

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4468

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DE LUCA Athos, SEMENZATO,
LOMBARDI SATRIANI, GUBERT, MANZI, MONTAGNINO,
DIANA Lorenzo, MICELE, SCIVOLETTO, BORTOLOTTI,
VERALDI, MELONI, GAMBINI, LAURIA Baldassare, BRUNO
GANERI, TAPPARO, RIPAMONTI, RUSSO SPENA, MUNDI e
LUBRANO di RICCO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 FEBBRAIO 2000

—————

Norme sul rapporto tra minori e mezzi
di comunicazione di massa

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'utilizzo del mezzo televisivo rappresenta ormai uno dei comportamenti più diffusi tra i giovani italiani. Il contributo che i mezzi di comunicazione, la TV ed *Internet* soprattutto, possono offrire alla crescita culturale è indiscutibile ed ancora inesplorato. Si tratta quindi di contenere queste potenzialità con le caratteristiche peculiari dei mezzi di comunicazione: la TV in particolare presenta caratteri di invasività notevole, poiché è dimostrato che gran parte dei giovani segue i programmi televisivi, a volte per molte ore al giorno, in completa solitudine. I rischi che trasmissioni a contenuto traumatico possano incidere negativamente sullo sviluppo dei ragazzi ci sono. Ma ancor maggiori sono i rischi della proposizione di modelli comportamentali e mode che spingano alla dipendenza da oggetti, frenino le capacità di autonoma valutazione critica e offrano solo il sistema consumistico quale orizzonte in cui orientare il proprio stile di vita ed i rapporti con gli altri. Una impostazione puramente censoria non sembra efficace; molto più premiante sembra la strategia opposta: non più vedere i mezzi di comunicazione, la TV in particolare, come «nemici» dai quali i minori vanno paternalisticamente tutelati, ma rovesciare i meccanismi e porre finalmente di fronte ai responsabili delle emittenti e dei programmi le opportunità che essi possono offrire ai giovani. Le nuove generazioni crescono con il *computer* e la TV, riscoprono la radio, comunicano via *e-mail*, parlano e si vestono anche in base ai modelli che la TV ed il cinema propongono. Responsabilizzare gli operatori del settore ed usare le immense possibilità dei *mass media* risolverà certo più problemi di quanto possa fare un apparato censorio o repressivo. Tuttavia in questi anni, in cui l'o-

pinione pubblica ha più fortemente sensibilizzato le istituzioni e gli operatori, al fiorire di meritevoli codici di autoregolamentazione non ha mai corrisposto l'incisività delle sanzioni. Con il presente disegno di legge si fissano sanzioni certe nei confronti delle emittenti che infrangono le norme a tutela dei minori: si va da pesanti ammende (fino a due miliardi), alla riduzione della durata della concessione, alla sospensione della trasmissione e all'oscuramento (nei casi più gravi di recidiva) fino a quarantotto ore. In tutti i casi è obbligatorio per le emittenti mandare in onda un messaggio di scuse per l'avvenuta infrazione. Un punto essenziale è quello di offrire un apparato di norme certe ed applicabili: per questo prevediamo l'unificazione di tutte le fattispecie di infrazione e di sanzione per i diversi mezzi di comunicazione, superando l'attuale quadro normativo, ricco ma frammentario, che pone spesso problemi di interpretazione e difficoltà di applicazione. Il potere sanzionatorio deve essere attribuito in capo ad un unico soggetto: abbiamo prescelto, per la qualità dei componenti e per i compiti attribuiti ad esso dalle leggi già ora vigenti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ed in particolare l'ufficio del Consiglio nazionale degli utenti che dentro quella Autorità opera da qualche tempo. Sul fronte dei contenuti, il disegno di legge che proponiamo incentiva economicamente, anche con i proventi delle sanzioni, la produzione di programmi e cartoni animati italiani, per evitare l'invasione di modelli estranei alla nostra cultura e modelli di identificazione preconfezionati che rischiano di accrescere la passività dei giovani spettatori. Per questo si prevedono corsi di formazione ed aggiornamento degli operatori e trasmissioni, offerte dalle emittenti, che aiutino i ge-

