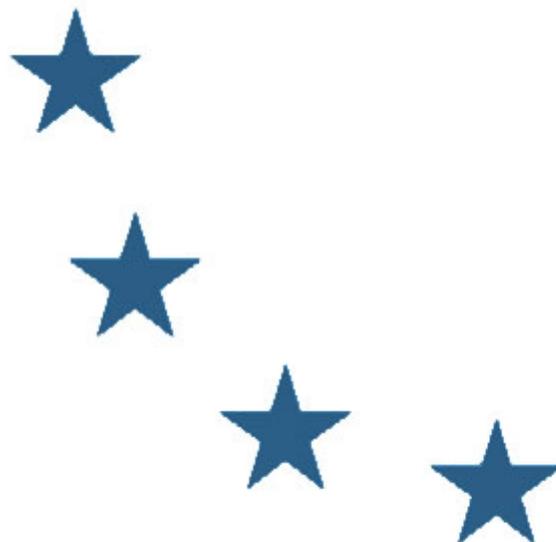


**La tutela dei minori nei
servizi di media audiovisivi.
La disciplina comunitaria e il
suo impatto sulle normative
nazionali: Olanda, Svezia,
Portogallo**

Simonetta Stabile



Working Papers



N°1/2010

ISSN 2384-8960



LA TUTELA DEI MINORI NEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI. LA DISCIPLINA COMUNITARIA E IL SUO IMPATTO SULLE NORMATIVE NAZIONALI: OLANDA, SVEZIA, PORTOGALLO

Simonetta Stabile



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 Simonetta Stabile

LA TUTELA DEI MINORI NEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI. LA DISCIPLINA COMUNITARIA E IL SUO IMPATTO SULLE NORMATIVE NAZIONALI: OLANDA, SVEZIA, PORTOGALLO

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1 - IL MODELLO COMUNITARIO	7
1.1 LA DIRETTIVA “TELEVISIONE SENZA FRONTIERE”	7
1.2 LE NOVITÀ DELLA RIFORMA DEL 2007	8
1.3 L’IMPLEMENTAZIONE DEL MODELLO COMUNITARIO NEI CONTESTI NAZIONALI: REGOLAMENTAZIONE E AUTOREGOLAMENTAZIONE	9
CAPITOLO 2 – LA TUTELA DEI MINORI NEL SISTEMA TELEVISIVO OLANDESE.....	11
2.1 IL SISTEMA TELEVISIVO IN OLANDA: CENNI STORICI	11
2.2 LE “ORGANIZZAZIONI” DEL SERVIZIO TELEVISIVO PUBBLICO.....	12
2.3 IL QUADRO NORMATIVO	12
2.4 GLI ORGANI DI CONTROLLO.....	13
2.5 KIJKWIJZER: LA SEGNALETICA QUALE SISTEMA DI PROTEZIONE DEI MINORI.....	14
2.6 GLI OBBLIGHI DI PROGRAMMAZIONE	15
2.7 I PROGRAMMI “POTENZIALMENTE NOCIVI”	15
2.8 I MINORI E LA PUBBLICITÀ	16
CAPITOLO 3 - LA TUTELA DEI MINORI NEL SISTEMA TELEVISIVO SVEDESE	17
3.1 IL SISTEMA TELEVISIVO IN SVEZIA: PANORAMICA	17
3.2 IL QUADRO NORMATIVO	17
3.3. GLI ORGANI DELLA TUTELA.....	18
3.4 I MINORI E LA VIOLENZA.....	19
3.5 I MINORI E LA PUBBLICITÀ	19
CAPITOLO 4 - LA TUTELA DEI MINORI NEL SISTEMA TELEVISIVO PORTOGHESE.....	21
4.1 GLI ORGANI DELLA TUTELA.....	21
4.2 LE EMITTENTI PORTOGHESI E LE FORME DELLA CO-REGOLAMENTAZIONE	22

INTRODUZIONE

Obiettivo primario di questo paper è la realizzazione di una ricognizione sui sistemi di tutela dei minori nell'ambito della televisione – generalista e telematica – in tre realtà europee: Olanda, Svezia e Portogallo, con un occhio di riguardo anche alla vigente normativa comunitaria, al fine di individuare i principali modelli di riferimento.

La metodologia utilizzata parte da una ricerca bibliografica cui ha fatto seguito la collazione di documenti e norme vigenti, la descrizione del singolo sistema televisivo nazionale sulla base della sua storia e della sua struttura attuale, l'analisi gerarchica e cronologica delle fonti legislative e di autoregolamentazione, ove presenti, l'individuazione per ognuno dei Paesi esaminati dei soggetti deputati alle diverse fasi del processo di regolamentazione.

Negli ultimi venticinque la questione relativa al rapporto tra televisione e minori ha conosciuto in Europa alcune grandi trasformazioni di fondo: non solo cambiamenti di approccio o di prospettiva teorica con cui le diverse discipline interessate hanno guardato al fenomeno ma soprattutto profonde trasformazioni nei diversi sistemi televisivi nazionali e nel complesso del panorama normativo. Volendo individuare i tratti principali di queste modifiche, è possibile affermare che gli anni Ottanta hanno visto in Europa la progressiva liberalizzazione dell'etere (*deregulation*) e la conseguente affermazione della televisione commerciale, avvenuta talvolta in assenza di vere e proprie leggi di sistema¹.

Il successo della televisione commerciale ha accentuato, nel contesto europeo, alcuni motivi di preoccupazione in merito agli effetti e alle forme dell'interazione tra teleschermo e piccoli spettatori, con particolare riferimento ai temi della rappresentazione della violenza e della sessualità. Gli anni Novanta, si caratterizzano invece per una ripresa di iniziativa legislativa, volta a ridefinire le regole del sistema, sia a livello comunitario, sia sul piano nazionale; basti ricordare in tal senso che la prima versione della Direttiva europea "Televisione senza frontiere" (TSF) è del 1989.

Anche l'attenzione nei confronti delle fasce di pubblico più debole e più giovane ha trovato, in questo contesto, modo di esprimersi, traducendosi sia in provvedimenti di legge, sia in una fitta rete di interventi normativi a carattere deontologico.

A questa regolamentazione hanno preso parte diversi soggetti sociali: politici, legislatori, operatori del settore, professionisti della comunicazione, movimenti di opinione, associazioni di consumatori, di insegnanti, di genitori. Ne è emerso un panorama nuovo, dinamico e variegato, tuttora in continuo divenire; se, infatti le diverse realtà nazionali condividono il quadro normativo di riferimento impostato dall'Unione europea – oggetto peraltro di recenti innovazioni a seguito dell'emanazione di un'ulteriore revisione della Direttiva TSF nel dicembre 2007 – molto differenti sono le situazioni concrete in cui esso trova applicazione: diversi i singoli sistemi televisivi per tradizioni culturali, per tecnologie sviluppate, per risorse pubblicitarie e per forme del consumo; diversi i provvedimenti adottati, sia in prospettiva legislativa sia di autoregolamentazione; diverse anche le sensibilità sociali. Anche la definizione dei soggetti titolari di questo particolare diritto alla tutela differisce da Paese a Paese per l'individuazione delle fasce di età pertinenti e per l'estensione da attribuire a una categoria tipicamente giuridica come quella di "minore".

Il confronto tra le realtà nazionali oggetto di analisi è possibile su due distinti livelli: quello procedurale, relativo alla descrizione dei sistemi di tutela visti come un insieme organico e coerente di provvedimenti finalizzati a una efficace protezione del pubblico minorile, e quello sostanziale, relativo ai contenuti normativi, da una parte, e ai criteri di valutazione dei contenuti di programmazione televisiva, dall'altra, con specifico riferimento ai diversi generi, alle fasce orarie di messa in onda, alle limitazioni imposte alla visione sulla base dell'età dei destinatari. La ricerca ha dunque inteso compiere una ricognizione sui sistemi di tutela del pubblico minorile nell'ambito della televi-

¹ V. P. AROLDI (cur.), *Il gioco delle regole*, Milano, 2003.

sione in tre Paesi europei per tentare di individuare i modelli e le tendenze più significative entro panorami nazionali differenti.

