

Premessa

La presente Relazione è stata redatta ai sensi dell'articolo 35, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante il "Testo unico della radiotelevisione", il quale dispone che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenti annualmente al Parlamento una relazione sulla tutela dei diritti dei minori, sui provvedimenti adottati e sulle sanzioni irrogate. Essa si riferisce alle principali attività svolte dall'Autorità, in materia, nel periodo 1° aprile 2006 - 31 marzo 2007.

Nel corso del periodo preso in considerazione è entrato a regime il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità, avviato con le delibere n. 460/05/CONS e n. 506/05/CONS. Con la nuova configurazione l'Autorità ha inteso spostare l'asse delle proprie attività da un'organizzazione articolata in funzioni ad una articolata in materie, conferendo così una maggiore efficienza alla propria struttura.

A seguito dell'implementazione del nuovo assetto, le attività preparatorie e istruttorie per le funzioni di vigilanza, di regolamentazione e sanzionatorie, relative alle competenze attribuite all'Autorità in materia di tutela dei minori, sono confluite in capo ad un unico ufficio di primo livello: la Direzione contenuti audiovisivi e multimediali.

La presente Relazione è articolata in tre sezioni.

La prima fornisce alcune informazioni sintetiche sugli ultimi cambiamenti che hanno interessato il quadro normativo in materia di tutela dei minori. La seconda è dedicata alla descrizione dei provvedimenti di natura regolamentare e degli atti di indirizzo adottati dall'Autorità nel settore, mentre la terza focalizza l'attenzione sulle attività procedimentali.

I. Recenti cambiamenti nello scenario normativo di settore

Con riferimento alle competenze attribuite all'Autorità, il quadro normativo in materia di tutela dei minori è stato soggetto negli ultimi tempi a rilevanti rivisitazioni.

Come noto, il *decreto legislativo n. 177/2005* recante “Testo unico della radiotelevisione” ha rappresentato un importante passo mosso nella direzione dell'armonizzazione delle norme di settore. Nello specifico, ai fini della tutela dei minori assumono particolare rilevanza gli articoli 4, comma 1, lettere b) e c) e gli articoli 34 e 35, sui quali ci si è soffermati nelle precedenti relazioni.

Peculiare interesse riveste il *decreto n. 218/2006* “Regolamento recante disciplina dell'impiego di minori di anni quattordici in programmi televisivi” che ha, tra l'altro, esteso l'applicabilità delle norme di comportamento sulla partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive, previste dal paragrafo 1 del Codice di autoregolamentazione Tv e minori, anche alle emittenti radiofoniche. Ha inoltre stabilito che nei programmi radiotelevisivi, ivi compresi quelli di intrattenimento e di carattere sociale o informativo, l'impiego dei minori di anni quattordici debba avvenire con il massimo rispetto della dignità personale, dell'immagine, dell'integrità psicofisica e della privacy. Ha infine vietato alle emittenti di: sottoporre minori di anni quattordici ad azioni o situazioni pericolose per la propria salute psicofisica o eccessivamente gravose in relazione alle proprie capacità o violente, ovvero mostrarli, senza motivo, in situazioni pericolose; far assumere a minori di anni quattordici, anche per gioco o per finzione, sostanze nocive quali tabacco, bevande alcoliche o stupefacenti; coinvolgere minori di anni quattordici in argomenti o immagini di contenuto volgare, licenzioso o violento; utilizzare minori di anni quattordici in richieste di denaro o di elargizioni abusando dei naturali sentimenti degli adulti per i bambini.

E' inoltre da rilevare che nel 2006 la *Carta di Treviso*, richiamata dal Codice di deontologia, relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica, è stata aggiornata dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti

e avallata dal Garante per la protezione dei dati personali con deliberazione del 26 ottobre 2006. L'aggiornamento ha avuto lo scopo primario di prendere in considerazione e regolamentare le emergenti forme di comunicazione elettronica al fine di coniugare l'esercizio, anche attraverso i nuovi media, del diritto all'informazione con il rispetto della riservatezza dei minori. E' da osservare che il rispetto del Codice di deontologia è espressamente richiamato anche dal Codice Tv e Minori, a sua volta munito del presidio sanzionatorio di cui all'articolo 35 del Testo unico della radiotelevisione.

