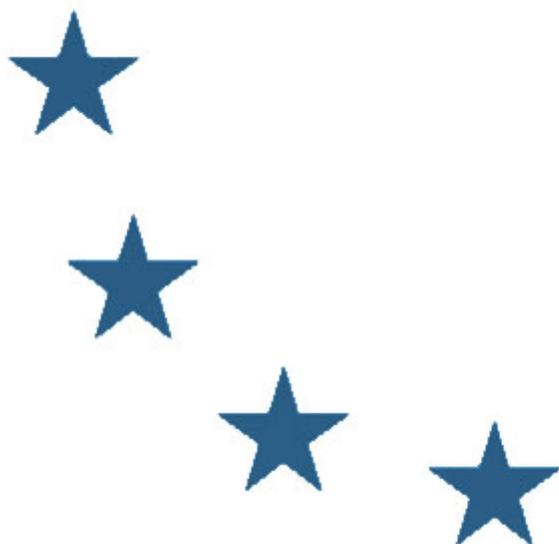


**LA TUTELA DEI MINORI NEI
SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI.
LA DISCIPLINA COMUNITARIA
DOPO LA RIFORMA DELLA
DIRETTIVA 97/36/CE E IL SUO
IMPATTO SULLE NORMATIVE
NAZIONALI: ITALIA E GERMANIA**

Patrizia Beraldi



Working Papers



N°1/2010

ISSN 2384-8960



LA TUTELA DEI MINORI NEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI. LA DISCIPLINA COMUNITARIA DOPO LA RIFORMA DELLA DIRETTIVA 97/36/CE E IL SUO IMPATTO SULLE NORMATIVE NAZIONALI: ITALIA E GERMANIA

Patrizia Beraldi



CENTRO ALTIERO SPINELLI Working Papers

N°1 - 2010

Via G. Chiabrera 199

00149 Roma

Tel. +39.06.5733.5212

Fax: +39.60.5733.xxxx

www.centrospinelli.eu

centrospinelli@uniroma3.it

©2010 *Patrizia Beraldi*

LA TUTELA DEI MINORI NEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI. LA DISCIPLINA COMUNITARIA DOPO LA RIFORMA DELLA DIRETTIVA 97/36/CE E IL SUO IMPATTO SULLE NORMATIVE NAZIONALI: ITALIA E GERMANIA

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1 – LA TUTELA DEI MINORI NEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI A LIVELLO EUROPEO	7
1. LA LEGISLAZIONE EUROPEA	7
2. LA TUTELA DEI MINORI NELLA NUOVA DIRETTIVA 2007/65/CE “SERVIZI MEDIA E AUDIOVISIVI”	8
CAPITOLO 2 – IL SISTEMA PER LA TUTELA DEI MINORI IN ITALIA	8
1. PREMESSA	8
2. TUTELA DEI MINORI E RISPETTO DEI DIRITTI DELLA PERSONA: L’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLA COMUNICAZIONE	8
3. IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE	10
4. IL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE MEDIA E MINORI	10
5. IL COMITATO DI APPLICAZIONE DEL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE MEDIA E MINORI	13
6. VERSO UN NUOVO CODICE	15
7. APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2007/65/CE “SUI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI”	16
CAPITOLO 3 – IL SISTEMA DELLA TUTELA DEI MINORI IN GERMANIA	17
1. PREMESSA	17
2. UN’AUTORITÀ OPERA D’INTESA CON I SISTEMI DI CONTROLLO	17
3. REGOLAMENTAZIONE	18
4. AUTOREGOLAMENTAZIONE	18
5. LE FORME DI TUTELA	19
5.1 ORGANI DI CONTROLLO	19
5.2 MISURE DI PROTEZIONE	19
6. LE QUESTIONI RILEVANTI	20
6.1 TRASMISSIONI INAMMISSIBILI	20
6.2 OPERE PREGIUDIZIEVOLI. ORARI DI TRASMISSIONE IN RELAZIONE AI CONTENUTI	20
6.3 PUBBLICITÀ	21

7. CONCLUSIONI	21
BIBLIOGRAFIA	22
SITOGRAFIA	23

La tutela dei minori nei servizi di media audiovisivi.***La disciplina comunitaria dopo la riforma della Direttiva 97/36/CE e il suo impatto sulle normative nazionali: Italia e Germania*****INTRODUZIONE**

L'utilizzo di massa della rete Internet, la diffusione di cellulari sempre più sofisticati, e l'influenza della televisione sui comportamenti dei giovani impongono una riflessione sul rapporto tra media e minori. Un rapporto complesso, che richiede preparazione da parte degli adulti nella ricerca di soluzioni improntate ad un utilizzo corretto di questi strumenti, e richiama la necessità di un adeguamento del quadro delle tutele verso bambini e adolescenti.

La questione dei rapporti tra media e minori è al centro dei dibattiti da diversi anni. L'influenza della televisione su menti sensibili come quelle dei minori riveste infatti una duplice importanza: da un lato per i minori il piccolo schermo rischia di diventare il principale veicolo informativo su valori, visioni della vita e ruoli sociali, prima ancora di avere avuto esperienze dirette ed, inoltre, il mezzo televisivo costituisce oggi di fatto una delle principali agenzie educative, in quanto il suo utilizzo rappresenta ormai uno dei comportamenti più diffusi tra i giovani e poiché oltre metà dei minori segue la TV dalle due alle quattro ore al giorno, spesso in completa solitudine, dedicando ad essa, spesso, un tempo superiore a quello impiegato nelle attività scolastiche, sportive o relazionali; dall'altro i minori saranno gli adulti di domani e trasferiranno, nella società a loro contemporanea, idee, immagini e valori così come li avranno appresi nell'infanzia.

I minori hanno il pieno diritto di utilizzare le nuove tecnologie di comunicazione e gli strumenti offerti dal mezzo televisivo ma, non dispongono ancora degli strumenti per una interpretazione critica del messaggio televisivo soprattutto in mancanza di una adeguata politica per un uso consapevole della televisione attraverso una fruizione familiare congiunta dello stesso mezzo televisivo; le potenzialità e i rischi dei nuovi mezzi di comunicazione investono le nuove generazioni in modo molto più intenso rispetto a qualunque altra delle generazioni precedenti.

La Direttiva europea n. 97/36 sull'esercizio dell'attività televisiva, nello stabilire la giurisdizione nazionale, ribadisce che gli Stati membri sono tenuti a garantire che le trasmissioni delle emittenti televisive non contengano alcun programma che possa nuocere allo sviluppo mentale, fisico e morale dei minori; esiste una pluralità di codici di autoregolamentazione, non dotati di apparato sanzionatorio vincolante ed efficace, la cui applicazione deve essere sostenuta ed estesa anche a quelle emittenti che ancora non li hanno adottati; si deve constatare tuttavia che le emittenti televisive continuano a programmare anche durante le fasce orarie "protette" trasmissioni ad alto contenuto di violenza e adatte ad un pubblico adulto e, inoltre, continuano a consentire un notevole affollamento di interruzioni pubblicitarie, come dimostrato dalle prime rilevazioni quantitative effettuate dall'apposito ufficio dell'Autorità garante delle comunicazioni.

Scopo del lavoro svolto è di illustrare la disciplina comunitaria sulla tutela dei minori nei servizi di media audiovisivi dopo la Riforma della Direttiva 97/36/CE e di compiere una ricognizione sui sistemi di tutela del pubblico minorile nell'ambito dei servizi di media audiovisivi in due Paesi europei, Italia e Germania, per tentare di individuare, in via comparativa, i modelli, e, quindi, di verificare l'impatto della normativa comunitaria sui sistemi di tutela dei minori vigenti in Italia ed in Germania.

CAPITOLO 1 - LA TUTELA DEI MINORI NEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI A LIVELLO EUROPEO

1. La legislazione europea

A livello europeo la questione della protezione dei minori e della dignità umana in questo settore specifico è stata affrontata per la prima volta nel 1989, nell'ambito dell'organizzazione della libertà di circolazione dei servizi audiovisivi, con la Direttiva 89/552/CEE, meglio nota come Direttiva "Televisione senza frontiere", (TSF) che ha rappresentato la pietra angolare della politica audiovisiva dell'Unione europea.

Essa mirava a garantire la libera circolazione dei servizi televisivi nell'ambito del mercato interno, tutelando nel contempo importanti obiettivi d'interesse pubblico, come la diversità culturale, il diritto di rettifica, la tutela dei consumatori e la protezione dei minori come utenti televisivi.