Per ciascuno dei Paesi esaminati la ricerca ha messo a fuoco il complesso delle fonti normative, dalle norme costituzionali, alle leggi di tutela dei minori e di regolamentazione del sistema radiotelevisivo, fino alle *guidelines*, ai codici deontologici e ai fenomeni di autoregolamentazione, con l'obiettivo di cogliere la reciproca integrazione di queste norme in un vero e proprio "sistema di tutela" efficace e coerente.

CAPITOLO 1 - IL MODELLO COMUNITARIO²

1.1 La Direttiva “Televisione senza frontiere”

Punto di partenza della ricerca è stata l'analisi del quadro europeo e della Direttiva 89/552/CEE, meglio nota come Direttiva “Televisione senza frontiere” (TSF), oggetto di modifica dapprima nel 1997, con la Direttiva 97/36/CE e, più recentemente, nel 2007 a seguito della pubblicazione in GUCE del 11/12/2007 della Direttiva 2007/65/CE, attualmente in fase di implementazione nell'Europa dei 27.

La Direttiva affronta separatamente il tema della tutela dei minori in relazione a due distinti ambiti di programmazione: la pubblicità e i programmi televisivi veri e propri, di qualsiasi genere.

Per quanto riguarda la pubblicità, il riferimento è agli articoli 15 e 16 che, a proposito dei minori, recitano: “La pubblicità televisiva e la televendita delle bevande alcoliche devono conformarsi ai seguenti criteri: a) non rivolgersi espressamente ai minorenni, né, in particolare, presentare minorenni intenti a consumare tali bevande” (art. 15); “La pubblicità televisiva non deve arrecare un pregiudizio morale o fisico ai minorenni e deve pertanto rispettare i seguenti criteri a loro tutela: a) non esortare direttamente i minorenni ad acquistare un prodotto o un servizio, sfruttandone l'inesperienza o la credulità; b) non esortare direttamente i minorenni a persuadere genitori o altre persone ad acquistare tali prodotti o servizi; c) non sfruttare la particolare fiducia che i minorenni ripongono nei genitori, negli insegnanti o in altre persone; d) non mostrare, senza motivo, minorenni in situazioni pericolose” (art. 16).

Trattasi di indicazioni abbastanza precise e dettagliate sia dal punto di vista delle categorie merceologiche (oltre alle limitazioni relative all'alcool vi sono limiti per i medicinali e il bando totale di prodotti a base di tabacco), sia da quello dei contenuti testuali degli spot o delle televendite da ritenersi ammissibili o inammissibili. La Direttiva si preoccupa anche di definire i limiti di introduzione degli spot nei programmi destinati ai più piccoli.

Il secondo punto di riferimento comune per la tutela dei minori in ordine alla programmazione è l'articolo 1 della Direttiva 97/36/CE che al paragrafo 27 riscrive, integrandolo, l'articolo 22 della Direttiva del 1989: “1) Gli Stati membri adottano le misure adatte a garantire che le trasmissioni delle emittenti televisive soggette 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. 2) “I provvedimenti di cui al paragrafo 1) si applicano anche agli altri programmi che 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 che si trovano nell'area di diffusione assistano normalmente a tali programmi. 3) Inoltre, qualora tali programmi siano trasmessi in chiaro, gli Stati membri fanno sì che essi siano preceduti da un'avvertenza acustica ovvero siano identificati mediante la presenza di un simbolo visivo durante tutto il corso della trasmissione”.

A questo si aggiunge l'articolo 22 bis, che recita: “Gli Stati membri fanno sì che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità”.

Rispetto alle indicazioni relative alla pubblicità, sufficientemente dettagliate per essere recepite con altrettanta chiarezza nelle legislazioni nazionali e da essere facilmente oggetto di controllo, le norme relative alla programmazione vera e propria presentano una materia più complessa.

Uno sguardo più attento al testo dell'articolo 22 permette di cogliere alcuni aspetti importanti della questione: sembrano esistere, dal punto di vista del legislatore comunitario, due tipi di programmi oggetto della Direttiva: quelli che possono “nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni” e quelli che possono solo “nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni”; la differenza è tutta nell'avverbio “gravemente” e, se dal punto di vista della

² Informazioni tratte da P. AROLDI (cur.), *Il gioco delle regole*, Milano, 2003, p. 5 ss.

definizione sembrano mancare riferimenti precisi che permettano di distinguere i primi dai secondi, le conseguenze per la programmazione sono importanti.

I programmi gravemente nocivi sono infatti, assolutamente esclusi dalla programmazione televisiva, mentre gli altri possono essere trasmessi a specifiche condizioni che ne escludano dalla visione i minori.

Dal punto di vista dei contenuti di programmazione la norma risulta peraltro alquanto generica. Se, da una parte, prevede esplicitamente l'esclusione incondizionata delle "scene pornografiche" e di "violenza gratuita" e dell' "incitamento all'odio" basato sulla discriminazione, dall'altra non fornisce alcuna definizione utile al riconoscimento di tali contenuti. Un approccio ancor più generico vale per la definizione dei programmi che "possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni" e che pure possono essere trasmessi in chiaro a patto di rispettare alcune condizioni.

L'attenzione deve dunque spostarsi dal piano dei contenuti di programmazione alle condizioni "procedurali" che ne regolano l'individuazione e la programmazione televisiva. Di fatto, la Direttiva si pronuncia solo sulle condizioni di programmazione, lasciando ai singoli Stati membri i criteri di valutazione dei programmi: tali condizioni sono non solo "la scelta dell'ora di trasmissione" o altri "accorgimenti tecnici" ma anche il fatto che questi programmi "siano preceduti da un'avvertenza acustica ovvero siano identificati mediante la presenza di un simbolo visivo durante tutto il corso della trasmissione". Se il riferimento agli "accorgimenti tecnici" è decisamente vago e sembra fare riferimento a dispositivi tecnologici di *parental control*, le altre due condizioni sembrano agire in maniera simultanea: il rispetto di una fascia oraria di programmazione che escluda che i minorenni possano assistere normalmente a tali programmi si accompagna a una forma di segnalazione acustica (all'inizio) o visiva (per tutta la durata del programma) che ne renda possibile l'identificazione.

1.2 Le novità della riforma del 2007

Le modifiche subite dalla Direttiva TSF, a seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Direttiva 2007/65/CE non risultano ad oggi ancora applicabili, dovendosi dapprima provvedere alla sua implementazione all'interno dei 27 Stati membri cui è rivolta. Tuttavia si è ritenuto opportuno in questa sede evidenziarne le principali innovazioni, con particolare riferimento al settore della tv *on demand* e della tutela dei minori.

La Direttiva 2007/65 della Comunità europea nasce dalla necessità di tenere conto delle innovazioni tecnologiche affermatesi nel campo dell'informazione e della comunicazione, al fine di assicurare condizioni certe ed omogenee a tutte le imprese che offrono servizi televisivi, a prescindere dalla modalità di trasmissione adottata (analogica o digitale, in chiaro o a pagamento, via etere o tramite Internet). Essa si caratterizza perché prende in considerazione un'area più vasta di quella della televisione tradizionale e, in particolare, accanto ai servizi cd. "lineari" (forniti per la visione simultanea di programmi sulla base di un palinsesto), anche quelli cd. "non lineari", ovvero *on demand* (trasmessi nel momento scelto dall'utente, sulla base di un catalogo stabilito dal fornitore del servizio come il video *on demand*). In sostanza, la Direttiva stabilisce alcuni principi comuni a tutti i servizi in esame, salvo riservarne l'applicazione più rigida alle emissioni in linea, dato che queste sono soggette ad un minore controllo da parte dell'utente e hanno un maggiore impatto sociale. Tali principi vengono fissati dalla Direttiva ponderando due finalità concomitanti, che sono da un lato la promozione di un'industria audiovisiva europea forte e competitiva e dall'altro la valorizzazione degli aspetti "culturali" delle attività televisive. Al riguardo ha giocato un ruolo decisivo la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel 2000 ed oggi resa giuridicamente vincolante successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre del 2009, che si apre con il riconoscimento della dignità umana, sancisce il rispetto della libertà e del pluralismo dei media, e in particolare garantisce i diritti del bambino.

