

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 presenta annualmente al Parlamento una relazione sulla tutela dei diritti dei minori, sui provvedimenti adottati e sulle sanzioni irrogate.

Essa si riferisce al periodo 1° aprile 2007 - 31 marzo 2008 e dà conto dei provvedimenti di natura regolamentare e di indirizzo adottati dall'Autorità nel settore, nonché dell'attività di vigilanza e sanzionatoria svolta in materia.

I. Interventi di carattere regolamentare e di indirizzo**I.1. Il problema della violenza nelle competizioni sportive**

Nel corso del 2007 il Parlamento ha varato alcune misure legislative per contenere il problema della violenza nelle manifestazioni sportive.

La legge 4 aprile 2007, n. 41, recante *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* ha, infatti, apportato alcune modifiche agli artt. 34 e 35 del Testo unico della radiotelevisione adottato con decreto legislativo n. 177 del 2005, in un'ottica di rafforzamento delle tutele dei valori dello sport nella programmazione radiofonica e televisiva.

Il nuovo articolo 34 , al comma 6-bis , stabilisce che le emittenti ed i fornitori di contenuti “.... nelle trasmissioni di commento degli avvenimenti sportivi, in particolare calcistici, sono tenuti all'osservanza di specifiche misure, individuate con codice di autoregolamentazione recepito con decreto del Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro delle politiche giovanili e le attività sportive e con il Ministro della giustizia, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, 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 delle manifestazioni sportive”.

L'articolo 35, comma 4-bis, prevede che in caso di inosservanza delle disposizioni del codice trovano applicazione, in quanto compatibili, le sanzioni amministrative già poste a presidio delle violazioni in materia di tutela dei minori, irrogate dalla Commissione Servizi e Prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Il 25 luglio 2007 è stato sottoscritto dalle emittenti televisive nazionali e dalle associazioni rappresentative delle emittenti televisive e radiofoniche, dall'Ordine dei giornalisti, dalla Federazione nazionale della stampa italiana, dall'Unione stampa sportiva italiana, dalla Federazione italiana editori di giornali il previsto codice di autoregolamentazione dell'informazione sportiva denominato “*Codice media e sport*”.

Il Codice introduce una serie di disposizioni che devono essere osservate dalle emittenti e dai fornitori di contenuti al fine di favorire la diffusione tra i giovani dei valori di una competizione sportiva leale e rispettosa dell'avversario e al fine di prevenire fenomeni di violenza o di turbativa dell'ordine pubblico legati allo svolgimento di manifestazioni sportive.

L'iter formale di approvazione del Codice media e sport si è concluso con l'adozione, da parte del Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive e con il Ministro della giustizia, del decreto 21 gennaio 2008, n. 36 che ne ha recepito le disposizioni.

Il controllo del rispetto del codice è affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

A fronte di eventuali violazioni, l'Autorità può irrogare sanzioni amministrative nei confronti delle emittenti responsabili e porre in essere una serie di iniziative consistenti nella comunicazione delle sanzioni irrogate alle amministrazioni pubbliche per i conseguenti provvedimenti di competenza, al CONI e alle Federazioni sportive per le valutazioni in materia di accesso agli stadi e, infine, agli ordini professionali per le valutazioni in ordine alle violazioni commesse da giornalisti.

L'Autorità, con deliberazione n. 14/08/CSP del 31 gennaio 2008, ha adottato tempestivamente il regolamento sulle procedure di vigilanza e sanzionatorie concernenti il Codice media e sport, dando così avvio alla propria attività di vigilanza anche attraverso i Comitati regionali per le comunicazioni i quali, ai sensi dell'art. 3 del citato regolamento, sono stati investiti di importanti funzioni di controllo e segnalazione relativamente alla programmazione diffusa dalle emittenti radiotelevisive locali.

Già nelle more della nuova regolamentazione l'Autorità con delibera n. 109/08/CSP ha sanzionato un'emittente locale per aver trasmesso in data 5 e 8 ottobre 2007 e 27 gennaio 2008 programmi di commento ad avvenimenti calcistici, caratterizzati da toni particolarmente aggressivi.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, chiamato a pronunciarsi sulla questione a seguito del ricorso proposto dall'emittente per l'annullamento della delibera citata, ha rilevato, seppure in sede di decisione dell'istanza cautelare, “la gravità delle espressioni pronunciate

nell’ambito dei programmi televisivi di cui trattasi”, confermando pertanto il provvedimento assunto dall’Autorità.