nitore ed i ragazzi ad un corretto uso del mezzo televisivo. Le trasmissioni specificamente dedicate ai minori saranno affidate inoltre a personale specializzato, preparato per questi delicati compiti. Un punto essenziale del presente disegno di legge è l'adozione del modello, già sperimentato con successo in altri Paesi europei, della segnaletica preventiva: un logo di facile comprensione avvertirà del tipo di contenuto delle trasmissioni, classificate in cinque categorie. Da notare che la segnaletica sarà unica per tutte le emittenti, così come lo saranno gli stacchi che annunciano la pubblicità, in modo da preavvertire i minori del passaggio dallo spettacolo, che sempre suscita identificazione e coinvolgimento, al messaggio per gli acquisti, che dovrà anch'esso evitare astuzie ed inganni che possono facilmente irretire spettatori che, per età e condizione, hanno naturalmente minori difese. Norme molto severe puniscono anche i messaggi cifrati e subliminali. Altro punto qualificante è il coinvolgimento delle famiglie e delle istituzioni scolastiche: se da un lato le emittenti educeranno all'uso della TV, la scuola promuoverà la conoscenza dei diritti dei minori, delle opportunità offerte dai mezzi di comunicazione di massa e di un loro sano e corretto utilizzo, sia quantitativo che qualitativo. Per quanto riguarda l'autoregolamentazione, essa resta un perno del sistema di tutela: un comitato di esperti unificherà i vari codici

(quello delle televisioni, quello dei giornalisti, quello dei pubblicitari, e così via) i cui principi saranno raccolti da una legge di riordino globale. Prima tuttavia occorrerà convocare una Conferenza nazionale per discutere dei diritti dei minori, della situazione dell'infanzia e dei mezzi migliori per promuoverla alla luce di una società profondamente cambiata ed in costante mutamento, che non cristallizza i concetti di sessualità, violenza, pornografia, intolleranza. Il presente disegno di legge promuove inoltre l'adozione su tutte le reti di una fascia oraria di programmi concepiti e prodotti per l'infanzia. L'accento è dunque posto sulla qualità e la responsabilizzazione degli operatori, accanto alla predisposizione di un apparato sanzionatorio chiaro ed uniforme, unica possibilità di educare tutti alla conciliazione dei principi dell'articolo 21 della Costituzione e della libertà di espressione con quelli, irrinunciabili che dei primi sono la premessa, di rispetto della dignità umana. La televisione ha le potenzialità, e deve sfruttarle, per giocare un ruolo decisivo per incentivare lo spirito critico, lo spirito di socializzazione e le capacità autonome dei minori e questo disegno di legge offre un quadro di riferimento complessivo, dal punto di vista dei principi e della normativa, che può aiutare le istituzioni a perseguire questi obiettivi. Per questi motivi auspichiamo una rapida approvazione del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Premesse)

1. La comunicazione audiovisiva è libera. L'esercizio di tale libertà può essere limitato dal rispetto della dignità e della libertà della persona umana e dal carattere pluralistico della comunicazione.

2. La Repubblica riconosce il diritto dei minori al rispetto della propria condizione e del proprio corretto sviluppo, nonché il diritto a comunicazioni audiovisive specializzate ad essi dedicate.

3. Per comunicazione audiovisiva si intende qualsiasi processo di telecomunicazione con cui si mettono a disposizione del pubblico immagini, suoni, segni, segnali o messaggi che non abbiano carattere di corrispondenza privata.

4. I principi della presente legge si applicano anche alla comunicazione a mezzo stampa, a mezzo *Internet* e alla comunicazione pubblicitaria.

Art. 2.

(Principi)

1. La programmazione audiovisiva, nel rispetto della libertà di espressione, non deve arrecare pregiudizio allo sviluppo della personalità dei minori e non deve abusare della loro inesperienza o delle loro condizioni.

2. Le concessionarie televisive hanno l'obbligo di trasmettere, con l'ausilio di esperti e personale specializzato, programmi tesi ad informare il pubblico dei minori all'utilizzo corretto del mezzo televisivo, agevolando la distinzione tra realtà e finzione. Esse devono

altresì promuovere la responsabilizzazione dei genitori e garantire il controllo qualitativo della programmazione, anche attraverso l'istituzione di appositi comitati interni.

3. Le trasmissioni audiovisive non devono indurre il minore all'emulazione di atti violenti o reati, nè esortare alla discriminazione o all'intolleranza razziale, sessuale o religiosa.

4. La partecipazione dei minori a trasmissioni televisive può avvenire solo nel rispetto dei seguenti princìpi:

a) divieto di trasmettere immagini di minori coinvolti in fatti di reato;

b) divieto di porre ai minori domande sulla loro intimità;

c) divieto di utilizzare i minori a fini economici;

d) divieto di utilizzare minori portatori di *handicap* o di gravi patologie a fini di propaganda di terapie mediche;

e) divieto di esporre il nucleo familiare in situazioni che possono nuocere al rapporto tra il minore e i genitori.