La Direttiva 2007/65 ha ritenuto indispensabile compiere una distinzione, nella regolamentazione della programmazione televisiva, tra i servizi di media audiovisivi genericamente intesi e quelli invece “a richiesta” (o non lineari), riservando a questi ultimi una disciplina meno severa. La parte della Direttiva relativa ai servizi audiovisivi non lineari sottomette questi ultimi a limiti minimi basati sulla tutela dei minori sia nelle comunicazioni commerciali, che negli altri programmi (limiti che lo Stato può far valere anche sospendendo la ricezione delle trasmissioni dall'estero).

In particolare, la Direttiva prevede che i programmi suscettibili di “nuocere gravemente” ai minori debbono essere messi a disposizione in modo da escludere che questi vi assistano normalmente (art. 3 nonies).

Le novità riguardanti i servizi media audiovisivi lineari riguardano soprattutto la disciplina della comunicazione commerciale (distinta nelle voci pubblicità, sponsorizzazione, televendita e inserimento di prodotti). Sono ribaditi il divieto di trasmettere sia programmi suscettibili di nuocere gravemente ai minori, sia programmi suscettibili semplicemente di nuocere agli stessi, salvo che per l'orario o per l'esistenza di mezzi tecnici sia escluso che essi vi assistano normalmente.

Va precisato che in base alla Direttiva gli Stati membri possono applicare norme più dettagliate e più severe per motivi di interesse pubblico generale (che includono, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la tutela dei consumatori, la protezione dei minori e la politica culturale), fermo restando che queste debbono risultare oggettivamente necessarie, applicate in modo non discriminatorio e proporzionate. Peraltro la Commissaria Reding ha invitato i Paesi membri a non approfittare di questa opportunità, ovvero a dare un'applicazione “leggera” alla Direttiva, onde non mettere in discussione la finalità di omogeneizzazione nelle condizioni per la prestazione dei servizi nell'Unione.

1.3 L'implementazione del modello comunitario nei contesti nazionali: regolamentazione e autoregolamentazione

Premesso che tutti i Paesi presi in considerazione affiancano all'esigenza di tutela dei minori il riconoscimento del diritto alla libertà di espressione, i primi tratti comuni che emergono sono un tendenziale rifiuto delle forme di censura *ex ante* che vadano oltre ai limiti già suggeriti dalla Direttiva europea, nonché il coinvolgimento attivo degli emittenti (*broadcasters*) nel processo di regolamentazione.

Nell'organizzare il proprio sistema di tutela, nel quadro delle indicazioni della Direttiva europea e della legislazione nazionale, nessuno dei Paesi analizzati – come si vedrà – si affida solo alla regolamentazione “dall'alto” (codice civile o penale, normativa *ad hoc*, clausole del contratto di concessione o di autorizzazione) o solo all'autoregolamentazione da parte dei *broadcasters* (*guidelines* di produzione, codici deontologici professionali, commissioni interne etc.). I diversi sistemi, in misura e con forme variabili, prevedono un'azione complementare da parte di:

- un'autorità competente (un'Authority o una Commissione per il *broadcasting*) che indica i principi e gli strumenti di controllo da applicare sulla scorta della normativa nazionale e di quella comunitaria;
- l'emittente, che accoglie i principi e applica gli strumenti autoregolamentandosi nella prassi quotidiana della produzione, dell'acquisto e della programmazione;
- un'autorità di controllo che verifica *ex post* e sanziona le infrazioni.

È più corretto parlare dunque di una co-regolamentazione, termine che esprime anche la natura consensuale e cooperativa di sistemi di tutela che vincolano i *broadcasters*, non solo perché impongono loro dei limiti ma perché affidano loro gli strumenti per garantire una reale azione di auto-controllo, della quale essi stessi sono responsabili di fronte al pubblico e alle autorità competenti. Le forme attraverso cui gli ordinamenti nazionali fissano i principi di tutela, definiscono i criteri e indicano gli strumenti sono abbastanza diverse; le soluzioni più frequenti sono:

- definizione da parte dell'autorità competente di standard qualitativi o quantitativi o di codici di condotta, che spesso costituiscono parte integrante del contratto di concessione o dell'autorizzazione a trasmettere;
- accreditamento delle emittenti da parte dell'autorità competente, che autorizza a trasmettere i programmi di cui al paragrafo 2 dell'art. 22 della Direttiva TSF solo a quelle emittenti che aderiscono a un Istituto di auto-controllo e di certificazione;
- sottoscrizione di accordi bilaterali tra autorità competente e emittenti, che prevedono esplicitamente l'adozione di un dispositivo di autoregolamentazione (segnaletica).

CAPITOLO 2 - LA TUTELA DEI MINORI NEL SISTEMA TELEVISIVO OLANDESE

2.1 Il sistema televisivo in olanda: cenni storici³

Il sistema radiotelevisivo pubblico in olanda ha una struttura rimasta intatta dagli anni '20 agli anni '80; non è nelle mani di organizzazioni statali o private ma appartiene ad associazioni di telespettatori e radioascoltatori.

Il modello organizzativo è fondato sul processo storico di “settorializzazione” della società olandese, cominciato nella seconda metà dell'Ottocento. Gli sforzi prima dei cattolici e dei protestanti e poi dei socialisti di opporsi al movimento liberal-conservativo dominante si tradusse nella creazione di settori, compartimenti chiusi per ogni corrente ideologica, che applicavano il proprio pensiero a tutte le aree del vivere quotidiano, dal partito politico, al sindacato, al circolo per il tempo libero.

Quando venne introdotta la televisione nel 1951 le organizzazioni radiofoniche – che iniziarono a gestire anche le trasmissioni tv – hanno provveduto alla creazione di un'organizzazione centrale, la Fondazione della televisione olandese (NTS – *Nederlandse Televisive Stichting*), che possedeva gli studi televisivi e i mezzi tecnici per le emittenti.

Nel 1951 venne creato Nederland 1, il primo canale pubblico e nel 1964 aprì Nederland 2 (oggi TV 2).

Gli anni Sessanta furono caratterizzati anche dalla diffusione delle emittenti pirata, che trasmettevano abusivamente dal mare del Nord: la più popolare era l'emittente radio “Veronica” mentre l'unica TV pirata, di vita breve, si chiamava REM ma, dopo il 1973, gradualmente il fenomeno andò estinguendosi. Gli anni Sessanta furono anche gli anni in cui il concetto di “settorializzazione” perse di importanza: la gente iniziava ad apprezzare la possibilità di scelta e ad ascoltare e guardare emittenti “estrane” al proprio settore.

Secondo il Broadcasting Act del 1967, che per la prima volta fissava le regole del servizio pubblico olandese, il tempo di trasmissione delle TV pubbliche e i fondi dovevano essere ripartiti, come per le radio, in quote, assegnate alle diverse organizzazioni in funzione dello “status” di ognuna. Il sistema è tuttora in vigore e lo status⁴ è assegnato in base al numero di cittadini che aderiscono all'organizzazione⁵.

Nel 1988, l'85% delle famiglie olandesi usufruiva della Tv via cavo ed alla fine del 1999 la percentuale era salita al 91%; la legge sui media del 1988⁶ permetteva la Pay tv, ma proibiva le Tv private che trasmettessero dall'Olanda. Contemporaneamente, le direttive comunitarie lasciavano campo libero alle stazioni televisive straniere, pubbliche o private, diffuse via cavo in Olanda, purché trasmettessero dall'estero.

Nel 1989 RTL-Veronique, nata dall'unione della Lussemburghese RTL con l'emittente pirata Veronica inizia a trasmettere via satellite; viene accreditata dall'Authority per i media come tv straniera, perché trasmette dal Lussemburgo, pur essendo prodotta in Olanda, e per questo può trasmettere via cavo ed in pochi anni diventare leader del mercato televisivo olandese⁷.

