

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1887

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore GUBERT

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 DICEMBRE 2002

—————

Norme per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Non v'è dubbio che i messaggi trasmessi da stampa, radio, televisione o resi disponibili dalle reti informatiche hanno un rilevante impatto nell'educazione della persona umana, particolarmente nei periodi della sua vita nei quali maggiore è la plasticità degli orientamenti cognitivi, espressivi e valutativi, quelli che precedono il suo divenire adulta.

Solo l'assunzione di un assoluto relativismo cognitivo ed etico, unito ad un individualismo radicale, potrebbe indurre a negare legittimità ad interventi dello Stato volti a stabilire dei limiti alla possibilità di far circolare pubblicamente messaggi. Tale assunzione, tuttavia, è estranea alla regola fondamentale che gli italiani si sono dati per la loro convivenza in un medesimo Stato, vale a dire la Costituzione. Tale legge fondamentale assegna valore regolativo a principi che sono stati e rimangono patrimonio comune delle popolazioni che vivono in Italia. Sono valori che traggono alimento dalle sedimentazioni delle «visioni del mondo» che tali popolazioni hanno vissuto nella loro storia, tra le quali la più importante e incisiva quella cristiana, comune anche ad altri popoli, particolarmente europei. Fra questi valori rientrano quelli della libertà personale, della giustizia, della solidarietà, dell'uguaglianza, della democrazia, il ripudio della violenza fisica e morale, la tutela della famiglia fondata sul matrimonio e dell'unità della famiglia stessa, la tutela della salute, del diritto al lavoro.

Proprio la convinzione comune di promuovere tali valori ha indotto ad inserire nella legge fondamentale limitazioni ad una libertà assoluta di agire e di comunicare e a garantire una tutela particolare all'infanzia e alla gioventù (articolo 31). La stessa libertà del-

l'iniziativa privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (articolo 41), e lo stesso articolo poi recita: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Benchè, quindi, la produzione e la diffusione di messaggi attraverso mezzi di comunicazione sociale di massa sia divenuta oggetto d'attività d'impresa, esse devono essere soggette a limitazioni in considerazione dei «fini sociali». Tra i «fini sociali» la Costituzione individua in modo specifico «il buon costume», richiamato espressamente con riferimento alla libertà di stampa, di spettacolo e d'ogni altra manifestazione. L'articolo 21 recita, infatti, al suo ultimo comma: «Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume».

Purtroppo, nonostante tali contenuti della legge fondamentale che regge la convivenza degli italiani, si è assistito e si continua ad assistere ad un uso dei mezzi di comunicazione sociale di massa mosso da obiettivi ed interessi che con i valori e i fini sociali promossi dalla Costituzione sono in netto contrasto. È mancata la tutela del bene comune nell'uso di tali mezzi. Alla carta stampata, alla radio, al cinema, e al telefono, mezzi già esistenti all'epoca dell'approvazione della Costituzione, se ne sono aggiunti altri d'impatto e diffusione assai maggiore, quali la televisione, audio e videocassette e, più recentemente, la comunicazione attraverso reti informatiche. Le stesse capacità fisiche di trasmissione sono molto aumentate. Accanto alle reti controllate dallo Stato, più facilmente riconducibili al rispetto dei «fini

sociali», se ne sono aggiunte molte altre, private, con logiche di gestione diverse. La stessa durata d'esposizione ai mezzi di comunicazione sociale di massa è cresciuta, particolarmente per i bambini.