Il Capitolo V della direttiva detta appunto i principi generali cui deve ispirarsi la programmazione delle emittenti televisive degli Stati membri a garanzia dello sviluppo dei minorenni. Si compone di un unico articolo (n. 22) che stabilisce: *“Gli Stati membri adottano le misure atte a garantire che le loro trasmissioni non contengano programmi in grado di nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita. Questa disposizione si applica anche agli altri programmi che, pur non rientrando nella categoria precedente, possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minorenni trovantisi nell'area di diffusione normalmente seguano tali programmi. Gli Stati membri vigilano altresì a che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità”*.

La direttiva ha stabilito quindi il principio, secondo il quale gli Stati membri assicurano la libertà di ricezione e non ostacolano la trasmissione sul loro territorio di programmi televisivi provenienti da altri Stati membri. Essi possono tuttavia sospendere la ritrasmissione di programmi televisivi che violano le disposizioni della direttiva in materia di protezione dei minori.

La direttiva ha inoltre vietato i programmi aventi carattere pornografico o di estrema violenza. Tale divieto si applicava a ogni altro programma in grado di nuocere ai minori, tranne nel caso in cui la trasmissione rientrasse in un'opportuna fascia oraria o fosse oggetto di misure tecniche di protezione.

Nel 1996, la Commissione europea ha pubblicato un Libro verde sulla tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione (COM (96) 483 def.) in cui sono stati tenute in considerazione tutte le modalità di diffusione audiovisiva e di comunicazione, dalla radiodiffusione a Internet.

Nel giugno 1997 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una nuova direttiva “Televisione senza frontiere”, la Direttiva 97/36/CE, mirante a rafforzare la sicurezza giuridica ed a modernizzare le disposizioni iniziali, sottolineando soprattutto l'importanza della protezione dei minori. Veniva segnatamente indicato che gli Stati membri dovessero controllare che i programmi che potevano nuocere allo sviluppo dei minori, trasmessi in chiaro, fossero preceduti da un idoneo segnale acustico o identificati da un simbolo visibile.

A partire dal 2001 la direttiva "Televisione senza frontiere" è stata oggetto di un processo di revisione, nell'ambito del quale si sono susseguite varie fasi.

2. La tutela dei minori nella nuova Direttiva 2007/65/CE “Servizi Media e Audiovisivi”.

Nel dicembre 2007 la Commissione ha presentato una [revisione della direttiva TS](#), la Direttiva 2007/65/CE volta principalmente a modernizzare le norme esistenti per tener conto delle evoluzioni tecnologiche e commerciali del settore audiovisivo europeo.

Entro dicembre 2009 tutti i Paesi dell'Unione Europea hanno dovuto recepire la nuova direttiva 2007/65/CE "Media senza frontiere". Nel campo di applicazione della direttiva, oltre ai servizi di media audiovisivi della televisione analogica e digitale, sono inclusi anche la trasmissione continua in diretta (live streaming), la trasmissione televisiva su internet (webcasting) e il video quasi su domanda (near-video-on-demand). I servizi di media audiovisivi a richiesta (video on demand) rientrano nel campo d'applicazione della direttiva se "*comparabili ai servizi televisivi*", ossia se sono in concorrenza per lo stesso pubblico delle trasmissioni televisive. Presso il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento Comunicazioni è stato istituito un osservatorio per recepire la nuova Direttiva.

La nuova direttiva ribadisce che la nozione di "*norme di interesse pubblico generale*" include, tra l'altro, la protezione dei minori e che è necessario introdurre in tutti i servizi di media audiovisivi, ivi comprese le comunicazioni commerciali audiovisive, norme per la tutela dello sviluppo fisico, mentale e morale dei minori, nonché della dignità umana. Tali misure adottate devono essere attentamente conciliate con il diritto fondamentale alla libertà di espressione e non devono essere attuate mediante una verifica preventiva da parte di organismi pubblici.

Se gli Stati membri devono assicurare la libertà di ricezione e non ostacolare la ritrasmissione sul proprio territorio di trasmissioni aventi la loro origine nella Comunità, tra i casi in cui questo principio può essere derogato c'è anche la tutela dei minori. Gli Stati membri dovranno adottare le misure atte a garantire che le trasmissioni dei fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione "*non contengano alcun programma che possa nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni*", in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita. Dovranno altresì assicurare che non sia trasmessa in alcun caso della pedopornografia, "*pena sanzioni di tipo amministrativo e penale*".

Si invitano la Commissione e gli Stati membri a incoraggiare le parti interessate dell'industria dei media e promuovere, quale ulteriore misura di tutela dei minori, un sistema comunitario di identificazione, valutazione e filtraggio di contenuti. Si ribadisce la necessità di un'educazione ai media come pure di controlli sui programmi che contengono violenza gratuita e pornografia, verificando la fattibilità tecnica e giuridica di una segnaletica armonizzata dei contenuti. Gli Stati membri, inoltre, dovrebbero promuovere la produzione e la programmazione di programmi idonei ai minori e atti a migliorare le loro conoscenze sui mezzi di comunicazione.

Se è certamente positivo la presenza di queste norme, desta invece preoccupazione la maggiore liberalizzazione e flessibilità introdotta nelle comunicazioni commerciali che renderanno più invasiva la pubblicità anche nelle trasmissioni rivolte ai minori.

CAPITOLO 2 - IL SISTEMA PER LA TUTELA DEI MINORI IN ITALIA

1. Premessa

In questo capitolo viene esaminato l'intero sistema normativo vigente in Italia sul rapporto tra media e tutela dei minori.

La nostra legislazione in tale materia si suddivide in tre macroaree: la disciplina legislativa, l'autoregolamentazione e la co-regolamentazione.

Le leggi-cardine sono: la legge 6 agosto 1990, n.223 (la legge Mammì), la legge 31 luglio 1997, n.249 (la legge Maccanico), la legge 3 maggio 2004, n.112 (la legge Gasparri) e il decreto legislativo 31 luglio 2005, n.177 recante il testo unico della radiotelevisione.

Per quanto concerne l'autoregolamentazione merita una particolare considerazione il Codice di autoregolamentazione media e minori sottoscritto il 29 novembre 2002 da parte di Rai, Mediaset, La7, Mtv Italia e dalle principali associazioni di emittenti commerciali, la segnaletica televisiva e il Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale che è giunto alla sua 48ª edizione.

Le principali norme di co-regolamentazione, infine, sono contenute nella legge Gasparri e nel testo unico della radiotelevisione.

2. Il quadro normativo nazionale

Le leggi italiane relative al riordino del sistema radiotelevisivo si sono occupate marginalmente della tutela dei minori, con norme che sono tenute presenti e richiamate anche nel Codice di autoregolamentazione.

La prima legge organica di sistema che l'ordinamento italiano abbia avuto in materia radio televisiva è stata la legge italiana n. 223 del [6 agosto 1990](#), "**Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato**", comunemente conosciuta come **legge Mammì** dal nome del primo firmatario, l'allora ministro delle poste e telecomunicazioni [repubblicano Oscar Mammì](#)

Essa dava attuazione alla [direttiva comunitaria](#) 89/552/C.E.E. dal titolo "[Televisione senza frontiere](#)", la quale si preoccupava di dare una legislazione minima di base a tutti i Paesi membri dell'UE. La Legge era divisa in 5 titoli e 41 [articoli](#) e recitava testualmente "*È vietata la trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori che contengono scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità. È comunque vietata la trasmissione di film ai quali sia stato negato il nulla osta per la proiezione o la rappresentazione in pubblico oppure siano stati vietati ai minori di anni diciotto. In caso di violazione del divieto di cui al comma 11 del presente articolo si applicano le sanzioni previste dall'articolo 15 della legge 21 aprile 1962, n. 161, intendendosi per chiusura del locale la disattivazione dell'impianto. I film vietati ai minori di anni quattordici non possono essere trasmessi né integralmente né parzialmente prima delle ore 22.30 e dopo le ore 7.00*".

Con La legge 249/1997 è stata istituita l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni che richiama direttamente il nuovo Codice di autoregolamentazione.

Nel Codice, il potere di attribuire le sanzioni è delegato proprio all'Autorità, secondo i criteri stabiliti in questa legge. All'articolo 1 comma 6 lettera b n. 6 si dice che l'Autorità "*verifica il rispetto 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*".

Ai commi 31 e 32 si tratta appunto delle sanzioni in caso di violazione.