Art. 3.

(Programmazione specializzata)

1. La programmazione specificamente rivolta ai minori deve offrire programmi che favoriscano la loro crescita culturale e psicologica, lo sviluppo dello spirito critico, della creatività, della socializzazione e dell'autonomia personale.

2. Le concessionarie televisive si impegnano a creare una fascia di programmazione specificamente rivolta ai minori, collocata nelle ore pomeridiane. In ogni caso, dalle ore 7 alle ore 23 non possono essere trasmessi immagini o messaggi a contenuto gratuitamente violento o pornografico che possano traumatizzare i minori.

3. La programmazione per i minori deve essere concepita e realizzata da personale

specializzato, con l'ausilio di esperti del settore.

4. Le trasmissioni dedicate ai minori rispettano le esigenze e la sensibilità della prima infanzia e promuovono attivamente i principi contenuti nella presente legge, tenendo conto anche delle risoluzioni approvate dal Consiglio nazionale degli utenti presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui all'articolo 1, comma 28, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

5. I programmi televisivi devono favorire la capacità di realizzare esperienze autonome, accrescere le capacità critiche, curare la corretta educazione linguistica e lo spirito di socializzazione dei minori.

6. Le concessionarie televisive si impegnano a produrre una quota non inferiore ad un terzo della programmazione dedicata ai minori. A tal fine è istituito un Fondo di sostegno per la programmazione dedicata ai minori, con l'obiettivo di incentivare la produzione nazionale e gli scambi con i Paesi membri dell'Unione europea, in cui confluiscono i proventi delle sanzioni di cui all'articolo 9.

Art. 4.

(Pubblicità e minori)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le concessionarie televisive e le emittenti radiofoniche adottano un protocollo d'intesa per l'istituzione di un unico segnale audiovisivo per annunciare le interruzioni pubblicitarie e renderle facilmente individuabili da tutto il pubblico. Il protocollo è depositato presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di seguito denominata «Autorità garante».

2. La programmazione pubblicitaria è sottoposta a controllo qualitativo preventivo al fine di valutare i tempi e le modalità di trasmissione, nonché l'effettivo rispetto della

dignità dei minori e dell'equilibrato sviluppo della loro personalità.

3. La pubblicità televisiva non deve incitare direttamente i minori a concludere contratti per la vendita o la locazione di beni e servizi; essa non deve abusare dell'inesperienza, suggestionabilità e credulità dei minori incitandoli a persuadere i loro genitori o terze persone all'acquisto di un prodotto o di un servizio e non deve indurre dipendenza dal possesso di oggetti o dall'adeguamento a mode.

4. La pubblicità non deve mostrare i minori impegnati in attività pericolose o incidere negativamente sul rapporto con i genitori, i coetanei e la scuola.

5. Non possono essere trasmessi messaggi pubblicitari durante la trasmissione di cartoni animati.

6. Durante i programmi dedicati ai minori, sono vietate le telepromozioni presentate dal medesimo conduttore della trasmissione in cui il messaggio pubblicitario è inserito. Nella fascia oraria di programmazione dedicata ai minori, di cui all'articolo 3, comma 2, le interruzioni pubblicitarie devono avvenire con almeno sessanta minuti di intervallo.

7. I programmi per minori non possono essere oggetto di sponsorizzazione, come definita dall'articolo 8, comma 12, della legge 6 agosto 1990, n. 223.

Art. 5.

(Minori ed informazione)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le concessionarie televisive adottano una comune Carta dei diritti dei minori, predisposta di concerto con il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e con la Federazione nazionale della stampa italiana, che contenga apposite disposizioni di autoregolamentazione per disciplinare la messa in onda di immagini e messaggi a contenuto violento

nel corso delle trasmissioni di informazione, in relazione alla eventuale presenza davanti al video di minori.

Art. 6.

(Segnaletica comune)

1. Le emittenti televisive hanno l'obbligo di avvisare il pubblico della classificazione dei programmi con una segnaletica evidente elaborata d'intesa fra loro.

2. L'adozione della segnaletica è condizione collegata al contratto di servizio.

3. La segnaletica deve essere adottata da tutte le emittenti, sia in chiaro che criptate, indipendentemente dal fatto che esse trasmettano con supporto terrestre, o via satellite, o digitale, o via cavo.