Nel 1995 si lancia sul mercato televisivo il gruppo olandese Arcade Group, importante marchio musicale e proprietario di numerose radio: nascono così TV 10, che trasmette soprattutto vecchi serial, e TMF, equivalente olandese di MTV, di grande successo.

³ Informazioni tratte da C. VALMACHINO, *Il sistema olandese: un'unica classificazione per gli audiovisivi*, in P. AROLDI (cur.), *Il gioco delle regole*, Milano, 2003, pp. 167-185.

⁴ Il più alto è denominato A-status.

⁵ Il minimo di membri per fondare un'associazione con lo scopo di trasmettere televisione o radio è oggi fissato in trecentomila iscritti.

⁶ Nello stesso anno venne fondata la terza rete tv pubblica, Nederland 3.

⁷ La rete venne in seguito pesantemente multata dall'Authority per le attività commerciali, un tempo proibite ai soggetti del circuito pubblico e fu perciò costretta a vendere le quote; si trasformò così in RTL4, ad oggi la rete più vista in Olanda, con un pubblico prevalentemente composto da casalinghe e famiglie.

Nello stesso anno appare anche SBS6, un canale del gruppo svedese-americano SBS⁸ che si specializza in reality show, notizie regionale e programmi erotici notturni.

Tra i canali oggi a disposizione del pubblico olandese è necessario ricordare KinderNet, rete specializzata in programmi per bambini, che trasmette solo al mattino, soprattutto cartoni animati stranieri, ed è una delle poche reti a tradurre le serie in olandese.

2.2 Le “organizzazioni” del servizio televisivo pubblico

Oggi il servizio pubblico olandese comprende l’organizzazione centrale NOS, che ha ottenuto una nuova licenza decennale nel 2000 ed è responsabile per tutti i programmi di sport⁹, le news e gli eventi di rilevanza nazionale.

Altra organizzazione di spicco è la NPS (*Nederlandse Programma Stichting* – Corporazione Olandese per la Programmazione), fondata nel 1994 e responsabile per i programmi culturali, i programmi per ragazzi e quelli per le minoranze.

Le altre organizzazioni¹⁰, secondo il citato criterio dello “status”, si dividono il resto del tempo di trasmissioni sulle tre reti pubbliche. Dal 2000 le organizzazioni non ricevono più una licenza individuale ma sono oggetto di una verifica quinquennale sulla propria prestazione: è questa l’occasione in cui si decide se tali organizzazioni possono fare parte o meno del servizio pubblico.

La spartizione degli spazi tra le organizzazioni sulle diverse reti è funzionale ad un sistema per cui la tv pubblica mira a garantire un servizio di base fondato sulla varietà dei programmi e dei generi e sul principio che lo spettatore è un cittadino più che un consumatore. La TV pubblica deve garantire una “rappresentazione bilanciata della società, degli interessi e delle opinioni della popolazione circa la società, la cultura, la religione, le credenze¹¹”.

Allo stato attuale le tv pubbliche sono così ripartite: Nederland 1 ha una programmazione tradizionale, centrata sui valori e sulla morale, grazie al contributo delle organizzazioni religiose; i generi prevalenti sono informazione e fiction. TV2 è invece la rete con maggiori difficoltà ad esprimere un’identità coerente: trasmette programmi popolari per la famiglia, sport, documentari e trasmissioni religiose. Nederland 3 è infine focalizzata su cultura e informazione, indirizzata ad un target di cultura medio-alta; su questa rete, definita anche “la casa per i bambini” è stata creata una fascia speciale tra le 16 e le 19 appositamente pensata per i bambini fino a 12 anni.

Il servizio pubblico è finanziato da una tassa per la licenza che ogni ente televisivo versa annualmente allo Stato ed anche dagli introiti pubblicitari; può offrire servizi via internet e canali tematici, ma non *pay tv*. Per quanto riguarda le produzioni indipendenti, la compagnia più forte è certamente la nota Endemol, fondata nel 1993 e ormai ramificata con i suoi format in tutta Europa.

2.3 Il quadro normativo

Il servizio televisivo olandese è regolato dalla “Legge sui Media” pubblicata per la prima volta in Gazzetta Ufficiale nel 1987¹²; alcune lacune sono state poi colmate con il Decreto sui media del 19 novembre 1987. Le Direttive TSF sono state recepite, quasi testualmente, nella citata legge, emendata più volte nel corso degli anni.

In tutte le revisioni degli anni ’90 è stato chiaro l’intento di rafforzare il servizio pubblico e di meglio regolamentare l’emittenza privata; la gestione degli spazi pubblicitari è stata affidata ad

⁸ Per un approfondimento sul sistema televisivo svedese si rimanda al capitolo successivo.

⁹ In Olanda, i diritti per i principali eventi sportivi appartengono tuttora al servizio pubblico.

¹⁰ Le principali sono: le storiche AVRO, KRO, NCRV, VARA e VPRO; la TROS entrata negli anni ’60 e la BNN entrata nel sistema nel 1998. Tutte, tranne quest’ultima, hanno uno status A.

¹¹ Legge sui Media, 2001, art. 13c.

¹² *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1987, 249 – media Wet, in *Staatsblad* 249 del 1987.

un organismo indipendente, lo STER, fondato nel 1967 con l'obiettivo primario di evitare che i pubblicitari influenzassero la programmazione televisiva.

Per quanto concerne la tutela dei minori, il governo olandese, con il memorandum *Niet voor alle leeftijden* (non per tutte le età) ha dichiarato la sua preferenza per l'autoregolamentazione: la legge sui media, nella versione del 1998, ha auspicato la creazione di un organismo centralizzato di autoregolamentazione per la classificazione dei media audiovisivi, che stabilisca criteri di rating, crei un ufficio reclami e statuisca le procedure per trattare i reclami, inclusa la possibilità di imporre sanzioni.

La versione del 2001 della Legge (artt. 52d e 53 e 71g) ha aggiunto che le emittenti sia pubbliche che private o le organizzazioni di *broadcasting* possono trasmettere programmi considerati nocivi – non gravemente – per lo sviluppo fisico, mentale e morale dei minori, solo nel caso in cui esse siano membri dell'organizzazione accreditata per l'autoregolamentazione e ne applichino le regole. Da questo auspicio, è nato nel 1999 il NICAM, *Netherland Institute for the Classification of Audiovisual Media*¹³, organizzazione cui aderiscono le emittenti televisive olandesi, i distributori di home video, DVD e videogiochi, le videoteche ed i commercianti¹⁴.

E' opinione del Segretario di Stato che la strada dell'autoregolamentazione sia preferibile rispetto alla supervisione del *Commissariat voor de Media* (Authority), che interviene sui programmi solo in casi particolari, come per supervisionare il rispetto dell'art. 52d, che proibisce del tutto la diffusione televisiva di opere che possano gravemente nuocere allo sviluppo dei minori di 16 anni.

Il divieto di distribuire prodotti cinematografici nocivi per i minori nelle sale o attraverso videonoleggi è espressamente sancito all'art. 240 bis del Codice penale¹⁵. In virtù di tale norma, i gestori delle sale cinematografiche hanno il diritto di chiedere l'esibizione di un documento di identità per verificare l'età o, se sospettano che qualcuno può essere più giovane di 16 anni, di rifiutare l'ammissione alla visione di un film classificato come vietato ai minori di 16 anni¹⁶; dal 2005 anche per i gestori di negozi di videonoleggio è obbligatorio far esibire ai propri clienti un documento di identità.

2.4 Gli organi di controllo

Il Ministro dell'Educazione, Cultura e Scienza è responsabile della stesura di un rapporto biennale sul recepimento della Direttiva TSF, indirizzato al *Commissariaat voor de Media* (CM). Il Ministero si fa mediatore presso la Corona per la concessione della licenza alle organizzazioni pubbliche, dopo aver ricevuto il parere del CM; la licenza può essere ritirata dal Ministro qualora le organizzazioni non rispettino le norme della Legge e del Decreto sui Media.