Sulla materia è intervenuta poi la sopra citata legge 112/04 recante "*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*", meglio nota come "*legge Gasparri*" (modificando la legge Mammì) che per la prima volta ha previsto un richiamo esplicito al rispetto del nuovo Codice, per il quale il Ministro stesso si è fortemente impegnato.

Il testo della cd. legge Gasparri al comma 1 dell'art. 10 afferma testualmente: *“Le emittenti televisive devono osservare le disposizioni per la tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione Tv e minori approvato il 29 novembre 2002”*.

Il comma 2 del medesimo articolo prescrive *“specifiche misure a tutela dei minori”* nella fascia protetta, con particolare cura per i messaggi pubblicitari e, elemento nuovo, richiama l'attenzione sulle trasmissioni che commentano eventi sportivi, per comunicare ai giovani valori legati a una sana competizione che rifiuti la violenza.

All'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Comitato per l'applicazione del Codice è affidato il compito di verificare il rispetto delle norme.

Le sanzioni che l'Autorità può irrogare saranno comminate anche nei casi di violazione del Codice, e a queste sanzioni, come anche a quelle inflitte dal Comitato, *“viene data adeguata pubblicità e la emittente sanzionata ne deve dare notizia nei notiziari diffusi in ore di massimo o di buon ascolto”*(comma 4).

L'art. 10 della legge Gasparri è stato successivamente modificato dalla Legge 6 febbraio 2006 n. 37 recante appunto, *“Modifiche all'articolo 10 della legge 3 maggio 2004, n. 112, in materia di tutela dei minori nella programmazione televisiva”*.

La legge n. 37/06, da un lato, sopprimendo alcune parole del comma 3 (art. 10, legge n. 112/04), abolisce il divieto assoluto di utilizzare i minori di quattordici anni nelle pubblicità televisive, rendendo quindi meno vincolante la norma che pone limiti ai cosiddetti *baby spot*; dall'altro proibisce nel comma 2, pena la condanna ad una multa (sia pur non eccessivamente onerosa), la trasmissione di *“ogni forma di comunicazione pubblicitaria avente come oggetto bevande contenenti alcool all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori e nelle interruzioni pubblicitarie immediatamente precedenti e successive”*, diffuse nella fascia protetta di programmazione tra le ore 16:00 e 19:00.

Il testo originario prevedeva al comma 2, che *“le emittenti televisive sono altresì tenute a garantire, anche secondo quanto stabilito nel Codice di cui al comma 1 (di autoregolamentazione TV e minori, ndr), 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 ad ogni altra forma di comunicazione commerciale e pubblicitaria...”* e, al comma 3, che *“l'impiego dei minori di anni quattordici in programmi radiotelevisivi, oltre che essere vietato per messaggi pubblicitari e spot , è disciplinato con regolamento...”*.

Con la legge 6 febbraio 2006, n. 37, sono state aggirate le distorsioni del precedente "proibizionismo" ed il testo normativo così aggiornato ha assunto un aspetto più realistico, in grado non solo di porre rimedio ai difetti intrinseci della legislazione del 2004, ma anche di assicurare (che è quello che più conta) un'effettiva tutela dell'infanzia.

La *ratio* delle modifiche alla "legge Gasparri" va colta nell'obiettivo di soddisfare l'esigenza prioritaria e fondamentale di salvaguardare la salute psicofisica dei minori e di proiettare il generico obbligo di protezione dei medesimi verso la frontiera di un coinvolgimento attivo delle emittenti televisive nella fase di promozione dei moduli a tutela dei minori.

In realtà la normativa italiana in materia, ispirata ai valori promossi dal Codice di autoregolamentazione TV e minori, il quale stabilisce che le emittenti sono obbligate a rispettare le norme nazionali e comunitarie a tutela dei minori, rappresenta un *unicum* in Europa. A livello continentale solo alcuni Paesi, per lo più nordici, hanno posto dei limiti, anche severi, all'utilizzo dei bambini negli *spot* pubblicitari.

3. Tutela dei minori e rispetto dei diritti della persona: l'Autorità per le garanzie nella comunicazione

La garanzia dell'utenza e la tutela dei minori rappresenta un'importante linea di attività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 6 lett. b) n.6 della [legge 249/97](#).

L'Autorità assicura il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, anche radiotelevisivo (articolo 10 comma 1 del [Testo Unico della Radiotelevisione](#)).

La vigente disciplina del sistema radiotelevisivo a tutela degli utenti (artt. 3 e 4 del Testo Unico della radiotelevisione) garantisce, tra l'altro, la trasmissione di programmi che rispettino i diritti fondamentali della persona. Sono, comunque, vietate le trasmissioni che contengono messaggi cifrati o di carattere subliminale o incitamenti all'odio comunque motivato o che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità o che, anche in relazione all'orario di trasmissione, possano nuocere allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori. Sono altresì vietate scene che presentano scene di violenza gratuita o insistita o efferata, ovvero pornografiche salve le norme speciali per le trasmissioni ad accesso condizionato che comunque impongono l'adozione di un sistema di controllo specifico e selettivo.

Inoltre, individua ulteriori precise disposizioni in materia di tutela dei minori e dei valori dello sport nella programmazione televisiva.

L'Autorità ha disciplinato il delicato settore delle garanzie dell'utenza e tutela dei minori con numerosi e vari provvedimenti (deliberati, atti di richiamo e di indirizzo).

Con la [delibera n. 165/06/CSP del 22/11/06](#) si è provveduto a richiamare le emittenti radiotelevisive pubbliche e private e i fornitori di contenuti radiotelevisivi a rispettare, nell'ambito dei programmi di intrattenimento, i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo posti a garanzia degli utenti, con particolare attenzione alla dignità della persona, all'armonico sviluppo fisico, psichico e morale dei minori ed ai diritti fondamentali della persona, ivi compreso il rispetto dei sentimenti religiosi. In particolare, i programmi in questione devono 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.

La [delibera n. 23/07/CSP del 22/02/07](#) rappresenta un atto di indirizzo che l'Autorità ha inteso adottare sul rispetto dei diritti fondamentali della persona e sul divieto di trasmissioni che presentano scene pornografiche.

4. Il Codice di autoregolamentazione media e minori

In materia di tutela dei minori è fondamentale il [Codice di autoregolamentazione Tv e minori](#).

L'idea di adottare un Codice di autoregolamentazione per disciplinare il rapporto tra la televisione e i minori è nata da una doppia esigenza: da un lato quella di una norma chiara e univoca che ponesse dei criteri vincolanti per tutte le emittenti, dall'altro quella di conservare intatta la libertà di espressione e di informazione, costituzionalmente garantita, che si esercita anche nella comunicazione televisiva.

Il nuovo Codice di autoregolamentazione per la TV e i minori è stato firmato il 29 novembre 2002 presso il Ministero delle comunicazioni dai rappresentanti delle grandi televisioni, quindi da "Rai", "Mediaset" e "La7", oltre che dalle associazioni che raggruppano centinaia di televisioni minori e locali operanti nel Paese, è stato poi recepito in via definitiva dalla [legge 112/2004](#) trasfusa nel T.U. di cui al Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo Unico della radiotelevisione), che ha contribuito, in particolare, ad introdurre un sistema di tutela differenziata per fasce orarie. Con la legislazione operata, il Codice è divenuto vincolante per tutte le emittenti a prescindere dalla sottoscrizione dello stesso e dalla tipologia di piattaforma utilizzata (analogica, satellitare, digitale terrestre, Iptv, web) e presto dovrebbe estendersi anche agli altri media, secondo quanto disposto dal D.P.R. 72/2007. La multimedialità e la digitalizzazione in atto è ormai una realtà. Il 75%

dei minori tra i 6 e i 17 anni utilizza già la rete, il 95% dei ragazzi possiede un cellulare, sono 24 milioni i giocatori italiani di videogiochi.

Promotore e artefice principale del documento è stato il Ministro delle comunicazioni Maurizio Gasparri, e non a caso la carta è comunemente definita "Codice Gasparri".

Le [norme del Codice di autoregolamentazione](#), nascono da un impegno delle imprese televisive per migliorare la qualità delle trasmissioni dedicate ai minori, per aiutare le famiglie ed il pubblico più giovane ad un uso corretto della televisione e per sensibilizzare chi produce i programmi alle esigenze dei minori.