Si è progressivamente superata la fase nella quale si fronteggiavano, specie con riferimento alla produzione filmica o di riviste illustrate, esponenti di orientamenti tradizionali preoccupati di tutelare «il buon costume» ed esponenti di orientamenti più permissivi preoccupati di non limitare la libertà d'opinione, d'espressione e artistica. I primi si sono progressivamente arresi di fronte alle difficoltà nel raggiungere i loro obiettivi e così è venuto meno anche il ruolo dei secondi. Sono progressivamente cadute tutte le limitazioni, anche in orari di trasmissione nei quali più probabile è che tra il pubblico vi siano minori. Normale è la rappresentazione di scene di violenza, anche gratuita. Normale l'esibizione di parti del corpo umano o la rappresentazione di comportamenti attinenti la sessualità che nella maggior parte delle popolazioni viventi in Italia sono protetti dal senso di pudore, riservati alla sfera dell'intimità, pur tenendo in conto i cambiamenti, le riduzioni di portata e d'estensione che «il comune senso del pudore» ha subito negli anni, anche in rapporto a tale mancanza di tutela. E l'assuefazione alla violenza e la violazione della protezione dell'intimità garantita dal pudore sono solo fenomeni più evidenti di una generale deresponsabilizzazione dei gestori dei mezzi di comunicazione sociale di massa rispetto ai più ampi valori tutelati dalla Costituzione.

Di fronte a tale situazione di degrado, che ha indotto alcuni anche a privarsi di taluni di tali mezzi pur di non essere esposti, essi o i loro figli, a messaggi lesivi dei comuni valori, ha cominciato a manifestarsi una reazione non più limitata ai difensori della tradizione, ma estesa anche a forze culturali, sociali, politiche tradizionalmente più portate a posizioni più permissive. Tale reazione appare per ora per lo più circoscritta alla tutela

dei minori, ma i valori che la muovono, superando in parte il relativismo gnoseologico ed etico, progressivamente potranno portare a tutele più ampie, anche della persona adulta, pur sempre esposta agli effetti educativi delle comunicazioni, poichè l'educazione è un processo «permanente».

Una prima conseguenza di tale reazione diffusa, organizzata da movimenti di genitori e di utenti, con il sostegno di sempre più numerosi e documentati studi psicologici e sociologici sugli effetti negativi sulle persone, specie minori, e sulla società in generale, della cessazione di ogni limite, è stata l'adozione di codici di autoregolamentazione, che peraltro sono stati sempre meno rispettati. Si rende quindi necessario un intervento legislativo articolato per dare efficacia alla tutela dei minori.

Sull'oggetto, quindi, del presente disegno di legge, la tutela dei minori nelle comunicazioni sociali di massa, è maturato un consenso ampio. Il presente disegno di legge, peraltro, intende rappresentare solo una prima parte di più estesi interventi regolativi che, sperabilmente, troveranno in un futuro non troppo lontano, i consensi necessari. Esso si muove su più piani, e non meramente su quello repressivo, assegnando compiti più impegnativi al servizio radiotelevisivo pubblico e alle emittenti che vedono la partecipazione di capitale pubblico.

L'articolo 1 richiama l'impegno contenuto nella Costituzione, nella Convenzione sui diritti del fanciullo e in direttive europee a garantire ad ogni minore il diritto ad un armonico e regolare sviluppo fisico, psichico e morale.

L'articolo 2 contiene il divieto di diffondere messaggi che possano nuocere a tale armonico sviluppo, con particolare attenzione alla tutela rispetto all'esposizione a messaggi di violenza, pornografia, assuefazione a comportamenti criminosi.

L'articolo 3 contiene il divieto di forme di pubblicità, televendite o radiovendite che contravvengano agli obiettivi di tutela, non-

ché l'uso strumentale di bambini nella pubblicità.

L'articolo 4 estende il divieto di trasmissioni di annunci pubblicitari e presentazioni di opere filmiche o per la televisione di futura programmazione nelle fasce orarie nelle quali la trasmissione di tali opere non è consentita.

L'articolo 5 estende anche alle immagini contenute in messaggi mediali, multimediali, telematiche il divieto e le sanzioni già previste per l'introduzione o l'esposizione in luogo pubblico o aperto al pubblico di disegni, immagini, fotografie od oggetti figurati che offendano il pudore e la pubblica decenza, definita considerando la particolare sensibilità dei minori e le esigenze della loro tutela morale.