Tra gli organi di controllo un ruolo di fondamentale importanza riveste il citato *Commissariaat voor de Media* (CM), fondato nel 1988: è responsabile del monitoraggio e dell'applicazione delle disposizioni contenute nella Legge e nel Decreto sui Media nonché delle regolamentazioni preparate dallo stesso. Le attività del CM riguardano sia le tv pubbliche che quelle private. Il CM è costituito da quattro divisioni:

1. La divisione "Tempo di programmazione e trasmissioni via cavo", che si occupa di concessione delle licenze e trasmissioni via cavo. Tale divisione alloca i tempi di trasmissione nazionali alle organizzazioni educative, religiose, politiche secondo le percentuali stabilite ogni anno dal Ministero dell'Educazione, Cultura e Scienza.
2. La divisione "Supervisione dei programmi", che si occupa di regolamentazione della programmazione, pubblicità e sponsorizzazioni clandestine; svolge attività di monitoraggio sul-

¹³ www.kijkwijzer.nl.

¹⁴ Internet è escluso dalle attività del NICAM.

¹⁵ L'articolo prevede la pena della reclusione fino ad un anno.

¹⁶ Unica eccezione alla regola è l'ipotesi in cui il minore sia accompagnato da un genitore; in questi casi sarà consentito l'accesso al minore di non oltre un anno rispetto a quanto previsto dalla classificazione.

- la programmazione e si affida, per il monitoraggio, solo sui dati forniti dalle emittenti, che a loro volta in diversi modi provvedono ad un monitoraggio interno¹⁷.
3. La divisione “Affari legali”, che cura gli aspetti procedurali nei casi di infrazione¹⁸
 4. La divisione “Supervisione finanziaria” che controlla le finanze del servizio pubblico e supervisiona la gestione delle attività commerciali da parte delle pubbliche emittenti.

Il CM è un organo indipendente dal Governo, i suoi membri vengono nominati con Decreto Reale, su parere del Ministro dell’Educazione, Cultura e Scienza, e non possono ricoprire cariche pubbliche o essere coinvolti in alcun modo nelle attività di emittenti o case editrici. L’attività di monitoraggio è sempre svolta ex post, laddove la Legge sui Media proibisce il controllo preventivo.

Per quanto concerne l’attività di tutela dei minori, il CM ha il potere di non rinnovare le licenze agli operatori commerciali che non rispettino la normativa, ivi incluso l’obbligo di creare programmi di qualità per i minori e di mandare in onda quote fissate di programmi *educational*. Il CM interviene inoltre supervisionando i programmi che possono nuocere “gravemente” allo sviluppo dei minori, in accordo con la Direttiva TSF e controlla la messa in onda dei film.

Il potere di sanzionare la messa in onda di programmi nocivi (ma non “gravemente” spetta invece al NICAM.

Il NICAM è stato accreditato nel 2001 dal Ministero dell’Educazione come organismo ufficiale di autoregolamentazione; esso garantisce la valutazione indipendente e la regolamentazione dei programmi pregiudizievoli per i minori di 16 anni, coinvolge adeguatamente rappresentanti dei consumatori, gruppi che hanno ottenuto la licenza per attività di *broadcasting*, esperti nel campo dei media audiovisivi e produttori di audiovisivi. Del NICAM, fondato nel 1999, sono membri tutte le emittenti televisive olandesi, i distributori di film, gli operatori del settore cinematografico, i distributori di home-video, DVD e videogiochi, le videoteche ed i commercianti.

2.5 *Kijkwijzer: la segnaletica quale sistema di protezione dei minori*

Il sistema di classificazione delle produzioni audiovisive messo a punto dalla Commissione accademica del NICAM si chiama *Kijkwijzer*, è in uso dal 2001 ed informa genitori ed educatori circa l’eventuale nocività di programmi, film, prodotti su video o DVD; è un sistema fondato sulla valutazione dei contenuti in base all’età dei telespettatori. Su ognuno dei prodotti valutati, sono indicati i riferimenti al pubblico che può accedervi: i prodotti possono essere “per tutte le età” oppure la visione può essere inadatta ad un pubblico minore di anni 6, 9, 12 o 16. Con l’aiuto di appositi pittogrammi, il *Kijkwijzer* mostra anche il problema inerente i contenuti del prodotto: violenza, paura, sesso, discriminazione, droghe e alcool, turpiloquio.

Le classificazioni e i pittogrammi sono applicati nelle locandine dei film, nelle campagne pubblicitarie, sugli involucri di video e DVD, negli spazi dedicati ai programmi televisivi dei magazine, prima dell’inizio di un film, sia al cinema che in TV¹⁹.

I membri del NICAM hanno a disposizione un sistema di “autovalutazione” della propria programmazione: l’analista interno agli enti membri infatti sarà chiamato a rispondere a 30 domande attraverso internet, alla fine delle quali la corretta classificazione (cd. *age rating*) apparirà in automatico sullo schermo.

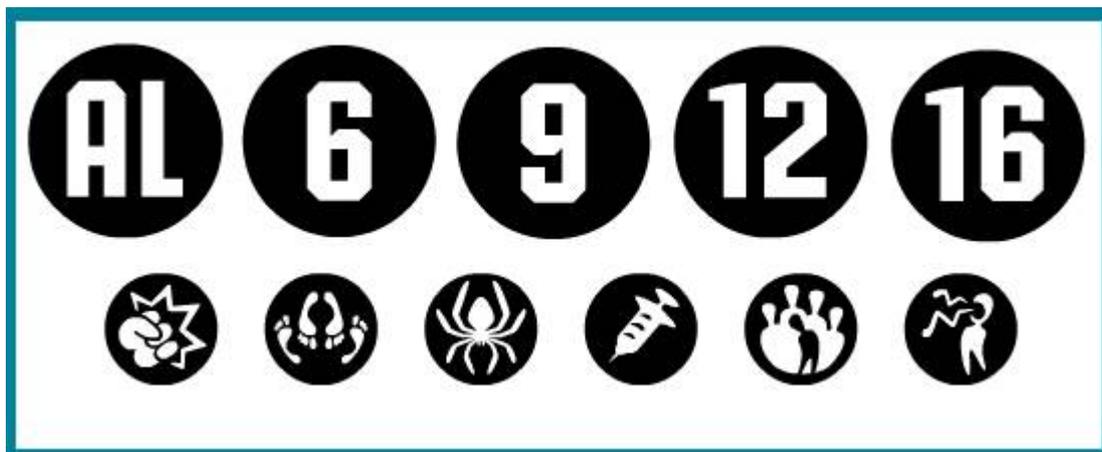
Non tutte le domande si applicano a tutti i generi di programmi, laddove il programma elimina in automatico le domande irrilevanti per quel tipo di produzione. Generalmente, le 30 domande sono accompagnate da esempi molto espliciti o audiovisivi e diventano man mano più specifiche; per le trasmissioni tv, ad esempio, le prime domande avranno a che fare con la tipologia di tra-

¹⁷ In passato, il CM ha incontrato non pochi problemi nella raccolta dei dati; le pay-tv infatti non fornivano alcun tipo di dato, ritenendo che il rispetto degli obblighi di programmazione non le riguardasse.

¹⁸ Il CM ha il potere di irrorare sanzioni sino a 90mila euro in caso di infrazione.

¹⁹ Il *Kijkwijzer* ha sostituito tutti i precedenti sistemi, incluso quello apposito per i film, il *Filmkeuring*, prima controllato dal Governo.

smisione (es. fiction, film, cartone, talk show ecc.) e poi, a seconda del tipo di trasmissione, si dettaglieranno maggiormente²⁰.



(fonte: www.kijkwijzer.nl. Questo il significato dei simboli sulla prima riga: per tutte le età, vietato ai minori di 6 anni, v.m. 9, v.m. 12, v.m. 16. Seconda riga, pittogrammi: scene di violenza, scene di sesso, scene di terrore, droga e abuso di alcool, discriminazione, turpiloquio).