Il primo aspetto importante di questo Codice può essere individuato nella parte riguardante la diffusione che rappresenta un elemento essenziale dell'ordinamento televisivo, in quanto soltanto un'attenta e continuativa diffusione del Codice di autoregolamentazione permette il coinvolgimento dei cittadini, dando loro la possibilità di constatare la corretta applicazione dello stesso ed eventualmente di denunciarne l'inosservanza, la quale viene poi di fatto verificata e gestita da un apposito Comitato di controllo¹. Infatti, il Codice non si limita alla mera elencazione di norme e principi, ma istituisce anche (e questa è un'altra rilevante novità del regolamento) un Comitato di attuazione in cui sono rappresentati pariteticamente i rappresentanti delle emittenti televisive e delle associazioni sottoscrittrici. Il Comitato ha la funzione di certificare la fondata esistenza di violazioni del Codice e di trasmettere le relative denunce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale metterà in atto i poteri sanzionatori previsti dalla legge. E la sanzione rappresenta un altro aspetto importante introdotto in questo Codice autoregolamentativo. Infatti l'articolo 10 prevede un'adeguata pubblicità, da parte sia dell'Autorità, sia del Comitato di applicazione, per le sanzioni inflitte in caso di violazione.

Nel Codice sono previsti maggiori controlli, accertamenti e poteri di intervento da parte del Comitato, allo scopo di punire le emittenti televisive non in regola. Inoltre, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni attraverso le segnalazioni inoltrate dal Comitato può realizzare, in caso di violazioni di legge, la sua attività sanzionatoria e coercitiva in maniera più spedita e trasparente.

Come si può ricavare dalla *Premessa*, il Codice "è rivolto a tutelare i diritti e l'integrità psichica e morale dei minori, con particolare attenzione e riferimento alla fascia di età più debole (0-14 anni)", in più le imprese televisive non devono solo impegnarsi a rispettare la normativa vigente a tutela dei minori, ma anche "a dar vita a un codice di autoregolamentazione che possa assicurare contributi positivi allo sviluppo della loro personalità (dei bambini, ndr) e comunque che eviti messaggi che possano danneggiarla nel rispetto della Convenzione ONU, che impegna ad adottare appropriati codici di condotta, affinché il bambino/a sia protetto da informazioni e materiali dannosi al suo benessere".

Le basi su cui si fonda il Codice di autoregolamentazione, indicate nella sua *Premessa*, risiedono nella constatazione che "l'utenza televisiva è costituita, specie in alcune fasce orarie, anche da minori", e che "il bisogno del minore a uno sviluppo regolare e compiuto è un diritto riconosciuto dall'ordinamento giuridico nazionale e internazionale". Afferma ancora la *Premessa* del Codice che "la funzione educativa, che compete innanzitutto alla famiglia, deve essere agevolata dalla televisione al fine di aiutare i minori a conoscere progressivamente la vita e ad affrontarne i problemi", e che "il minore è un cittadino soggetto di diritti; egli ha perciò diritto a essere tutelato da trasmissioni televisive che possano nuocere alla sua integrità psichica e morale, anche se la sua famiglia è carente sul piano educativo". Viene infine stabilito che "riconosciuti i diritti di ogni cittadino-utente e quelli di libertà di informazione e di impresa, quando questi siano contrapposti a quelli del bambino, si applica il principio di cui all'art. 3 della Convenzione ONU secondo cui i maggiori interessi del bambino/a devono costituire oggetto di primaria considerazione".

Nei *Principi generali del Codice* sono indicate invece le importanti prescrizioni a carico delle imprese televisive, le quali s'impegnano a:

¹ Si veda il paragrafo successivo.

- migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni televisive destinate ai minori;
- aiutare gli adulti, le famiglie e i minori ad un uso corretto ed appropriato delle trasmissioni televisive, tenendo conto delle esigenze del bambino;
- collaborare col sistema scolastico per educare i minori ad una corretta e adeguata alfabetizzazione televisiva;
- assegnare alle trasmissioni per minori del personale appositamente preparato e di alta qualità;
- sensibilizzare il pubblico ai problemi della disabilità, del disadattamento sociale e del disagio psichico in età evolutiva;
- sensibilizzare ai problemi dell'infanzia tutte le figure professionali coinvolte nella preparazione dei palinsesti o delle trasmissioni;
- diffondere presso tutti i propri operatori il contenuto del Codice di autoregolamentazione TV e minori.

In concreto il Codice è composto di due parti, di cui la prima è quella in cui sono stabilite le norme di comportamento.

Esse prevedono innanzitutto che la partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive deve avvenire sempre *"con il massimo rispetto della loro persona, senza strumentalizzare la loro età e la loro ingenuità, senza affrontare con loro argomenti scabrosi e senza rivolgere domande allusive alla loro intimità e a quella dei loro familiari"*.

La programmazione televisiva nella fascia c.d. per tutti (dalle 7.00 alle 22.30) comporta particolari cautele, perché *"deve tener conto delle esigenze dei telespettatori di tutte le età, nel rispetto dei diritti dell'utente adulto, della libertà di informazione e di impresa, nonché del fondamentale ruolo educativo della famiglia nei confronti del minore"*. Nella presunzione che in questa fascia oraria i minori davanti al piccolo schermo siano presumibilmente controllati da un adulto, le emittenti s'impegnano *"a dare esauriente e preventiva informazione relativamente ai programmi dedicati ai minori e sull'intera programmazione, segnalando in particolare i programmi adatti ad una fruizione familiare congiunta e quelli invece adatti ad una visione per un pubblico più adulto"* e ciò con particolare attenzione ai programmi messi in onda in prima serata, tra i quali le imprese televisive nazionali con più di una rete dovranno necessariamente garantire almeno un prodotto adatto alla visione dell'intera famiglia. Particolare attenzione è rivolta, poi, sia ai programmi di informazione, che non devono contenere *"scene che, comunque, possano creare turbamento o forme imitative nello spettatore minore"* e *"notizie che possano nuocere alla integrità psichica o morale dei minori"*, sia ai film, fiction e spettacoli vari, nei quali deve essere tutelato il benessere morale, fisico e psichico dei minori, sia, infine, alle trasmissioni di intrattenimento, al cui interno devono essere evitati *"quegli spettacoli che per impostazione o per modelli proposti possano nuocere allo sviluppo dei minori"*.

Anche la programmazione della fascia protetta viene disciplinata. La c.d. *televisione per i minori* (dalle 16.00 alle 19.00) è infatti tutelata con specifici controlli sulle trasmissioni, sui *promo*, sui *trailer* e sulla pubblicità. In tale contesto, le imprese televisive nazionali con più di un canale sono obbligate a diffondere, nella suddetta fascia oraria, prodotti appositamente destinati ai minori, i quali siano *"di buona qualità e di piacevole intrattenimento"* e consentano ai minori la formazione di una coscienza critica, *"in modo che sappiano fare migliore uso del mezzo televisivo"*. Inoltre il Codice TV incentiva le imprese televisive alla realizzazione di contenuti informativi rivolti ai minori, *"possibilmente curati dalle testate giornalistiche in collaborazione con esperti di tematiche infantili e con gli stessi minori"*.

Un'altra tematica esaminata ed approfondita dalla prima parte del Codice è quella riguardante i messaggi pubblicitari. Il Codice si sforza, infatti, di tutelare quella porzione di pubblico che ha una minore capacità di giudizio e di discernimento nei confronti della pubblicità, attraverso il riconoscimento di validità delle norme contenute nell'altro Codice, *di autodisciplina pubblicitaria*, che considera sua parte integrante. Perciò le reti televisive sono impegnate *"a non trasmettere pubblicità e autopromozioni che possano ledere l'armonico sviluppo della personalità dei minori o che"*

possano costituire fonte di pericolo fisico o morale per i minori stessi, dedicando particolare attenzione alla fascia protetta". Le emittenti, in particolare, devono rispettare, nei loro messaggi pubblicitari, *tre livelli di protezione*:

- il primo, *generale* (valido per tutte le fasce orarie di programmazione), impone alle pubblicità di non presentare i minori come protagonisti impegnati in atteggiamenti pericolosi, di non rappresentarli intenti al consumo di alcool, tabacco o sostanze stupefacenti, di non abusare della loro naturale credulità per esortarli ad effettuare acquisti ed infine di non indurli in errore circa le caratteristiche (quali che esse siano) dei giocattoli reclamizzati;
- il secondo, *rafforzato* (valido per le fasce orarie in cui si presume che il pubblico di minori all'ascolto sia numeroso e supportato dalla presenza di un adulto e cioè dalle 7.00 alle 16.00 e dalle 19.00 alle 22.30), vieta la trasmissione di pubblicità direttamente rivolte ai minori, che contengano situazioni di possibile pregiudizio per l'equilibrio psichico e morale dei minori;
- il terzo, *specifico* (valido per le fasce orarie in cui si presume che l'ascolto dei minori non sia supportato dalla presenza di un adulto e cioè dalle 16.00 alle 19.00 ed in tutti i programmi direttamente indirizzati ai minori), prevede invece la riconoscibilità di qualsiasi comunicazione commerciale mediante elementi di discontinuità, posti prima, dopo e durante la stessa, ed il divieto di promozioni riguardanti alcool, servizi telefonici a pagamento di intrattenimento e profilattici (con esclusione, per questi ultimi, delle campagne sociali).