L'articolo 6 fa divieto alle emittenti in tecnica digitale di manipolare immagini, scene e sequenze se tale manipolazione non è riconoscibile come tale dallo spettatore.

L'articolo 7 stabilisce l'obbligo di osservanza, da parte di coloro che producono o emettono o gestiscono la trasmissione di messaggi tramite mezzi radiotelevisivi, film, dischi e cassette, video, videogiochi, carta stampata, altri mezzi tecnici di norme deontologiche, accordi, di codici di autoregolamentazione del loro settore. Ai gestori di servizi e reti internet (*provider*) è fatto obbligo di controllare le immagini, le informazioni, i messaggi resi disponibili sui loro elaboratori, nel rispetto del segreto epistolare, e di denunciare eventuali violazioni di norme riguardanti i contenuti.

L'articolo 8 prevede che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di concerto con il Consiglio nazionale degli utenti, approvi una Carta dei diritti dei minori nonchè criteri per risolvere problemi interpretativi di norme e codici di autoregolamentazione per la tutela dei minori.

L'articolo 9 prevede che il Consiglio nazionale degli utenti vigili sul rispetto delle norme di tutela, coadiuvato da un apposito ufficio.

L'articolo 10 prevede la costituzione di un'apposita Commissione indipendente per la tutela dei diritti dei minori, nominata dal Presidente della Repubblica, e incaricata di accertare violazioni alle norme e irrogare sanzioni amministrative (da un minimo di 30.000 euro ad un massimo di 500.000 euro).

L'articolo 11 prevede che che il servizio pubblico radiotelevisivo e le emittenti partecipate da Stato, regioni o enti locali predispongano in fasce orarie pomeridiane e serali programmi di educazione all'uso critico e consapevole dei mezzi di comunicazione sociale destinati a genitori ed educatori, bambini e adolescenti e alla generalità degli utenti.

L'articolo 12 prevede l'obbligo delle emittenti televisive di trasmettere programmi adatti ai minori e alle famiglie nella fascia oraria dalle ore 14 alle 23, individuando alcuni criteri generali per la qualificazione di tali programmi. È definita produzione «destinata ai minori», quella che rispetta la sensibilità dei minori, i valori costituzionali, è priva di scene di violenza gratuita e volgarità; entro tale categoria si prevede la possibilità di qualificare come «specificamente rivolta ai minori» la produzione caratterizzata dall'essere corrispondente alla psicologia e ai bisogni delle varie età minorili, con possibilità interattive e volta a creare un proficuo rapporto educativo ed umano tra le generazioni.

L'articolo 13 prevede la nomina da parte dell'Autorità di commissioni formate da genitori e da altri educatori per attribuire ad un programma la qualifica di essere «specificamente rivolto ai minori» o quella di «adatti ai minori» o alla visione familiare.

L'articolo 14 stabilisce le quote di programmi destinati o adatti a minori e famiglie nella fascia oraria complessiva di cui all'articolo 12 e in quella di maggior visione da parte dei minori. Stabilisce altresì che la quota di riserva per programmi europei preveda per almeno un terzo programmi destinati a minori e fami-

glie con minori, che almeno un terzo dei programmi audiovisivi che le emittenti debbono acquistare o produrre ai sensi della legge 30 aprile 1998, n. 122, ed un quarto della quota dei canoni di abbonamento del servizio pubblico radiotelevisivo siano destinati alla produzione o all'acquisto di programmi per la televisione od opere

filmiche per la visione di minori o familiare, demandando all'Autorità e al Consiglio nazionale degli utenti il compito di definire le quote da attribuire alla produzione «specificamente rivolta ai minori», alla produzione «destinata ai minori» e alla produzione ammessa alla visione da parte dei minori.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La Repubblica riconosce il regolare e armonico sviluppo psichico, fisico e morale del minore quale diritto soggettivo inviolabile della persona, ai sensi degli articoli 2, 21, ultimo comma, 31, secondo comma, e 41, secondo comma, della Costituzione, delle direttive europee in materia e della Convenzione sui diritti del fanciullo, resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

Art. 2.