2.6 Gli obblighi di programmazione

Come sopra accennato, la destinazione dei tempi di trasmissione a particolari generi di programmi è uno degli elementi centrali della regolamentazione olandese: ci sono regole stringenti per quanto riguarda i contenuti, la lingua e l'origine delle produzioni.

Per quanto concerne i contenuti è stabilito che il 25% della programmazione pubblica abbia natura culturale ed il 35% abbia natura informativa o educativa. E' pertanto palese, anche in vista della tutela dei minori, il peso decisivo che la normativa olandese assegna alla produzione culturale, educativa ed, in generale, di qualità. La Legge sui media stabilisce altresì, come accennato, di assegnare una quota del tempo televisivo ad un gruppo specializzato in programmazione *educational*, il cui Consiglio include esperti delle organizzazioni nazionali nel campo dell'educazione, della formazione e dello sviluppo personale.

2.7 I programmi "potenzialmente nocivi"

La modifica della Legge sui Media avvenuta nel 2001 ha implicato un'integrazione degli articoli 52d e 53, inserendo alcune norme *ad hoc* a tutela dei minori. In particolare, precisa che i programmi di gruppi che abbiano ottenuto la licenza per attività di *broadcasting* non debbano nuocere seriamente allo sviluppo fisico, mentale e morale delle persone sotto i 16 anni di età.

Gli stessi programmi possono invece avere contenuti che nuocano – ma non gravemente – allo sviluppo fisico, mentale e morale dei minori di 16 anni solo nel caso in cui i relativi gruppi siano membri di un'organizzazione accreditata dal Ministero e siano soggetti alle regole e alla supervisione della stessa. Si parla in questo caso di opere "potenzialmente nocive" e la maggiore problematicità risiede nella loro individuazione, non essendo stata messa a punto una definizione oggettiva e dettagliata delle stesse. Inevitabilmente infatti, i giudizi circa la possibile pericolosità di un determi-

²⁰ Le domande relative alla violenza, ad esempio, che sono divise in sei blocchi, riguardano per il primo i talk show e vertono sul loro realismo e sulla natura fisica o psicologica della violenza. Il secondo blocco, invece, che riguarda programmi diversi dai talk show, vede l'analista impegnato a dover specificare con quale frequenza appaiono sullo schermo atti di violenza di ogni genere (armi, guerra, percosse ecc.).

nato contenuto sono soggettivi e dipendono dagli standard morali di chi giudica in un determinato tempo e in un determinato luogo. Consci di tale limite intrinseco, gli stessi promotori del sistema “a domande” sopra illustrato ammettono che il *Kijkwijzer* è un sistema soggettivo ed in quanto tale sempre aperto ad integrazioni e risistemazioni.

2.8 I minori e la pubblicità

La normativa olandese prevede delle regole piuttosto rigide sui tempi da poter destinare agli spot pubblicitari in TV, prevedendosi un tetto massimo del 10% annuo della programmazione per le TV pubbliche, da poter destinare alla pubblicità. Con particolare riferimento ai minori, il Decreto sui Media stabilisce che i programmi per minori di 12 anni sulla TV pubblica non possano mai essere interrotti da spot. Sulle reti commerciali, l'interruzione è possibile solo per i programmi che durano più di 30 minuti. La sponsorizzazione è invece sempre proibita, in caso di trasmissione per ragazzi.

Esiste infine in Olanda un Codice di Autoregolamentazione Pubblicitaria (*Voorschriften voor de Nederlandse Etherreclame*) – sottoscritto dalla *Advertise Code Foundation*, cui aderiscono pubblicitari, media e consumatori – dove sono stabilite delle regole generali riguardo la veridicità, il buon gusto, la decenza, la salute, il pubblico interesse, l'utilizzo di dati e termini scientifici all'interno degli spot.

Si statuisce che la pubblicità non deve ingannare i bambini (si intendono i minori di 12 anni) riguardo alle qualità e alle capacità del prodotto. Sono infine disciplinati rigidamente modi e tempi di trasmissione degli spot relativi ad alcool, tabacco e medicinali durante la programmazione per ragazzi.

CAPITOLO 3 - LA TUTELA DEI MINORI NEL SISTEMA TELEVISIVO SVEDESE²¹

3.1 Il sistema televisivo in Svezia: panoramica

L'apparente povertà del quadro normativo svedese in materia di media ed in particolare di tutela dei minori, corrisponde in realtà ad una generale essenzialità del sistema di regolamentazione sull'argomento che non ne penalizza l'efficacia e che è dovuta, soprattutto, alle ridotte dimensioni "mediatiche" del mercato svedese.

L'esposizione al mezzo televisivo da parte della popolazione svedese e dei minori, in particolare, è piuttosto limitata, oltre che una delle più basse tra gli Stati membri dell'Unione europea. Gli svedesi spendono molto meno tempo a guardare la televisione che la media dei loro concittadini europei e la stessa industria televisiva è relativamente giovane.

In Svezia esistono due reti principali: SVT e TV4. La *Sveriges Television – SVT* è il servizio pubblico svedese che opera principalmente con due canali nazionali (SVT1 e SVT2), senza pubblicità e finanziato esclusivamente dal canone di abbonamento. Le due reti pubbliche operano congiuntamente, pur avendo caratteristiche differenti: SVT1 è più tradizionale, mentre SVT2 appare più innovativa e maggiormente concentrata sugli approfondimenti. La televisione pubblica comprende anche *The Swedish Educational Broadcasting Company (SV UR)* che non ha un proprio canale ma trasmette su SVT 1 e 2 venti ore settimanali di programmi educativi.

C'è poi TV4, il primo canale commerciale terrestre a carattere nazionale che ha cominciato a trasmettere nel 1992: è finanziato dagli introiti pubblicitari e corrisponde una concessione annua al Governo per poter trasmettere. Racchiude sedici stazioni locali associate, con il compito di fornire una finestra quotidiana sulle news locali.

Per quanto riguarda infine la TV digitale, in Svezia le trasmissioni digitali sul network terrestre sono cominciate il 1° aprile 1999 e il 30 novembre 2000 il Parlamento svedese ha deciso che le trasmissioni digitali terrestri dovessero essere estese per coprire l'intero Paese.

3.2 Il quadro normativo

Obiettivo primario delle misure del Governo materia di media è favorire la varietà, la qualità e la libertà di espressione, nonché garantire l'indipendenza dei mass media. Tale regola vale sia per le televisioni commerciali che, soprattutto, per il servizio pubblico.

I principali strumenti normativi svedesi, assieme a *Guidelines* e *Chartes* interne sono:

1. La Legge Fondamentale sulla Libertà di espressione (*Yttrandefrihetsgrundlagen – YGL*, in *Swedish Code of Statutes (SFS)* 1991, p. 1469);
2. Il *Broadcasting Act* del 1996;
3. La Legge sulla radio e la televisione (*Radio och TV lag RTL*, in SFS 1996, p. 844);
4. La Carta dei Servizi per il servizio pubblico, del 1996;
5. La Legge sulle pratiche di marketing (in SFS 1995, p. 450), per quanto concerne le norme pubblicitarie.

Per quanto riguarda in particolare la TV pubblica, è opportuno evidenziare che i vecchi accordi con lo Stato sono stati sostituiti da una licenza nel 2001, come previsto dal *Broadcasting Act* del 1996. Tale licenza contiene la maggior parte delle richieste di programmazione contenute nei vecchi ordinamenti: obiettività, imparzialità, varietà, qualità e un'appropriata rappresentazione delle varie regioni.

²¹ Le informazioni contenute in questo capitolo sono tratte da P. ORTELLI, *La tutela dei minori in Svezia* in P. AROLDI (cur.) *Il Gioco delle Regole*, Milano, 2003, pp. 241-262.

3.3. Gli organi della tutela

La scarsità delle norme relative alla protezione dei minori in TV nelle leggi e nei codici citati nonché la loro genericità, spiega la mancanza di provvedimenti adottati invece in altri Paesi europei, come la semaforica e le fasce orarie. Esistono tuttavia degli organismi di controllo creati al fine di monitorare la programmazione televisiva e di verificare il rispetto delle regole vigenti.