La seconda parte del Codice è, invece, dedicata alle norme di diffusione e di attuazione.

Infatti, le imprese televisive s'impegnano "*a dare ampia diffusione al Codice di autodisciplina attraverso il mezzo televisivo dedicandogli spazi di largo ascolto*". Inoltre quelle firmatarie sono obbligate, con cadenza annuale, a realizzare e diffondere, tramite spot sulle proprie reti, "*una campagna di sensibilizzazione per un uso consapevole del mezzo televisivo con particolare riferimento alla fruizione familiare congiunta*".

Per ciò che concerne l'attuazione, questa è affidata al Comitato che verifica le presunte violazioni del Codice e qualora ne accerti qualcuna, "*adotta una risoluzione motivata e determina, tenuto conto della gravità dell'illecito, del comportamento pregresso dell'emittente, dell'ambito di diffusione del programma e della dimensione dell'impresa, le modalità con le quali ne debba essere data notizia*".

Sempre il Comitato può anche ingiungere all'emittente:

- "*qualora ne sussistano le condizioni, di modificare o sospendere il programma o i programmi indicando i tempi e le modalità di attuazione*";
- "*di adeguare il proprio comportamento alle prescrizioni del Codice indicando i tempi e le modalità di attuazione*".

Tutte le delibere del Comitato sono inoppugnabili. Esse sono in ogni caso comunicate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e nell'eventualità che il Comitato accerti la sussistenza di una violazione delle regole del Codice, oltre ad adottare i provvedimenti di cui sopra, inoltra una denuncia all'Autorità, in modo che quest'ultima possa esercitare i poteri di sua competenza e cioè, sostanzialmente, irrogare sanzioni pecuniarie ai *network* inadempienti.

Infine è importante sottolineare che il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media minori può svolgere la propria attività di vigilanza sia d'ufficio, sia su denuncia dei soggetti interessati, ovvero di qualsiasi utente-cittadino.

5. Il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori

Il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori², nato come organismo di applicazione del Codice di autoregolamentazione per la tutela dei minori in tv sotto-

² A seguito del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 72 art. 6, il Comitato è stato ridenominato in "Comitato di autoregolamentazione media e minori" (denominazione che sostituisce quella di Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori), anche se fino ad oggi l'attività prevalente che ha svolto è stata quella a presidio della tutela dei minori sulla TV tradizionale analogica.

scritto nel 2002 da tutte le emittenti, pubbliche e private, nazionali e locali, si è insediato per la prima volta il 28 gennaio 2003. Successivamente, l'art. 10 della legge 3 maggio 2004 n. 112 (la cosiddetta legge Gasparri) ha "legificato" le regole stabilite dal Codice di autoregolamentazione.

Il Comitato ha agito, in un primo tempo, esclusivamente come organo di controllo nei confronti delle emittenti, per la verifica appunto del rispetto delle norme di autoregolamentazione, ma si è successivamente trasformato in un necessario ed opportuno punto di incontro e di confronto tra le aziende televisive e le associazioni, con intenti propositivi di sensibilizzazione delle istituzioni e dell'utenza sulle problematiche del rapporto tra TV e minori, nella convinzione generale che le regole del Codice siano "paletti" di imprescindibile delimitazione della condotta televisiva.

Tale Comitato è costituito da [quindici membri effettivi](#), nominati con Decreto dal Ministro delle Comunicazioni d'intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in rappresentanza, in parti uguali, rispettivamente delle [emittenti televisive firmatarie del Codice](#) – su indicazione delle stesse e delle associazioni di categoria – delle istituzioni – tra cui un rappresentante dell'Autorità, un rappresentante del Coordinamento nazionale dei [Corecom](#) e il Presidente della Commissione per il riassetto del sistema radiotelevisivo – e degli utenti – questi ultimi su indicazione del Consiglio nazionale degli Utenti presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Il Presidente è nominato nel medesimo Decreto tra i rappresentanti delle Istituzioni quale esperto riconosciuto della materia. Con i medesimi criteri e modalità sono nominati anche [quindici membri supplenti](#).

Il Presidente è nominato con decreto ministeriale ed è affiancato da due vice presidenti, uno designato dalle emittenti e l'altro dalle Associazioni degli Utenti. Insieme formano l'Ufficio di Presidenza. All'interno del Comitato funzionano tre Sezioni istruttorie, ognuna rappresentativa delle tre componenti, alle quali è demandato il compito di valutare in prima istanza le segnalazioni di violazione del Codice. L'attività del collegio è disciplinata da un Regolamento interno.

Le delibere del Comitato sono trasmesse all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che esercita il potere sanzionatorio amministrativo con efficacia coattiva, mentre il Comitato ha un potere di verifica delle violazioni del Codice, con l'effetto giuridico di imporre alle emittenti di far conoscere all'utenza televisiva la violazione commessa.

Le competenze e i poteri del Comitato sono disciplinate dall'art. 6.2 del Codice che prevede: *“Il Comitato, d'ufficio o su denuncia dei soggetti interessati, verifica, con le modalità stabilite nel Regolamento di seguito indicato, le violazioni del presente Codice. Qualora accerti la violazione del Codice adotta una risoluzione motivata e determina, tenuto conto della gravità dell'illecito, del comportamento pregresso dell'emittente, nell'ambito di diffusione del programma e della dimensione dell'impresa, le modalità con le quali ne debba essere data notizia”*.

Il Comitato può inoltre:

- a) Ingiungere all'emittente, qualora ne sussistano le condizioni, di modificare o sospendere il programma o i programmi indicando i tempi e le modalità di attuazione;
- b) Ingiungere all'emittente di adeguare il proprio comportamento alle prescrizioni del Codice indicando i tempi e le modalità di attuazione.

La prima edizione del Comitato giunse a scadenza, come previsto dal Codice, a metà gennaio 2006, per compimento del triennio.

Con [decreto in data 13 aprile 2006](#), il Ministero delle Comunicazioni, d'intesa col Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, procede alla nomina del nuovo Comitato.

Il Comitato è uno dei pochi esempi di controllo delle comunicazioni di massa originato da un sistema di autoregolamentazione poi affiancato da una coregolamentazione legislativa statale.

I profili di violazione più spesso rilevati riguardano la violenza nelle sue varie forme, la volgarità, l'offesa alla dignità della persona. Quanto al genere di programmi, le violazioni riscontrate hanno riguardato soprattutto i film e più in generale la fiction. i talk show, i reality show, i varietà, l'informazione.

Le emittenti colpite da risoluzioni devono darne comunicazione nei loro stessi notiziari. Le risoluzioni e le segnalazioni vengono poi rimesse all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, per le eventuali iniziative sanzionatorie di competenza.

I programmi televisivi oggetto di maggiori interventi del Comitato risultano in ordine decrescente: film e telefilm; informazione; talk show; pubblicità; varietà. Migliora invece il sistema di avvertenze rivolto ad informare le famiglie sull'idoneità o meno dei programmi ai minori: tra l'altro, obblighi più precisi sono contenuti nel nuovo contratto di servizio tra lo Stato e la RAI.

La cosiddetta "fascia particolarmente protetta" dalle ore 16 alle 19 (per la RAI, ora in base al contratto di servizio tra le 16 e le 20) deve essere soggetta a particolare attenzione per assicurare alle famiglie uno spazio temporale a tutela dei ragazzi e dei minori in genere veramente garantita.

6. Verso un nuovo Codice media e minori

La multimedialità delle comunicazioni rende improcrastinabile affrontare in modo unitario la definizione di principi generali e regole per un nuovo sistema di tutela dei minori, oltre che per le emittenti televisive, anche per i fornitori di contenuti di Internet, i gestori della telefonia, i produttori di videogiochi.