Particolare importanza riveste la *legge 4 aprile 2007, n. 41* "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, recante misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche". Tale legge ha infatti apportato alcune modifiche agli articoli 34 e 35 del T.U. della radiotelevisione, allo scopo di rafforzare le tutele dei valori dello sport nella programmazione televisiva.

In tale prospettiva, e tenuto conto della frequenza con cui in occasione di eventi sportivi, in particolare calcistici, sono avvenuti gravi reati, dalle conseguenze talvolta tragiche, contro l'integrità fisica e la dignità delle persone, oltreché contro beni di proprietà pubblica e privata, il 25 luglio 2007 è stato sottoscritto da emittenti televisive e radiofoniche, da fornitori di contenuti, dall'Ordine dei giornalisti, dalla Federazione nazionale della stampa italiana, dall'Unione stampa sportiva italiana, dalla Federazione italiana editori di giornali il *Codice di autoregolamentazione dell'informazione sportiva denominato "Codice media e sport"*. Il Codice individua una serie di misure che devono essere osservate dalle emittenti e dai fornitori di contenuti anche al fine di contribuire alla diffusione tra i giovani dei valori di una competizione sportiva leale e rispettosa dell'avversario, per prevenire fenomeni di violenza o di turbativa dell'ordine pubblico legati allo svolgimento di manifestazioni sportive.

E' infine opportuno sottolineare come la regolamentazione dei nuovi media sia tra i temi che hanno stimolato il processo di revisione, ormai giunto alle battute conclusive, della *Direttiva "Televisione senza frontiere" 89/552/CEE* del Consiglio, del 3 ottobre 1989, sull'esercizio delle attività televisive, così come

modificata dalla Direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997. Il nuovo testo della direttiva, in via di definitiva approvazione, prevede l'estensione dei principi in materia di minori, dignità umana, pubblicità, sponsorizzazioni e *product placement* ai servizi non lineari (servizi a domanda, punto-punto), per i quali verrà garantito un complesso di norme minime poste a protezione dei minori. Secondo quanto indicato nella Proposta modificata di Direttiva del 29 marzo 2007¹, gli Stati membri dovranno per esempio assicurare che i servizi di media audiovisivi forniti dai fornitori soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità. Di estremo interesse appare, in una prospettiva di prevenzione delle patologie connesse a comportamenti alimentari inadeguati, l'impegno previsto a carico degli Stati membri e della Commissione, di incoraggiare i fornitori di servizi di media audiovisivi a elaborare un codice di condotta relativo ai programmi per bambini che contengano o siano interrotti dalla pubblicità, sponsorizzazione o marketing di alimenti e bevande inappropriati per la salute, quali quelli ad alto tenore di grassi, zucchero e sale come pure bevande alcoliche.

¹ COM (2007) 170 definitivo.

II. Provvedimenti di natura regolamentare e atti di indirizzo adottati

Nel periodo preso in esame, l'Autorità ha adottato provvedimenti di natura regolamentare e atti di indirizzo nel settore della tutela dei minori e degli utenti, rivolgendo l'attenzione anche ai nuovi media e alle nuove forme di trasmissione dei programmi televisivi, alla luce degli sviluppi del processo di convergenza mediale in corso.

Si descrivono di seguito i principali contenuti dei provvedimenti emessi in materia, rimandando alle delibere allegate per eventuali approfondimenti.

II.1. Delibera n. 266/06/CONS del 16 maggio 2006

Con la delibera n. 266/06/CONS del 16 maggio 2006, l'Autorità ha inteso regolamentare la fase di avvio delle trasmissioni digitali terrestri verso terminali mobili, modificando così la precedente delibera n. 435/01/CONS.

Con specifico riferimento alla tutela dei minori, l'Autorità ha disposto che ai soggetti che diffondono trasmissioni televisive digitali terrestri verso terminali mobili si applicano le stesse norme previste dal Testo unico radiotelevisivo per i fornitori di contenuti televisivi.

In questo modo, ha consentito l'estensibilità delle disposizioni poste a tutela dei minori nel settore radiotelevisivo a tutti i servizi audiovisivi e multimediali diffusi in tecnica digitale su frequenze terrestri e destinati alla fruizione del pubblico tramite terminali mobili.