4. La segnaletica è costituita da un logo comune contenente un disegno geometrico semplice, immediatamente individuabile dal pubblico. Il predetto logo si differenzia in cinque tipologie, in base al colore e al tipo di disegno in funzione del grado di violenza, di erotismo o della particolare tematica particolare affrontata dai film, telefilm, cartoni animati e programmi in generale, con l'esclusione dei notiziari di informazione e dei messaggi pubblicitari.

5. I programmi televisivi sono classificati, mediante le diverse tipologie del logo, di cui al comma 4, nelle seguenti categorie:

a) opere accessibili a tutti, senza limitazioni di fascia oraria;

b) opere di cui si consiglia la visione insieme ai genitori, poiché contenenti scene o messaggi suscettibili di turbare i minori, trasmissibili a discrezione dell'emittente in qualsiasi fascia oraria, ad eccezione di quella specificamente dedicata ai minori;

c) opere vietate ai minori di anni dodici, che non possono essere trasmesse prima delle ore 21,30;

d) opere vietate ai minori di anni sedici, che non possono andare in onda prima delle

ore 23. I messaggi promozionali di queste trasmissioni non possono essere trasmessi prima delle ore 21;

e) opere riservate esclusivamente al pubblico adulto, trasmissibili in forma criptata solo fra le ore 24 e le ore 5.

Art. 7.

(Codice unico)

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un comitato per l'elaborazione del Codice unico dei rapporti tra minori e servizi audiovisivi, di seguito denominato «Codice», con il compito di raccogliere la normativa nazionale ed europea, ivi compresi il protocollo d'intesa e la Carta dei diritti di cui agli articoli 4 e 5, nonché i diversi codici di autoregolamentazione televisiva, pubblicitaria e giornalistica, relativi alla disciplina dei rapporti fra minori e servizi audiovisivi.

2. I membri del comitato di cui al comma 1, individuati fra gli esperti del settore, sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Fanno parte di diritto del comitato i soggetti già rappresentati nel Comitato per la elaborazione di un codice di comportamento nei rapporti tra TV e minori, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 febbraio 1997, ed un rappresentante del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Con il medesimo decreto sono stabilite le modalità di funzionamento ed organizzazione del comitato.

3. Il recepimento del Codice rientra tra i capitoli di oneri da adottare ai fini del rilascio della concessione televisiva. La violazione del Codice rientra fra le fattispecie di violazione delle condizioni alle quali è subordinata la concessione.

Art. 8.

(Monitoraggio)

1. I comitati regionali per le comunicazioni svolgono il monitoraggio sulla programmazione televisiva, procedendo alla registrazione su supporto magnetico. Per le trasmissioni digitali il monitoraggio è effettuato con il metodo del campionamento. I dati relativi alla visione delle registrazioni sono inseriti in una apposita banca dati informatizzata. I comitati regionali per le comunicazioni segnalano i casi di sospetta violazione delle disposizioni della presente legge al Consiglio nazionale degli utenti.

2. L'Autorità garante riferisce annualmente al Parlamento sull'attività di monitoraggio di cui al comma 1.

3. Presso l'Autorità garante è istituita una linea telefonica cui gli utenti radiotelevisivi possano far pervenire gratuitamente le segnalazioni di violazioni.

4. Nelle more della redazione del Codice, i comitati di controllo dei vigenti codici di autoregolamentazione trasmettono al Consiglio nazionale degli utenti notizia delle violazioni alla normativa posta a tutela dei minori e dei provvedimenti assunti per quanto di loro competenza, ai fini dell'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 9.

Art. 9.

(Sanzioni)

1. Le violazioni del Codice sono punite con le seguenti sanzioni:

a) ammonizione, con l'obbligo di messa in onda di un messaggio che dia notizia dell'avvenuta infrazione;

b) ammenda da lire duecento milioni a lire due miliardi e, in caso di recidiva, sanzione pecunaria nella misura massima del 3 per cento del fatturato annuo dell'emittente;

c) sospensione della trasmissione fino ad un massimo di tre puntate;

d) riduzione della concessione;

e) sospensione della concessione fino ad un massimo di quarantotto ore.

2. Le pubblicazioni a mezzo stampa dedicate all'infanzia, che non rispettano le norme a tutela dei minori, non beneficiano di contributi pubblici all'editoria e di tariffe postali agevolate.

3. La trasmissione di messaggi cifrati o subliminali è punita con la sanzione della sospensione della concessione fino a quindici giorni.