Il Codice dovrebbe impegnare i fornitori di accesso, di contenuti e di servizi a individuare, compatibilmente con le tecnologie disponibili e nell'ambito della propria attività, strumenti e metodologie per consentire ai minori, ai genitori ed agli educatori un accesso tutelato e quindi più sicuro ai contenuti e ai servizi on line.

Il Comitato dà la sua disponibilità a collaborare per la definizione del nuovo Codice Media e Minori con il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento Comunicazioni (con il quale è iniziato un confronto), l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e la Commissione Parlamentare per l'Infanzia.

Per la definizione di nuove competenze del Codice occorre guardare al più vasto contesto europeo, in particolare a pronunciamenti e azioni della UE in tema di Internet e new media.

Principio ispiratore è che i diritti fondamentali della libertà di espressione e di informazione stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere attentamente bilanciati con l'interesse dei minori richiamato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e sancito dalla normativa dell'Unione europea³.

Lo afferma anche la recente Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, che da un lato afferma che Internet dà pieno significato alla definizione di libertà di espressione, che il monitoraggio del traffico web non può essere giustificato dalla lotta al crimine e che l'accesso a Internet non dovrebbe essere rifiutato come sanzione dai governi o dalle società private; dall'altro ribadisce che i minori devono essere tutelati, tramite "la disponibilità di software configurabili di facile uso o di opzioni di software che consentano la tutela dei bambini o delle persone vulnerabili. Le autorità nazionali di regolazione dovrebbero essere in grado di obbligare i fornitori di diffondere tali informazioni standardizzate a tutti i loro clienti in modo ritenuto idoneo dalle autorità nazionali di regolamentazione. Ove richiesto dagli Stati membri, le informazioni in questione dovrebbero figurare anche nei contratti."

³ Lo ha sostenuto Franco Mugerli, Presidente del Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori nell'audizione resa il 23 giugno 2009 alla Commissione Parlamentare per l'infanzia nel corso di un'indagine conoscitiva sulla tutela dei minori nei mezzi di comunicazione.

7. Approvazione dello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2007/65/CE “sui servizi di media audiovisivi”.

Una disciplina in materia di pubblicità coerente con i principi comunitari, il mantenimento di un’adeguata tutela della produzione televisiva indipendente e un rafforzamento delle norme a tutela dei minori, sono tra le norme principali contenute nello schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2007/65/CE sui servizi di media audiovisivi, approvato il 17 dicembre 2009 dal Consiglio dei ministri.

Un’attenzione particolare è stata rivolta alla tutela dei minori con l’introduzione di una disciplina più rigida di quella vigente, peraltro applicabile a tutti i fornitori di servizi di media audiovisivi. Sono previste, in particolare, apposite misure volte a evitare che i minori possano assistere a trasmissioni che si caratterizzano per la presenza di contenuti gravemente nocivi, quali, ad esempio, i programmi a carattere pornografico, per i quali è previsto un divieto assoluto di trasmissione in orario diurno dalle 7 alle 23. E’ inoltre prevista l’introduzione di un apposito sistema di classificazione che si basa su criteri proposti dal Comitato di applicazione del Codice Media e Minori, soggetti alla approvazione del Ministro dello sviluppo economico che li adotta con apposito decreto, e, per quanto riguarda i programmi criptati, di un apposito sistema di controllo parentale che, a differenza di quello attualmente in uso da parte degli operatori, prevede che ai contenuti nocivi sia in via generale inibito l’accesso, salva la possibilità di disattivazione per default da parte dell’utente attraverso l’inserimento di uno specifico codice (cd. PIN).

CAPITOLO 3 - IL SISTEMA DELLA TUTELA DEI MINORI IN GERMANIA

1. Premessa

Per comprendere il sistema tedesco per la tutela dei minori è opportuno dapprima chiarire due questioni: la competenza giuridica generale nel settore dei media, disseminata tra diversi soggetti; la gerarchia molto complessa di norme a tutela dei minori, sia in generale che per i media.

Le competenze giuridiche nei settori dei media sono fissate dai principi costituzionali, gli artt. 30 e 73 no. 7 e art. 87f della Costituzione (Grundgesetz) contengono norme generali sul settore dei media. L'art. 73 no. 7 riferisce *“Il Governo federale è competente in via esclusiva a regolamentare le tecniche di trasmissione televisiva e radiodiffusione, comprese le tecniche adottate negli studi televisivi”*.

Tutti gli altri aspetti relativi all'attività radiotelevisiva, in virtù dell'art. 30 della Costituzione, sono materia di competenza dei Länder.

La concessione delle licenze, l'assicurazione della pluralità di opinioni, la tutela dei minori, il rispetto dei principi di programmazione e le regole in materia di pubblicità spettano alle quindici Authorities regionali per quanto riguarda l'emittenza locale pubblica e quella privata.

Per la tutela dei minori in generale, in Germania esiste una normativa molto vasta.

In tutte le leggi, i trattati, i saggi e le relazioni circa l'attività a difesa dei minori, la tutela (Jugend-schutz) si riferisce esclusivamente alla difesa da contenuti della programmazione giudicati pericolosi per la crescita dei ragazzi.

Alcune disposizioni e molte iniziative si concentrano sulla promozione di una tv di qualità, o sulle attività di Media Education volte a sviluppare la capacità di decodifica e la competenza dei minori.

2. Un'autorità opera d'intesa con i sistemi di controllo.

Anche la Germania ha recepito la direttiva europea *“Televisione senza frontiere”* del 1989 e la successiva modifica del 1997. Punto di riferimento, per la tutela dei minori in ordine alla programmazione, è l'art. 22 della direttiva europea del 1997, che recita testualmente: *“Gli Stati membri adottano le misure adatte a garantire che le trasmissioni delle emittenti televisive non contengano alcun programma che possa nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita”*.

La Repubblica federale di Germania non ha mancato, tuttavia, di dotarsi di una serie di leggi per la protezione dei minori:

- legge del 1985 per la tutela dei minori a livello pubblico, emendata nel 1994;
- legge del 1985 sulla diffusione di pubblicazioni e contenuti mediatici dannosi per i minori, emendata nel 1997;
- disposizioni a tutela dei minori, contenute nell'accordo sulle radiotelevisivi dei Länder Federali del 1991 e successiva versione del 2001;
- codice penale tedesco che prevede sanzioni nel caso si consenta la visione o si rendano accessibili ai minori di 18 anni pubblicazioni, mezzi audiovisivi, raccolte di dati, immagini e altre forme di rappresentazione che possano arrecare loro gravi pregiudizi.

Non sono ammesse, sostanzialmente, trasmissioni che incitano all'odio razziale, che minimizzano o invitano alla violenza, offendendo la dignità dell'uomo, che esaltano la guerra, che sono di genere pornografico, che mostrano persone sofferenti o morenti in modo offensivo per la dignità umana.

I responsabili della programmazione, nella scelta dell'orario di emissione, devono evitare trasmissioni che potrebbero compromettere l'equilibrio fisico, psichico o mentale dei minori.

La fascia di garanzia, individuata dalla legge, per un'adeguata tutela comprende un orario di trasmissione che va dalle ore 22,00 alle ore 6,00 del mattino. La normativa prevede che i film vietati ai minori di 18 anni possono essere trasmessi solo dalle 23,00 alle ore 6,00 e quelli preclusi a chi ha meno di 16 anni fra le ore 22,00 e le ore 6,00.

A vigilare sul rispetto delle disposizioni indicate sono, per le televisioni private, gli enti per i media dei Lander, mentre, per le emittenti statali ARD e ZDF, il controllo spetta ai sovrintendenti e agli organi competenti.

Tutti coloro che allestiscono programmi televisivi, trasmessi a livello nazionale, sono tenuti a nominare incaricati per la tutela dei minori. Costoro concorrono all'acquisto, alla progettazione e alla realizzazione dei programmi.

Le televisioni private hanno fondato, nel 1993, l'Associazione "Autocontrollo Volontario Televisione". Alla sua valutazione vengono sottoposti programmi ritenuti "a rischio" prima della trasmissione.

Le osservazioni di questa Associazione sono tenute nella debita considerazione, da parte degli enti per i media dei Lander Federali, nelle loro verifiche.