1. In attuazione delle norme di cui all'articolo 1 è vietata la trasmissione e la diffusione su qualsiasi mezzo di comunicazione mediale, compresi quelli telematici o multimediali o su supporto di qualsiasi tipo, di immagini sia fisse sia in movimento, di scene o di sequenze, anche filmiche, di messaggi, compresi quelli pubblicitari, di narrazioni, di canzoni oppure di scritti che presentino le seguenti caratteristiche:

a) che possano arrecare in qualsiasi forma e misura pregiudizio all'armonico sviluppo psichico, fisico o morale dei minori o ledere in qualsiasi modo la loro dignità o personalità;

b) che contengano scene o immagini, messaggi o episodi o brani di violenza gratuita oppure insistita oppure efferata; che siano raccapriccianti o impressionanti o pornografici;

c) che contengano incitamenti all'odio o alla violenza o possano indurre ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, religione o nazionalità;

d) che rappresentino il crimine in forma da indurre all'imitazione;

e) che possano addestrare o incitare a compiere atti previsti dalla legge come reati.

Art. 3.

1. È vietata ogni forma di pubblicità, compresa quella delle linee telefoniche o di siti telematici o multimediali, nonché le televendite e le radiovendite, i cui contenuti siano contrari alla legge, all'ordine pubblico o all'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione oppure che possano, in qualsiasi forma, incentivare attività illecite, comprese quelle di sostegno diretto o indiretto della prostituzione.

2. È altresì vietata ogni forma di pubblicità che utilizzi bambini sino a dodici anni ai fini strumentali di pubblicità e propaganda.

Art. 4.

1. La pubblicità televisiva e la trasmissione di presentazioni di opere cinematografiche o per la televisione di futura programmazione quali *promos* e *trailers*, alla cui visione non sono ammessi i minori a norma dei commi 11 e 13 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, e delle altre disposizioni in materia, sono vietate nelle ore nelle quali non può essere effettuata la trasmissione delle opere stesse.

2. Nelle fasce orarie destinate ai minori e in quelle protette, previste dai codici di autoregolamentazione o da analoghi documenti, sono altresì vietate la pubblicità televisiva e la trasmissione di presentazioni di opere di futura programmazione quali *promos* e *trailers* di produzioni, film, telefilm e programmi dei quali la legge o altre norme o i codici stessi vietano la trasmissione nelle stesse ore.

3. È altresì vietata la pubblicità televisiva di opere di attuale o futura programmazione nelle sale cinematografiche, alla cui visione i minori non possono essere ammessi.

Art. 5.

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 12 dicembre 1960, n. 1591, si applicano alle immagini anche mediali, telematiche e multimediali sia fisse sia in movimento e su carta stampata.

Art. 6.

1. È vietata qualsiasi manipolazione delle immagini e delle scene di sequenze, non riconoscibile come tale dallo spettatore, da parte delle emittenti che trasmettono con tecnica digitale.

Art. 7.

1. I concessionari, i licenziatari e i soggetti autorizzati alla diffusione radiotelevisiva all'esercizio di attività editoriali e i gestori dei servizi di diffusione di messaggi mediali, telematici o multimediali, nonché tutti gli altri soggetti operanti nei settori della comunicazione mediale, multimediale e telematica, i produttori e i diffusori di opere cinematografiche e radiotelevisive, nonché di video o audio cassette, dischi, videodischi o supporti magnetici anche a lettura *laser* sono tenuti al rispetto, oltre che delle leggi, delle convenzioni e degli accordi internazionali e degli obblighi contenuti negli atti di concessione, di licenza o di autorizzazione anche degli statuti e delle norme deontologiche, degli accordi, dei codici e delle carte di autoregolamentazione o similari del loro settore.