II.2. Delibera n. 661/06/CONS del 15 novembre 2006

La delibera n. 661/06/CONS, che ha tenuto conto delle considerazioni espresse sul tema della telefonia mobile e minori dal Consiglio nazionale degli utenti con la delibera CNU n. 8 del 21 novembre 2006, ha introdotto dei vincoli all'accessibilità dei contenuti per adulti fruibili tramite terminali mobili (videofonini).

In particolare, ai sensi dell'articolo 1, gli operatori di comunicazioni che offrono servizi audiovisivi e multimediali, diffusi in tecnica digitale su frequenze terrestri o su reti di comunicazioni mobili e personali, destinati alla fruizione del pubblico tramite terminali mobili, il cui contenuto sia riservato ad un pubblico adulto o, comunque, possa nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori, devono adottare nelle offerte dei predetti servizi un sistema di protezione dei minori dall'accesso a tali contenuti avente un grado di sicurezza pari agli analoghi sistemi applicati alla diffusione di programmi radiotelevisivi ad accesso condizionato. Inoltre, gli operatori della comunicazione hanno ora l'obbligo di fornire agli utenti una modalità/funzione di *parental control* che consenta di inibire stabilmente l'accesso dei minori, che usa occasionalmente o permanentemente il terminale mobile, a contenuti riservati per adulti o, comunque, nocivi a tale segmento di utenza.

II.3. Delibere n. 55/06/CONS del 1° febbraio 2006, n. 481/06/CONS del 2 agosto 2006, n. 540/06/CONS del 21 settembre 2006

Prima di ciascun rinnovo triennale del contratto di servizio, ai sensi dell'articolo 17, comma 4, della legge 31 luglio 2004, n. 112, trasfuso nell'articolo 45, comma 4, del testo unico, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni d'intesa con il Ministero delle comunicazioni, fissa le linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, definite in relazione allo sviluppo dei mercati, al progresso tecnologico e alle mutate esigenze culturali, nazionali e locali.

A seguito delle audizioni svolte con i principali attori del mercato radiotelevisivo e con le associazioni dei consumatori, l'Autorità ha pertanto approvato, con *delibera n. 55/06/CONS del 1° febbraio 2006*, lo schema di linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, che è stato sottoposto all'intesa del Ministro delle comunicazioni.

Ha in seguito accolto, con la *delibera n. 481/06/CONS del 2 agosto 2006*, le osservazioni formulate dal Ministero delle comunicazioni sullo schema di linee guida citato.

Infine, visto il formale assenso alla delibera n. 481/06/CONS espresso dal Ministro delle comunicazioni ha emanato, con *delibera n. 540/06/CONS del 21 settembre 2006*, le linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo. Tali linee-guida affrontano anche il delicato tema della tutela dei minori, prevedendo un sostanziale rafforzamento degli obblighi del servizio pubblico a tutela delle fasce di pubblico in età evolutiva.

Giova rilevare che il 5 aprile 2007, a seguito dell'emanazione delle linee-guida, il Ministro delle comunicazioni ha approvato, previo parere espresso il 14 febbraio 2007 dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il *Contratto di Servizio Stato/RAI 2007-2009*, il cui articolo 7 è prettamente dedicato alla programmazione televisiva per minori. Questo articolo accoglie, con talune modifiche e integrazioni, quanto indicato dall'Autorità sul tema.

II.4. Delibera n. 165/06/CONS del 22 novembre 2006

Con la delibera n. 165/06/CONS l'Autorità ha richiamato le emittenti radiotelevisive pubbliche e private e i fornitori di contenuti radiotelevisivi a rispettare nell'ambito dei programmi di intrattenimento i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo posti a garanzia degli utenti, avuto specifico riguardo alla dignità della persona, all'armonico sviluppo fisico, psichico e morale dei minori e

ai diritti fondamentali della persona ivi compreso il rispetto dei sentimenti religiosi.

Il provvedimento ha, tra l'altro, tenuto conto di quanto espresso al riguardo dal Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione "Tv e minori", con il quale l'Autorità ha negli ultimi tempi rafforzato i rapporti di collaborazione. Il Comitato, infatti, nelle deliberazioni del 2 dicembre 2003, 22 giugno 2004 e 3 ottobre 2006, ha evidenziato talune criticità, sotto il profilo della tutela dei minori, mostrate dai programmi c.d. *reality show*.