Da rilevare che in Germania la tutela dei minori, per quanto riguarda le televisioni, non è affidata solo alla regolamentazione o all'autoregolamentazione. I diversi sistemi prevedono un'azione complementare con un'autorità che definisce standard qualitativi e quantitativi o codici di condotta come parte integrante del contratto di concessione o con una autorità di controllo che sanziona le violazioni. Per l'autoregolamentazione viene sempre indicato un soggetto, interno all'emittente, quale responsabile della tutela dei minori.

Infine, anche per la pubblicità, l'accordo con i Lander Federali dispone che gli spot indirizzati ai minori o quelli a cui essi prendono parte non possono ledere gli interessi degli stessi o approfittare della loro inesperienza.

Vediamo, nel dettaglio, il sistema della regolamentazione televisiva tedesca.

3. Regolamentazione

Prima di analizzare il panorama normativo tedesco è necessaria una premessa: gli interventi sulla programmazione mediatica a tutela dei minori si fondano tutti sul principio contenuto nell'art. 5 della Costituzione, inerente la libertà di manifestazione del pensiero: il 1° comma, 3° capoverso sancisce il divieto di censura preventiva di qualsiasi opera intellettuale.

L'attività di radiodiffusione è regolamentata in Germania da diverse leggi e trattati il più importante dei quali è il Trattato Federale sulla radiodiffusione (RStV), i cui paragrafi 3 e 4 sono interamente dedicati alla tutela dei minori. L'RStV si fonda sulle disposizioni della Costituzione e del Codice Penale, e accoglie le disposizioni di legge contenute in diversi testi.

Il Trattato Federale è stato emanato per la prima volta nel 1991, è stato più volte rinegoziato ed è il primo testo giuridico di regolamentazione e disciplina radiotelevisiva della Germania unificata. Per quanto concerne la tutela dei minori, esso risponde all'esigenza di porre paletti molto severi soprattutto alla rappresentazione della violenza in tv.

4. Autoregolamentazione

Sulla base delle disposizioni del RStV, le emittenti pubbliche nazionali e le Authorities regionali sui media sono responsabili del controllo sulla programmazione rispettivamente delle reti pubbliche nazionali e delle emittenti private e pubbliche regionali. Perciò sono state stilate molteplici linee guida. Nello specifico, possiamo citare per la tv pubblica, ad uso interno: linee guida dell'ARD⁴ per assicurare la tutela dei minori del 1988, rivisitate il 28 novembre 2000; linee guida della ZDF⁵ per

⁴ E' il primo canale televisivo tedesco, fondato nel 1954. Si tratta di un ente decentrato diffusione nazionale, fondato da un consorzio di enti radiotelevisivi locali. Ha natura di ente di diritto pubblico, quindi è soggetto solo in misura molto limitata al controllo dello Stato.

⁵ E' il secondo canale a diffusione nazionale, fondato nel 1963, con l'esplicita intenzione di concorrere con l'ARD. ZDF è pubblica e centralizzata.

la tutela dei minori del 22 settembre 2000; linee guida di ARTE⁶ per assicurare la tutela dei minori del 1991, revisionate il 20 gennaio 1993; criteri dell'ARD per assicurare la protezione dei minori nella valutazione dei programmi tv del 4 febbraio 1997; attualizzazione dei principi dell'ARD contro la minimizzazione e l'esaltazione della violenza in tv dell'aprile del 1993; criteri della ZDF per assicurare la protezione dei minori nella valutazione dei programmi Tv.

L'associazione delle Authorities regionali (ALM) ha elaborato, in maniera simile alle reti pubbliche, alcuni documenti che, visto il potere sanzionatorio attribuito dall'RStV alle Authorities (d'ora in poi LMA) assumono carattere vincolante per le emittenti. Si tratta delle linee guide collettive delle LMA per la garanzia della tutela dei minori del settembre 2000; del Regolamento per la garanzia della tutela dei minori nei programmi della tv digitale e delle Linee guida per la pubblicità e la sponsorizzazione televisive.

Esistono in Germania diversi organi di autoregolamentazione, il cui ruolo è in discussione. Secondo il complesso sistema in vigore, può capitare che un film trasmesso in tv possa essere valutato da quattro diversi organismi preposti alla tutela dei minori, tutti interessati alla medesima domanda: "Che effetto può avere questo programma su bambini e adolescenti?"

5. Le forme della tutela

5.1 Organi di controllo

Il sistema di controllo sulla televisione è molto complesso e talora chiama in causa organismi molteplici per lo stesso giudizio, o segue passaggi burocratici macchinosi per decisioni da prendere a livello federale.

Per quanto riguarda i controlli interni alle emittenti, esiste, per le questioni specificatamente connesse con gli spettatori minorenni, un Responsabile della tutela dei minori: *"Gli enti radiotelevisivi regionali membri dell'ARD, la ZDF e tutte le emittenti federali di programmi televisivi devono nominare un responsabile per la tutela dei minori. Il responsabile per la tutela dei minori deve possedere le competenze necessarie per l'espletamento del suo incarico. Nell'applicazione delle sue competenze in materia di tutela dei minori egli deve agire in maniera indipendente. Il suo compito è fornire consulenza al direttore o agli altri responsabili della programmazione per tutto ciò che concerne la tutela dei minori. In particolare, egli deve essere consultato per questioni legate all'acquisto di programmi alla produzione di programma, alla programmazione e all'impostazione dei programmi. I responsabili per la tutela dei minori devono partecipare regolarmente agli incontri per lo scambio di esperienze (RStV, §4).*

5.2 Misure di protezione

Il sistema di tutela dei minori ruota per la maggior parte intorno alla regolamentazione delle fasce orarie, incrociata con un sistema interno di valutazione dei contenuti.

La tv digitale, essendo concorrente della tv ad accesso libero, ha cercato sin dal 1996, alternative alla regolamentazione delle fasce orarie. Il primo tentativo è consistito nella *Kindersperre*, un sistema con cui il decoder offriva ai genitori la possibilità di attivare un sistema di blocco di alcuni programmi ma, tale sistema è risultato mal fatto, difficile da usare, praticamente non utilizzato.

Nel 1999 viene messo in commercio un nuovo sistema, il *Vorsperre*: alcuni programmi vengono criptati dalle emittenti, ed è indispensabile un PIN a quattro cifre per potervi accedere. Vale comunque anche una restrizione oraria: i film vietati ai minori di 16 anni vengono trasmessi dopo le 18.00, quelli vietati ai minori di 18 anni dopo le 20.00.

⁶ E' un canale culturale, costituito nel 1991 per iniziativa congiunta di ARD e ZDF.

6. Le questioni rilevanti

Soprattutto con il IV Trattato Federale sulla radiodiffusione, il dibattito si è aperto su molti nodi centrali della questione tv e minori in Germania.

6.1 Trasmissioni inammissibili

Fin dal primo Trattato federale, sono vietate le trasmissioni televisive pornografiche. I criteri con cui giudicare pornografica un'opera, in realtà non sono definiti dalla legge. La definizione, che è comunque soggetta a mutamenti di pari passo con quella della percezione sociale, si è sviluppata sulla base di casi giuridici.

Sono vietati anche i programmi che *“in qualunque modo”* offendono la dignità umana. Negli ultimi anni si è sentita l'esigenza di specificare meglio il concetto di *“lesione della dignità umana”* e di aprire maggiori spazi di intervento sanzionatorio alle LMA.

6.2 Opere pregiudizievoli. Orari di trasmissione in relazione ai contenuti

I trattati federali pongono paletti orari precisi per la diffusione di opere cinematografiche e programmi considerati pericolosi per l'integrità dei minori.

Le trasmissioni in grado di influenzare negativamente la formazione fisica, morale o spirituale dei minorenni sono vietate, a meno che l'emittente, regolamentando le fasce orarie di trasmissione o in altro modo, si assicuri che i minorenni non siano in condizione di assistere alle trasmissioni vietate alla loro fascia di età. La fascia oraria più consona in tal senso è quella compresa tra le 23.00 e le 6.00. per i lungometraggi cinematografici che, in base alla legge per la tutela dei minori, sono vietati ai minori di anni 12, la scelta dell'ora di trasmissione deve tener conto della salute morale spirituale dei più piccoli. Le opere cinematografiche che, in base alla legge sulla tutela dei minori, sono vietate ai minori di anni 16, possono essere trasmesse solo tra le 22.00 e le 6.00, mentre i lungometraggi cinematografici vietati ai minori di anni 18 possono essere trasmessi tra le 23.00 e le ore 6.00.