2. I gestori dei servizi e delle reti internet (*provider*), operanti sul territorio nazionale provvedono a classificare ogni immagine, in-

formazione o messaggio, che sono resi disponibili sui loro elaboratori, fatta eccezione di quelli tutelati dal segreto epistolare e, ove riscontrino che essi hanno contenuti vietati o contrari alla legge o previsti dalla legge come reati, provvedono a darne notizia alla competente autorità e a impedirne, sino alle decisioni di questa, la diffusione e l'accesso.

Art. 8.

1. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di seguito denominata «Autorità», approva, d'intesa con il Consiglio nazionale degli utenti ed entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, una Carta dei diritti dei minori, volta alla tutela della personalità dei minori e dei diritti della famiglia e atta anche a consentire, eliminando ogni dubbio interpretativo, la puntuale applicazione delle leggi, degli accordi e delle convenzioni internazionali, dei codici e delle carte di autoregolamentazione o similari.

Art. 9.

1. Il Consiglio nazionale degli utenti vigila sul rispetto delle disposizioni di legge, delle decisioni parlamentari, delle convenzioni e degli accordi internazionali, degli statuti e delle norme deontologiche, dei codici di autoregolamentazione e delle carte similari volti alla tutela dei minori, della loro dignità e personalità, nonché dei diritti dei genitori in ogni settore della comunicazione e segnala le violazioni riscontrate al Parlamento, al Governo e all'Autorità.

2. Il Consiglio nazionale degli utenti, ai fini dello svolgimento dei suoi compiti, è coadiuvato da un apposito ufficio, la cui composizione organica è determinata con provvedimento dell'Autorità d'intesa con lo stesso Consiglio nazionali degli utenti e utilizza il servizio di monitoraggio previsto dal-

l'articolo 1, comma 6, lettera *b*), numero 13 della legge 31 luglio 1997, n. 249.

Art. 10.

1. È istituita una Commissione indipendente per la tutela dei diritti dei minori, di seguito denominata: «Commissione».

2. La Commissione è composta da cinque membri effettivi e tre supplenti, nominati dal Presidente della Repubblica fra personalità altamente qualificate, che si sono particolarmente distinte in attività di tutela dei minori. I componenti della Commissione durano in carica tre anni e non possono essere confermati.

3. La Commissione, nei casi di violazione delle disposizioni della presente legge e delle altre norme poste a tutela dei minori in campo mediale, comprese quelle indicate dai commi da 10 a 13 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, nonché di reiterata violazione dei codici di autoregolamentazione e delle carte similari, delibera l'irrogazione delle sanzioni previste dai commi 3 e 5 dell'articolo 31 della legge 6 agosto 1990, n. 223. Le sanzioni amministrative del pagamento di una somma da lire 10 milioni a lire 100 milioni sono elevate rispettivamente a 30.000 e 500.000 euro. Per esse non è consentita l'oblazione.

4. La Commissione dispone i necessari accertamenti e contesta gli addebiti agli interessati, assegnando un termine non superiore ai cinque giorni per eventuali giustificazioni. Trascorso tale termine, o quando comunque risulta violata la legge o le altre norme in materia, la Commissione applica immediatamente le sanzioni.

5. I giudizi della Commissione sono autonomi e le sanzioni immediatamente applicabili anche nel caso che i fatti contestati possano costituire ipotesi di reato di competenza dell'Autorità giudiziaria.

6. Le decisioni della Commissione sono pubblicate su un apposito bollettino e comunicate anche ai segnalanti.

7. La Commissione per i suoi compiti è coadiuvata da un apposito ufficio la cui composizione organica è determinata con decreto del Presidente della Repubblica. L'Autorità provvede alle sue necessità finanziarie.

Art. 11.