Art. 10.

(Qualità della programmazione)

1. La Repubblica promuove il miglioramento qualitativo della programmazione radiotelevisiva, in particolare di quella rivolta ad un pubblico di minori. A tal fine sono istituiti presso le facoltà universitarie di scienze della comunicazione, psicologia, scienze della formazione, disciplina delle arti, musica e spettacolo (DAMS) e presso le scuole di giornalismo corsi di formazione professionale e di aggiornamento per gli operatori dei mezzi televisivi al fine di prepararli adeguatamente al rispetto delle esigenze dei minori e alla loro crescita personale.

2. Il Ministro delle comunicazioni, con proprio decreto, adotta un regolamento per la definizione di un comune sistema di rilevamento qualitativo dei programmi, da realizzare anche attraverso convenzioni con soggetti specializzati.

3. Nel rispetto dei principi della presente legge, il Governo promuove la diffusione della cultura informatica presso i minori, definendo forme di agevolazione all'acquisto e all'uso corretto di apparecchi informatici nelle famiglie e assicurando il monitoraggio dei servizi offerti dalla rete *Internet* a tutela dei minori.

Art. 11.

(Campagna di informazione)

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove una campagna di pubblicità istituzionale per educare i giovani e sensibilizzare i genitori per un corretto utilizzo, in senso quantitativo e qualitativo, del mezzo televisivo e delle opportunità da esso offerte.

2. Le concessionarie radiotelevisive si impegnano a dare diffusione al Codice e ad inserire nei palinsesti apposite trasmissioni che educino gli spettatori all'uso della televisione.

3. Il Ministero della pubblica istruzione promuove nelle scuole di ogni ordine e grado la conoscenza del Codice e dell'uso dei mezzi televisivi ed informatici, al fine di sottolinearne le potenzialità per la crescita personale e culturale dei giovani.

4. Il Ministro per la solidarietà sociale presenta una relazione annuale al Parlamento sul rapporto tra minori e mezzi di comunicazione.

Art. 12.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, un decreto legislativo avente ad oggetto il riordino della disciplina sanzionatoria in tema di diritti dei minori nel rapporto con i mezzi di comunicazione, con particolare riferimento alla radio e televisione, alla stampa, alla pubblicità, alla cinematografia e alla rete *Internet* nel rispetto dei seguenti principi:

a) tutela della libertà di espressione temperata con il rispetto dei diritti della persona e dei minori in particolare;

b) attribuzione al Consiglio nazionale degli utenti di funzioni di controllo della

qualità dei programmi e dei messaggi pubblicitari e del rispetto delle disposizioni a tutela dei minori;

c) attribuzione al Consiglio nazionale degli utenti dei poteri sanzionatori di cui all'articolo 9, con previsione delle seguenti procedure:

1) comunicazione di apertura del procedimento ai responsabili dell'emittente entro tre giorni dalla notizia della violazione;

2) previsione di un termine di tre giorni entro cui l'emittente può presentare documenti a discarico e chiedere di essere sentita presso il Consiglio nazionale degli utenti;

3) previsione che il processo verbale della seduta del Consiglio nazionale degli utenti che commina la sanzione costituisca titolo esecutivo;

4) previsione che avverso le sanzioni sia ammesso ricorso presso la magistratura amministrativa;

d) coordinamento dei rapporti tra il Consiglio nazionale degli utenti e gli organismi preposti alla verifica del rispetto del Codice di cui all'articolo 7 e della normativa vigente;

e) organizzazione di un unico centro di monitoraggio nazionale delle opere radiotelevisive e cinematografiche e di una comune segnaletica di avvertenza agli spettatori;

f) istituzione della figura del mediatore dell'infanzia, quale organismo garante per l'attuazione e la salvaguardia dei diritti dei minori;

g) recepimento in un testo unico di legge dei principi del Codice;

h) incentivazione della produzione televisiva nazionale di qualità e della diffusione della rete informatica nelle famiglie.

2. Ai fini della predisposizione del decreto legislativo di cui al comma 1, Il Ministro per la solidarietà sociale convoca una Conferenza nazionale sul rapporto tra minori e mezzi di comunicazione, al fine di definire, alla luce della condizione dei minori e delle

nuove tendenze sociali, i concetti di violenza, erotismo ed intolleranza, nonchè i relativi modelli e valori comportamentali da applicare alle comunicazioni audiovisive a tutela dei minori.