Nella delibera citata l'Autorità ha stabilito, tra l'altro, che i programmi in questione devono rispettare criteri di correttezza del linguaggio e del comportamento dei partecipanti, evitando il ricorso a volgarità gratuite, turpiloquio, rappresentazione di violenza fisica e verbale, allusioni o rappresentazioni di natura sessuale tali da offendere la dignità umana o la sensibilità dei minori. Le emittenti sono state invitate ad adottare cautele rafforzate nel corso delle trasmissioni in diretta, e a valutare in ogni caso nella predisposizione della "scaletta" dei programmi di intrattenimento e nella scelta degli ospiti i rischi potenziali di violazione delle regole di correttezza, richiamando i responsabili, i registi e i conduttori alla vigilanza specificamente intesa a evitare situazioni suscettibili, per quanto prevedibile, di degenerazione. Infine, secondo quanto disposto dalla delibera, anche nell'esercizio del diritto di satira nell'ambito di programmi radiotelevisivi, le emittenti devono garantire il rispetto dei diritti degli utenti, come sopra individuati, mediante l'uso appropriato della forma e del linguaggio.

II.5. Delibera n. 23/07/CONS del 22 febbraio 2007

La delibera n. 23/07/CSP del 22 febbraio 2007 rappresenta un Atto di indirizzo che l'Autorità ha inteso adottare sul rispetto dei diritti fondamentali della persona e sul divieto di trasmissioni che presentano scene pornografiche.

Tale Atto ribadisce per le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, nazionali e locali e i fornitori di contenuti radiotelevisivi su frequenze terrestri, via satellite e via cavo, ai sensi e nei limiti di quanto stabilito dall'articolo 4, comma 1, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 51, comma 1, lettera i) del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, il divieto di trasmissione di programmi contenenti scene pornografiche.

La delibera costituisce un Atto particolarmente rilevante, tenuto conto che fornisce gli opportuni criteri per l'individuazione dei contenuti di natura pornografica, desumendoli dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di offesa al sentimento del pudore.

Si sottolinea come si sia ritenuto necessario esplicitare i criteri cui devono conformarsi i programmi predisposti e trasmessi dalle emittenti radiotelevisive pubbliche o private nonché dai fornitori di contenuti radiotelevisivi, eccezion fatta per quelli diffusi ad accesso condizionato con sistema di controllo specifico e selettivo, al fine di rendere effettivo il divieto di trasmissione di programmi contenenti scene pornografiche. A questo proposito, l'Autorità ha uniformato le proprie attività di monitoraggio e sanzionatoria sul rispetto dei diritti fondamentali della persona e del divieto di diffusione di programmi recanti scene pornografiche ai criteri indicati dalla citata delibera, che pertanto hanno assunto valore di indirizzo interpretativo della relativa disposizione contenuta nell'articolo 4, comma 1, lettera b), del Testo unico della radiotelevisione. Ciò ha facilitato la rilevazione di talune criticità anche a carico di programmi trasmessi via satellite in chiaro, per i quali sono già in corso i relativi approfondimenti da parte dell'Autorità.

III. Sanzioni irrogate

Per quanto concerne l'attività sanzionatoria, nel periodo 1 aprile 2006 – 31 marzo 2007 si è registrata una maggiore incisività degli interventi dell'Autorità e rilevato un ulteriore incremento delle attività istruttorie in materia di tutela dei minori e di garanzie dell'utenza. In particolare, sono stati conclusi *49 procedimenti* che hanno dato vita ai seguenti provvedimenti che, ai fini di ulteriori approfondimenti, si allegano in copia alla presente Relazione.

n. 35 ordinanze-ingiunzioni, di cui:

- 18 per la violazione dell'articolo 4, comma 1, lett. b) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 (tutela utenti), e 1 per la violazione dell'articolo 4, comma 1, lett. b) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 (tutela minori). In particolare, l'Autorità ha comminato le seguenti sanzioni amministrative, differenziate in base alla gravità della violazione e al carattere locale o nazionale dell'emittente:

- 1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 100.000,00 (delibera n. 175/06/CSP, emittente Canale 5);
- 1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 25.000,00 (delibera n. 27/07CSP, emittente Retecapri);
- 1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 15.000,00 (delibera n. 14/07CSP, emittente Retecapri);
- 1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 7.224,00 (delibera n. 56/07/CSP, emittente Tele A+);
- 1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 5.164,00 (delibera n. 104/06/CSP, emittente Radioradio);
- 2 sanzioni amministrative di importo pari a euro 4.500,00 (delibera n. 8/07/CSP, emittente Tele Radio del Mediterraneo, n. 25/07/CSP, emittente Videomed);
- 1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 3.500,00 (delibera n. 26/07/CSP, emittente LA 9);
- 11 sanzioni amministrative di importo pari a euro 3.000,00 (delibere n. 121/06/CSP, emittente Retesole, n. 122/06/CSP, emittente Gold, n. 123/06/CSP emittente Primarete Lombardia, n. 172/06/CSP, emittente TVR Voxson, n.