Le principali autorità che operano nel settore dei media sono:

1. L'Authority per la Radio e la Televisione (*Radio-Och TV Verket*²²), autorità supervisore cui tutti coloro che trasmettono programmi in accordo con la Legge sulla Radio e le TV sono registrati;
2. La Commissione per il Broadcasting (*Granskningamnden for Radio och TV – GRN*²³), cui è affidato il controllo dei programmi televisivi e radiofonici ex post;
3. Il *Council on Media Violence*, commissione governativa relativa alla rappresentazione della violenza e l'influenza dei media, il cui lavoro ricopre tutte le principali raffigurazioni media: film, tv, video, computer, videogiochi, internet.

L'Authority è un organismo governativo che provvede ad assegnare le licenze per trasmettere sul territorio nazionale e sottomette al Governo stesso le proposte per trasmettere in digitale terrestre. Ha il compito di definire come le licenze devono essere distribuite e, in particolare, si occupa di monitorare lo sviluppo nell'area dei media. Per svolgere tale compito deve raccogliere, compilare e pubblicare statistiche e altre informazioni rilevanti relative alla proprietà, alla struttura, alla tecnologia e all'economia dei media.

La Commissione per il Broadcasting, invece, è un'autorità statale che supervisiona l'adesione dei contenuti della programmazione ai provvedimenti delle leggi che regolano i servizi di *broadcasting* e le licenze assegnate dal Governo. Sulla base delle regole di programmazione adottate dai Paesi membri dell'Unione europea, la Commissione esamina anche le trasmissioni dei canali stranieri distribuite dai satelliti alla popolazione svedese e i nuovi canali digitali terrestri.

Come accennato, non esiste in Svezia un particolare strumento tecnico di controllo; non vi sono né segnaletiche *ad hoc* né fasce orarie prestabilite. Tuttavia, la Commissione ritiene che i contenuti dei programmi trasmessi dopo le 21 non siano da considerarsi adatti ad un pubblico di età inferiore ai 12 anni, e lo stesso principio vale per gli spot pubblicitari trasmessi dopo quell'ora. In questo modo, le 21 diventa una sorta di orario spartiacque (*watershed*), che solitamente si applica dal lunedì al giovedì ma che non è definitivo e assoluto.

Le revisioni prese in esame hanno origine solitamente da un reclamo presentato dallo spettatore o da parte del Direttore della Commissione: un reclamo deve essere scritto e presentato in Commissione entro sei mesi dalla sua trasmissione, specificandosi le generalità di chi lo effettua. Successivamente, la Commissione invia una copia del reclamo al responsabile della compagnia di *broadcasting*, cui potrà anche essere comminata una sanzione. L'intero procedimento ha una durata massima di sei mesi dalla presentazione del reclamo stesso e si conclude con una decisione scritta della Commissione²⁴ che può essere di tre tipi:

1. esonero: si ritiene che il *broadcaster* non abbia violato alcuna norma di legge o della licenza;
2. critica: il programma o l'azione del *broadcaster* è giudicata lacunosa nel rispetto di qualche cosa, ma gli errori non sono tali da costituire una violazione delle regole;
3. censura: violazione di una o più norme, cui fa seguito una multa ed un'ordinanza.

²² www.rtvv.se.

²³ www.grn.se.

²⁴ La Commissione è composta da un presidente e da sei membri regolari, di nomina governativa, rappresentanti dei vari settori della società (politici, esponenti dei media e della cultura) e si riunisce, normalmente, ogni seconda settimana del mese.

Il *Council of Media Violence*, infine, è un comitato del Ministero della Cultura, istituito nel 1996 al termine di un lungo dibattito parlamentare sulla violenza nei media; i suoi compiti si sono evoluti nel corso del tempo e oggi si concretizzano nello studiare le rappresentazioni di violenza nei filmati e i cambiamenti nel mercato dei media, nel seguire e sostenere la ricerca scientifica nel campo della violenza sui media e nell'accertare che la legislazione si tenga al corrente dello sviluppo e delle tendenze della società. A tali scopi, il Council pubblica periodicamente una serie di relazioni.

3.4 I minori e la violenza

Al di là della scarsità di norme e disposizioni in materia di tutela dei minori, per i motivi sopra accennati, uno dei temi che maggiormente emerge nel dibattito su minori e tv è senza dubbio la violenza.

Risulta, per i regolatori, molto difficile trovare un giusto equilibrio tra il diritto alla libertà di informazione sancito dall'art. 10 della Convenzione europea per i Diritti dell'Uomo nonché dalla Legge nazionale svedese sulla libertà di espressione e la protezione dell'audience dai contenuti dannosi della programmazione.

È altresì vero che l'attitudine e le soluzioni adottate dai Paesi nordici e anglosassoni nel loro insieme – Svezia compresa – sono molto differenti rispetto a quelli adottati dai Paesi mediterranei. In Svezia, infatti, la rappresentazione della violenza è l'aspetto più serio e rilevante nella protezione dei minori in tv: non a caso il tema ricorre spesso nei testi normativi sopra citati e ai *broadcaster* è chiesto di esercitare un severo controllo sulle scene di violenza, soprattutto prima delle ore 21.

Senza dubbio, i controlli sono più rigorosi per quanto riguarda la tv pubblica che non quella commerciale, laddove quest'ultima – come ovvio – trasmette più frequentemente fiction e programmi contenenti scene di violenza, seppur mai eccessive.

Come accennato, le questioni inerenti i contenuti violenti sono di competenza della Commissione per il Broadcasting, la quale applica, ordinariamente, lo spartiacque delle ore 21, facendo un'eccezione per i telegiornali, dove il watershed è anticipato alle 19²⁵.

In generale la Svezia, così come l'Olanda e la Danimarca, è più tollerante nei confronti dei film erotici rispetto ad altri Paesi europei, dimostrandosi invece molto più severa sul tema della violenza.

3.5 I minori e la pubblicità

La questione della pubblicità desta particolare clamore in Svezia, laddove vige il divieto di trasmettere spot pubblicitari indirizzati a bambini al di sotto dei 12 anni, divieto che trova il consenso delle organizzazioni dei consumatori, di una vasta fetta di pubblico svedese e dell'Associazione svedese per la pubblicità.

La principale motivazione addotta a sostegno del divieto è che i bambini al di sotto di una certa età non riescono a comprendere del tutto cos'è uno spot pubblicitario e a distinguere quindi il programma tv dalla pubblicità. I

Il compito di supervisionare il rispetto di tale divieto è affidato ad un "Difensore civico dei bambini" che riferisce il suo operato al Ministero per gli Affari sociali, evidenziando tutti i casi in cui sia opportuno l'intervento dei servizi sociali. Il principale strumento legislativo in materia è la citata Legge sulla Radio e la televisione, che dedica alla pubblicità televisiva il suo cap. 7, precisando tempi e modi di trasmissione degli spot e – tra l'altro - la necessità di accompagnare gli spot

²⁵ Quando si parla, in questa sede, di scene di violenza, ci si riferisce a tutto ciò che può essere definito violenza "ordinaria" laddove contenuti particolari (vedi scene di violenza cruda o pornografia minorile) sono già di per sé vietati dal Codice penale svedese.

pubblicitari con un segnale sonoro, in tal senso applicando in maniera restrittiva quanto previsto dalla direttiva TSF.

Specifici divieti in tema di tabacco, medicine prescrivibili e bevande alcoliche sono contenuti nei provvedimenti normativi *ad hoc*; per quanto riguarda i giocattoli, un accordo tra le aziende produttrici nazionali di fatto limita al minimo la pubblicizzazione degli stessi in tv, in accordo anche con l'Agenzia del Consumatore.

Il fatto che, in generale, la Svezia abbia restrizioni molto severe per quanto concerne la pubblicità è di fatto dovuto alla tradizione socio-culturale svedese per cui la visione della tv e l'esposizione alla pubblicità sono molto limitate, nonostante la crescita della Tv commerciale dagli anni '90 in poi²⁶.