1. Il servizio pubblico radiotelevisivo e le emittenti radiotelevisive nazionali, al cui capitale partecipano amministrazioni pubbliche o società con partecipazione dello Stato, delle regioni o degli enti locali, sono tenute a trasmettere nelle ore pomeridiane e serali programmi di alfabetizzazione e di educazione alla visione consapevole dei media e di educazione alla multimedialità, destinati ai genitori, agli educatori nella scuola e nelle associazioni, ai bambini, agli adolescenti e alla generalità degli utenti. La loro durata minima mensile e le loro modalità sono fissate dal Contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la Rai o dall'Autorità, su conforme parere del Consiglio nazionale degli utenti.

Art. 12.

1. I concessionari, i licenziatari e gli autorizzati all'esercizio di attività televisive su frequenze terrestri anche con tecnica digitale in ambito nazionale sono tenuti a riservare appositi spazi nella programmazione delle fasce orarie comprese fra le ore 14 e le ore 23, comprese quelle di maggior ascolto, a programmi e produzioni e comprese altresì quelle filmiche e di animazione, destinate ai minori e alla visione familiare.

2. Sono considerati programmi e produzioni destinati ai minori le attualità, i documentari, le opere per la televisione, i film e le opere di animazione, che sono privi di

ogni forma di violenza fisica o morale, nonché di volgarità e che sono altresì rispettosi della sensibilità dell'infanzia e dell'adolescenza, dei diritti di ogni persona e dei valori positivi civili e morali contenuti nella Carta costituzionale. Fra tali programmi e produzioni sono compresi anche quelli, aventi i requisiti prima indicati, che sono adatti alla visione sia dei minori che degli adulti.

3. Fra i programmi e le produzioni destinati ai minori possono essere classificati come «specificatamente rivolti ai minori» esclusivamente quelli corrispondenti alla psicologia e ai bisogni delle varie età minorili, capaci di instaurare con loro un colloquio interattivo e che rappresentino costruttivamente il rapporto fra generazioni.

Art. 13.

1. L'Autorità può nominare commissioni composte da genitori ed educatori, su proposta del Consiglio nazionale degli utenti, che stabiliscono quali programmi ovvero opere cinematografiche e televisive possono essere dichiarati specificatamente destinati ai minori, adatti ai minori oppure alla visione familiare.

Art. 14.

1. Gli spazi, che le emittenti radiotelevisive nazionali devono riservare ai minori e alla visione familiare a norma dell'articolo 12, non devono essere inferiori al 25 per cento della programmazione complessiva nelle stesse fasce orarie e al 35 per cento di quella di maggior ascolto da parte dei minori e dal computo del tempo di diffusione deve essere escluso quello dedicato ai notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, *teletext*, *talk show* o televendite.

2. Le quote di riserva per la trasmissione di opere europee, previste dal primo comma

dell'articolo 2 della legge 30 aprile 1998, n. 122, comprendono anche le produzioni destinate ai minori e alla visione familiare di cui al primo comma, nella misura di almeno un terzo.

3. Almeno un terzo della quota dei programmi audiovisivi, che le emittenti devono produrre o acquistare a norma del quinto comma dell'articolo 2 della legge 30 aprile 1998, n. 122, e almeno un quarto della quota dei canoni di abbonamento del servizio pubblico radiotelevisivo, di cui alla stessa disposizione legislativa, devono essere destinati alla produzione o all'acquisto di programmi, opere per la televisione o filmiche destinate ai minori e a quelli destinati alla visione familiare.

4. L'Autorità, d'intesa con il Consiglio nazionale degli utenti, stabilisce quale parte delle quote delle produzioni e dei programmi di cui al presente articolo deve essere riservata ai programmi e alle produzioni «destinati ai minori», quale parte di tali quote a quelli «specificatamente rivolti ai minori» e quale parte alla visione sia dei minori sia degli adulti.

