitutto educare i minori ad un uso consapevole dei media, soprattutto in relazione alle opportunità che si possono sperimentare dal relativo corretto utilizzo, ed il Corecom Emilia-Romagna è molto attivo su questo fronte.

L'educazione ai media è affiancata da azioni di tutela dei minori, tornando qui al tema centrale del convegno; la tutela dei minori di fronte ai "media", che è certamente materia complessa, ma non eludibile o rinviabile.

In relazione alla molteplicità di strumenti con cui i minori relazionano e socializzano; pensiamo al ruolo della Rete e di internet, ringrazio l'avvocato Votano che ha evidenziato questa problematica nel suo intervento; sottolineando come oggi sia limitativo continuare a concentrare l'attenzione dell'Autorità, o sulla televisione, che possiamo definire mezzo tradizionale la cui regolazione in materia di tutela dei minori risulta chiara, ma occorre porre l'attenzione ai sempre nuovi mezzi e piattaforme multimediali, che oggi attirano una gran parte delle attenzioni dei minori.

Certo, in relazione alla funzione educativa assegnata alla televisione, quest'ultima dovrebbe migliorare significativamente l'attenzione riservata ai minori, valorizzandone la figura.

Educazione e tutela sono due facce della stessa medaglia, che necessitano di una maggiore specializzazione dei soggetti (famiglia, scuola, istituzioni, media, industria ICT) che si trovano ad interagire con il minore; soprattutto anche in un'ottica di favorire una cultura digitale che riduca il *digital divide* tra le generazioni ed all'interno delle stesse comunità mediali.

Tutto questo può essere favorito dagli organi che sono predisposti a questi compiti, facilitando una maggiore integrazione tra i vari Corecom, Autorità Garante e Comitato Media e Minori.

Concludendo ringrazio tutti i relatori per il loro prezioso contributo e rinnovo l'impegno dell'Assemblea legislativa su questi temi, così importanti per il raggiungimento di una cittadinanza democratica e digitale.

Il Comitato Regionale per le Comunicazioni dell'Emilia-Romagna (Corecom) ha funzioni di governo e controllo del sistema delle comunicazioni sul territorio della Regione e indirizza la propria attività alla comunità regionale, in particolare cittadini, associazioni e imprese, operatori delle telecomunicazioni e al sistema dei media locali.

Istituito con legge regionale n. 1/2001, il Corecom svolge funzioni per la Regione e l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) tramite convenzione e per conto del Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento delle Comunicazioni.

Il Corecom offre servizi a supporto dell'attività dell'Ente e della società regionale, che comprendono:

- **funzioni di garanzia** per i cittadini e le imprese (conciliazione nelle controversie tra i gestori dei servizi di telecomunicazioni e gli utenti, regolazione dell'accesso alle trasmissioni televisive di RAI 3 Emilia-Romagna da parte di soggetti collettivi organizzati, diritto di rettifica sulle tv locali);
- **funzioni di controllo** sul sistema regionale della comunicazione (verifica del rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione nel periodo elettorale e ordinario, vigilanza sul rispetto delle norme in materia di tutela dei minori nel settore radiotelevisivo, vigilanza sulla pubblicazione e la diffusione dei sondaggi);
- **funzioni di supporto alle decisioni** (attività consultive e di studio in materia di comunicazione, gestione di specifiche banche dati sui media locali, promozione dell'educazione ai media).