3/07/CSP, emittente T9, n. 6/07/CSP, emittente Telemed, n. 12/07/CSP, emittente TV9 Toscana, n. 13/07/CSP, emittente Canale 23, n. 17/07/CSP, emittente Telemed 2, n. 24/07/CSP, emittente LA 8, n. 28/07/CSP, emittente TVR Voxson);

- 1 per la violazione dell'articolo 15, comma 11, della legge 6 agosto 1990, n. 223, come trasfuso nell'articolo 34, comma 1, del Testo unico; è stata comminata una sanzione amministrativa di importo pari a euro 5.000,00 (delibera n. 145/06/CSP, emittente Teletna);

- 1 per la violazione dell'articolo 15, comma 13, della legge 6 agosto 1990 n. 223 come trasfuso nell'articolo 34, comma 2, del Testo unico; è stato imposto il pagamento di una sanzione amministrativa di importo pari a euro 5.000,00 (delibera n. 146/06/CSP, emittente Videobergamo);

- 1 per la violazione dell'articolo 4, comma 1, lettera b) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 in combinato disposto con l'articolo 34 comma 3 del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177:

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 100.000,00 (delibera n. 177/06/CSP, emittente Rai Due);

- 4 per la violazione dell'articolo 4, comma 1, lettera b) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e del Codice di autoregolamentazione tv e minori in combinato disposto con l'articolo 34 comma 3 del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177:

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 200.000,00 (delibera n. 128/06/CSP, emittente RAI 1);

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 25.000,00 – (delibera n. 167/06/CSP, emittente Italia 1);

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 25.000,00 – (delibera n. 53/07/CSP, emittente Sportitalia);

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 75.000,00 (delibera n. 90/06/CSP, emittente Rai Due);

- 4 per la violazione dell'articolo 4, comma 1, lettera b) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 e del Codice di autoregolamentazione tv e minori in combinato disposto con l'articolo 34 commi 3 e 4 del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177:

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 100.000,00 (delibera n. 126/06/CSP, emittente LA 7);

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 100.000,00 (delibera n. 127/06/CSP, emittente RAI 2);
1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 50.000,00 (delibera n. 143/06/CSP, emittente Italia 1);
1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 50.000,00 (delibera n. 144/06/CSP, emittente Canale Cinque);

- 2 per la violazione del Codice di autoregolamentazione tv e minori come disposto dall'articolo 34 commi 3 e 4 del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177:

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 7.500,00 (delibera n. 147/06/CSP, emittente Retesole);
1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 15.000,00 (delibera n. 4/07/CSP, emittente Telemondo);

- 1 per la violazione dell'articolo 10, comma 3, della legge 3 maggio 2004, n. 112. E' stata disposto il pagamento di 1 sanzione amministrative di importo pari a euro 25.000,00 (delibera n. 124/06/CSP, emittente Retequattro);

- 2 per la violazione dell'articolo 1, comma 26, della legge 23 dicembre 1996, n. 650:

1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 10.000,00 (delibera n. 406/06/CONS, emittente Canale Zero Amici Tv);
1 sanzione amministrativa di importo pari a euro 15.000,00 (delibera n. 474/06/CONS, emittente Vip Tv);

n. 5 archiviazioni per intervenuta oblazione, di cui:

- 4 archiviazioni per intervenuta oblazione per violazione dell'articolo 15 comma 10 della legge 6 agosto 1990, n. 223 come trasfuso nell'articolo 4, comma 1, lett. b) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 - (oblazione pari a euro 1.032,00);

- 1 archiviazione per intervenuta oblazione per violazione dell'articolo 15 comma 10 della legge 6 agosto 1990, n. 223 come trasfuso negli articoli 3 e 4, comma 1, lett. b) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 - (oblazione pari a euro 1.032,00);