²⁶ Interessante in tale contesto il caso "De Agostini", che portò negli anni '90 alla ribalta il divieto svedese e divenne una questione allargata a tutti i Paesi membri Ue. Il caso riguardava una pubblicità originariamente trasmessa sul canale satellitare TV3, con base a Londra; dopo accese discussioni, fu deciso dal Market Court che la trasmissione dello spot sul network domestico TV4 era in conflitto con i divieti imposti dalla normativa svedese, ciò comportò la sospensione della trasmissione e la comminazione di una multa all'azienda De Agostini, ritenendosi impropri ed ingannevoli gli spot.

CAPITOLO 4 - LA TUTELA DEI MINORI NEL SISTEMA TELEVISIVO PORTOGHESE

4.1 Gli organi della tutela

Alla luce delle innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2004, è opportuno aprire la trattazione delle regole vigenti nel sistema televisivo portoghese con una panoramica sugli organi incaricati di vigilare sulla tutela dei minori in Tv.

Il sistema portoghese di tutela dei minori in tv si è avvalso, sino al 2005, del supporto dell'*Alta Autoridade para a Comunicação Social* (AACS), un organo costituzionale indipendente, incaricato di rilasciare le licenze per gli operatori radio-tv, nonché di emettere pareri sulla nomina o sull'esonero dei direttori di tutti gli organi pubblici facenti attività di comunicazione e informazione. L'AACS era altresì chiamata a raccogliere le segnalazioni del pubblico, a valutare le violazioni della normativa e dei codici di autoregolamentazione, potendo comminare alle emittenti, in caso di violazioni, sanzioni pecuniarie. Nell'esercizio di una stretta attività di controllo sul rispetto della legislazione vigente, l'AACS è stata a lungo affiancata nelle sue funzioni dall'*Instituto da Comunicação Social* (ICS) – organismo nato per rendere esecutive, sviluppare e seguire da vicino le politiche per la comunicazione.

L'AACS ha cessato la sua attività il 17 febbraio 2005, a seguito della riforma costituzionale attuata nel 2004, con la quale si è riscritto l'art. 39 della Costituzione della Repubblica portoghese e si è in materia prevista la costituzione di un unico "Regolatore per i media".

Sempre in conseguenza della riforma costituzionale, anche l'ICS ha terminato i suoi lavori il 31 maggio 2007 ed è stato sostituito, a decorrere dal 1 giugno 2007, nell'esercizio di quelle che erano le sue competenze, dal *Gabinete para os meios de comunicação Social* (GMCS).

L'ICS, istituito dal Decreto legge n. 34 del 31 gennaio 1997, era una persona giuridica di diritto pubblico con la natura di ente pubblico, che operava sotto la supervisione del membro del Governo responsabile per i media. Come accennato, ha svolto principalmente attività di progettazione, attuazione e valutazione dei mezzi di comunicazione; in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, ha inoltre definito e attuato la politica estera per il settore della comunicazione, e per l'attuazione del sistema di incentivazione dei mezzi di comunicazione di massa.

Il nuovo organo di regolamentazione, voluto a seguito della Legge costituzionale 1/2004 è denominato *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (ERC).

L'ERC è stato istituito dalla Legge n. 53 dell'8 novembre 2005 ed ha effettivamente cominciato la sua attività il 17 febbraio 2006, a seguito dell'insediamento del suo Consiglio direttivo. Al fine di raggiungere il suo obiettivo primario – che si concretizza nella regolamentazione e nella supervisione di tutte le emittenti pubbliche e private portoghesi – L'ERC è una persona giuridica di diritto pubblico, avente natura di organismo amministrativo indipendente, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria e di un proprio patrimonio.

Dal punto di vista organizzativo, l'ERC è composto da un Consiglio direttivo, responsabile per la progettazione e l'attuazione degli interventi normativi; da un Comitato esecutivo, le cui funzioni si traducono nella gestione dei servizi e degli aspetti amministrativi e finanziari; da un Advisory Council, organo con funzioni consultive; da un Revisore, che controlla la legittimità e l'efficacia della gestione finanziaria e delle attività dell'ente.

Nello svolgimento delle sue funzioni, l'ERC è chiamato a garantire il rispetto dei diritti e dei doveri costituzionalmente sanciti, tra i quali la libertà di stampa, il diritto all'informazione, l'indipendenza dai poteri politici ed economici e il confronto di diversi punti di vista. L'ERC supervisiona inoltre il rispetto della legislazione secondaria vigente rivolta ai *broadcaster* e promuove strumenti tesi a migliorare l'efficacia ed il buon funzionamento del mercato in cui operano.

4.2 Le emittenti portoghesi e le forme della co-regolamentazione

Le principali emittenti portoghesi, con diffusione nazionale, sono RTP1, RTP2, SIC e TVI.

- RTP1: il canale di punta della RTP, la società portoghese del servizio radiotelevisivo pubblico, presenta una programmazione generale, composta principalmente da news, talk show, fiction nazionali e internazionali e intrattenimento. È il secondo canale più visto in Portogallo.
- RTP2: il secondo canale della televisione portoghese, si concentra più sulla programmazione intellettuale e culturale.
- SIC: è la prima stazione televisiva privata portoghese. Trasmette talk show e telenovelas per più di 8 ore ogni giorno.
- TVI: seconda stazione privata, si concentra principalmente su telenovelas portoghesi e talk-show, con un pubblico soprattutto composto da casalinghe e anziani. È il canale più visto TV in Portogallo con uno share del 30%.

Un quinto canale nazionale si aprirà con l'introduzione della televisione digitale terrestre nel 2009, in Portogallo.

Tali reti hanno sottoscritto diversi accordi nel corso degli anni, aventi come obiettivo primario la tutela dei minori in TV; si ricorda in particolare, nel 1997, la stipula dell'Accordo sulla rappresentazione della violenza, nel 2001, la firma di un Protocollo sulla salvaguardia della dignità umana in TV e, nel 2003, la sottoscrizione di una Dichiarazione di principi sulla trasmissione in TV dei processi giudiziari.

Accanto alla specificità dei contenuti dei singoli accordi, in Portogallo, come nella maggior parte dei Paesi europei, si fa ricorso sia allo strumento della segnaletica che a quello della fascia oraria, (il più volte citato *watershed*).

Per tutte le reti televisive, siano esse pubbliche o private, la normativa vigente prevede infatti un'ampia "fascia oraria protetta", che va dalle 6 del mattino sino alle 23. Dopo tale orario, tutti i programmi suscettibili in influire in modo negativo sulla formazione dei minori sono accompagnati dalla presenza di un bollino rosso permanente per tutta la durata della trasmissione.

Non esiste una segnaletica uniforme per tutte le reti ma, dal settembre 2005, TVI ha implementato un sistema autoregolamentato sperimentale di classificazione dei programmi, sulla base di alcuni parametri per la valutazione dei contenuti problematici. Queste le sigle utilizzate:

- T: per tutti
- 10 AP: per maggiori di anni 10 accompagnati da genitori
- 12 AP: per maggiori di anni 12 accompagnati da genitori
- 16: per maggiori di anni 16
- 18: per maggiori di anni 18.

La valutazione dei programmi e la loro conseguente classificazione si concentra su alcuni fattori particolari, che sono: il linguaggio, la presenza di scene di nudo e sesso, la presenza di scene di violenza, comportamenti emulabili, la presenza di scene di paura, la presenza di scene in cui si consumino alcool, droghe o tabacco.

La normativa vigente prevede inoltre che nel rispetto del principio di salvaguardia dei diritti alla dignità umana e alla privacy dei minori è assolutamente necessario, durante le trasmissioni televisive che coinvolgano in quale modo i minori, evitare la loro identificazione in casi di violenza o pedofilia, evitare altresì la condanna giornalistica che li stigmatizzi come delinquenti ed infine a lesione della dignità umana, soprattutto nei reality show.