Le LMA – come del resto l'ARD e la ZDF – possono stabilire delle eccezioni ai limiti orari, sia per i film, valutati come inadatti ai minori, che per gli altri generi di programmi. Nelle linee guida sono stabiliti i criteri con cui può essere considerata l'eccezione, piuttosto simili per quanto riguarda le emittenti pubbliche e quelle private.

La Tv pubblica può decidere, previa motivazione scritta da parte della redazione competente, di mettere in onda anche programmi di particolare valore informativo, storico o artistico al di fuori degli orari prestabiliti.

In alcuni casi le eccezioni ai paletti orari vanno nella direzione di una maggiore severità rispetto alle regole generali.

Gran parte degli sforzi di regolamentazione si è concentrata sui film giudicati dalla Legge sulla diffusione di opere pregiudizievoli per la gioventù pericolosi per l'educazione dei minorenni, analoghi a quelli inseriti nella Lista/Indice secondo i dettami della Legge sulla distribuzione di opere pregiudizievoli per la gioventù.

Anche la violenza e la rappresentazione della sessualità sono al centro dell'attenzione.

Il giudizio su scene di violenza si basa sulla quantità, la qualità e l'intensità delle scene. Inoltre, si valuta se la violenza suscita un effetto degradante o se le conseguenze sono minimizzate; se il contesto è positivo; se ci sono proposte di identificazione; se la *“giustizia fai da te”* è considerata un mezzo adattabile; se gli aspetti formali del film peggiorano la scena violenta.

Per quanto riguarda la rappresentazione della sessualità, sono da sanzionare trasmissioni in cui siano idealizzati o minimizzati comportamenti promiscui. Altrettanto negative devono essere considerate le rappresentazioni in cui le persone vengono discriminate in base al proprio comportamento sessuale, o in cui vengano attribuiti ruoli stereotipati a seconda delle preferenze sessuali.

Nei criteri per la valutazione e soprattutto nella Attualizzazione dei principi dell'ARD contro la minimizzazione e l'esaltazione della violenza in tv si pone il principio che fino alle 20.00 la programmazione deve essere per tutta la famiglia, compresi i bambini sino ai 12 anni, che devono es-

sere in grado di comprendere, collaborare e classificare tali programmi. La rappresentazione “eccessiva nelle immagini e nel parlato” della violenza è, secondo l’ARD, inammissibile. Nei programmi per bambini, molta attenzione deve essere posta alla combinazione di comicità e violenza, frequente nei cartoni.

6.3 Pubblicità

La pubblicità è regolata dall’RStV: in particolare ai paragrafi 7 e 14 vengono stabilite norme che riguardano i minori.

Per quanto concerne i contenuti degli spot e delle televendite, *“la pubblicità e le televendite che si rivolgono a bambini o ragazzi o nelle quali vengono impiegati bambini o ragazzi, non devono ledere i loro interessi né sfruttare la loro inesperienza. La pubblicità non deve inoltre esortare i minorenni a stipulare contratti di compravendita o locazione di prodotti o servizi”*.

Sia sulle reti pubbliche che su quelle private, è vietato trasmettere pubblicità o spot di televendita durante i programmi per bambini.

E’ concessa la pubblicità di tabacco ma non deve persuadere bambini e giovani a fumare.

La pubblicità di medicinali rivolta esclusivamente o prevalentemente a bambini sotto i 14 anni è proibita.

Non ci sono regole specifiche riguardo i bambini per altri settori merceologici, quali auto, giocattoli, servizi finanziari.

Il Consiglio tedesco sulla pubblicità, infine, ha stabilito un Codice di autoregolamentazione per radio e tv, che invita a rispettare alcune regole circa le bevande alcoliche e la pubblicità rivolta ai bambini. Per esempio, si invita a non indirizzare gli spot di alcolici direttamente ai minori; gli spot non devono inoltre né direttamente né indirettamente esortare i bambini a comprare i prodotti pubblicizzati.

7. Conclusioni

La tutela dei minori sembra un campo di interesse centrale per la regolamentazione televisiva tedesca: la presenza obbligatoria di un responsabile per la tutela dei minori nelle emittenti pubbliche dimostra la convinzione che siano necessarie competenze peculiari e specifiche per operare adeguatamente nella programmazione.

Infine, molti elementi fanno pensare che, nonostante la complessità burocratica del sistema generale e le evidenti sovrapposizioni di competenze in alcuni aspetti, la tutela dei minori sia in Germania effettiva ed efficace. In modo dettagliato e sistematico le emittenti pubbliche, da un lato, e le Authorities responsabili delle Tv private, dall’altro, hanno stilato e seguono linee guida per l’attuazione delle norme generali a difesa dei minori.

BIBLIOGRAFIA

- F. ABRUZZO, *Diritto di cronaca e tutela del minore*, (www.altalex.it).
- G. ALPA, *Gli utenti della tv: da oggetti a soggetti*, in *Da sudditi a cittadini: gli utenti della tv, il garante per la radiodiffusione e l'editoria*, Giuffrè, 1997.
- G. ALPA, *La cittadinanza televisiva*, in *Da sudditi a cittadini: gli utenti della tv, il garante per la radiodiffusione e l'editoria*, Giuffrè, 1997.
- P. AROLDI (cur), *Il gioco delle regole - Tv e minori in sei Paesi europei*. V&P, 2003.
- P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione: stampa, radiotelevisioni, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Il Mulino, 2004.
- L. CARLASSARE, *Minori e cronaca: principi costituzionali*, in *Annali dell'università di Ferrara*, sezione V, scienze giuridiche, volume VII, 1993.
- M. CINQUE (cur), *Giustizia minore?: la tutela giurisdizionale dei minori e dei giovani adulti*, seminario di studi organizzato dal gruppo di ricerca "Statuto del minore e strumenti giurisdizionali: verso un diritto uniforme europeo" Università di Padova, Catanzaro, Pavia, Verona (cofin. MIUR), Padova, 22-23 aprile 2004, (supplemento al fascicolo 3/2004 della rivista *La nuova giurisprudenza civile commentata*), Cedam, 2004.
- A. D'AMATO, *I principi del sistema delle comunicazioni nella cosiddetta Legge Gasparri*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, Liguori, 2004.
- G. D'AMATO, *L'autorità di garanzia nel settore delle comunicazioni di massa*, Giuffrè, 1997.
- G. D'AMATO, *Tra la «legge Mammi» e i «disegni di legge Maccanico»: alla ricerca del sistema*, in *Da sudditi a cittadini: gli utenti della tv, il garante per la radiodiffusione e l'editoria*, Giuffrè, 1997.
- P. DE BENEDETTI, *Tv e minori. uno scenario nazionale e internazionale*, Rubbettino, 2003
- M. DOGLIOTTI, A. FIGONE, F. MAZZA GALANTI, *Codice dei minori*, Utet, 1999.
- V. LACOPPOLA, *La tutela del minore abusato nell'era della globalizzazione*, Cacucci, 2003.
- R. MASTROIANNI, *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Giappichelli, 2004.
- A. C. MORO, *Manuale di diritto minorile*, Zanichelli, 2002.
- A. C. MORO, *Personalità del minore e informazione*, in G. FAUSTINI, R. PORRO, R. FALVO (cur), *L'infanzia in prima pagina: tra violenza e diritto di cronaca*, Ed. Francoangeli, 1993.
- L. MUSSELLI, *Televisione e minori. Tutela pubblicitaria*, Giuffrè, 2009
- I. NASTI, *La tutela dei minori alla luce della nuova legge di sistema sulla radiotelevisione e della giurisprudenza più recente*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, Liguori, 2004.
- Ordine dei giornalisti, *Tv e minori in Europa*, Codice dei giornalisti, Consiglio Nazionale, 2008.
- A. PICCIONE, *Minori e media in TV e nel cinema*, Roma, Il Nuovo Diritto, 2007.
- R. ROSSI, *Articolo 11: bambini ed adolescenti*, in *Commentario al codice di autodisciplina pubblicitaria*, a cura di Ruffolo Ugo, Giuffrè, 2003.
- A. VALASTRO, *La tutela dei minori*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello G., vol. XV, tomo II, Cedam, 1996.
- R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, 2004.

SITOGRAFIA

europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124030_it.htm

europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124101a_it.htm

www.giuffre.it/age_files/download/indici_pdf/INDICE_328536.pdf

www.supercom.it/News/Policy

<http://www.comunicazioni.it/>

<http://www.agcom.it/>

www.italia.gov.it