I.2 La rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni radiotelevisive

Con la delibera n. 13/08/CSP, l’Autorità ha adottato un Atto di indirizzo sulle corrette modalità di rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni radiotelevisive.

L’intervento dell’Autorità nasce dall’osservazione dei comportamenti di alcune emittenti che hanno mostrato la tendenza a trasmettere in forma spettacolare vere e proprie ricostruzioni di vicende giudiziarie pendenti, impossessandosi di schemi, riti e tesi tipicamente processuali.

In alcuni casi, si è creato un vero e proprio foro “mediatico” alternativo alla sede naturale del processo, ove non si è svolto semplicemente un dibattito equilibrato tra le opposte tesi, ma si è assistito a una sorta di rappresentazione paraprocessuale, che è perfino giunta all’esame analitico e ricapitolativo del materiale probatorio, determinando, attraverso l’immediatezza propria della comunicazione televisiva, una sorta di convincimento pubblico, in apparenza degno di fede, sulla fondatezza o meno di determinate ipotesi accusatorie.

In tal modo gli studi televisivi si sono sovrapposti, oscurandole, alle legittime sedi dell’esercizio della giustizia. E’ così accaduto che effetti

volutamente caricati, teoremi giudiziari alternativi e rappresentazioni suggestive (a volte persino con l'utilizzazione di figuranti) abbiano prevalso sull'obiettiva e comprovata informazione, con la conseguenza di precostituire presso l'opinione pubblica un preciso giudizio sul caso concreto, basato su una "verità virtuale", non sempre corrispondente alla realtà effettiva.

Secondo molti, tale giudizio può influire, se non prevalere, sulla "verità processuale", difficile obiettivo destinato per sua natura ad emergere e essere raggiunto solo dopo una laboriosa verifica, che richiede tempi lunghi e attente valutazioni che mal si conciliano con gli "approfondimenti" legati ai ritmi tipici del mezzo televisivo.

Il risultato di questa corsa allo scoop ha portato addirittura, in casi deteriori, a un giustizialismo emotivo e sbrigativo, talora non alieno da tratti morbosi.

Nel tentativo di porre un argine a questa situazione, di estrema e negativa esposizione di tutte le persone coinvolte nei fatti oggetto di giudizio, e in particolare dei minori, l'Autorità ha ritenuto necessario codificare, con apposita delibera, i criteri sulle corrette modalità di rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni radiotelevisive cui devono attenersi le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, nazionali e locali, e i fornitori di contenuti radiotelevisivi su frequenze terrestri, via satellite e via cavo.

Nello stesso contesto, l'Autorità ha inoltre invitato le emittenti e i fornitori di contenuti a redigere un codice di autoregolamentazione, con il

concorso dell’Ordine dei Giornalisti e delle organizzazioni rappresentative della stampa, al fine di individuare regole di autodisciplina condivise e idonee a dare concreta attuazione ai principi e ai criteri individuati nell’Atto di indirizzo.

A questo proposito, l’Autorità ha istituito un apposito tavolo che ha la funzione di fornire ausilio tecnico alla elaborazione del codice e alla definizione delle modalità della sua redazione e sottoscrizione.

I.3 L’Atto di indirizzo sul rispetto dei diritti fondamentali della persona e sul divieto di trasmissioni che presentano scene pornografiche

Con delibera n. 23/07/CSP del 22 febbraio 2007 l’Autorità ha adottato un Atto di indirizzo sul divieto di trasmissioni che presentano scene di contenuto pornografico.

In presenza di numerosissime segnalazioni di trasmissioni – sia diurne che notturne – di natura chiaramente pornografica, trasmesse in chiaro e senza sistemi di filtraggio, l’Autorità ha rammentato che ai sensi della normativa vigente è esplicitamente vietata in tutto l’arco della giornata la trasmissione di scene pornografiche, con l’unica eccezione – prevista dalla legge – delle trasmissioni realizzate mediante sistemi ad accesso condizionato che prevedono l’adozione di strumenti di *parental control*.

L’Autorità, in un’ottica di trasparenza e di garanzia, ha voluto rendere pubblici le linee interpretative, desunte dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, per specificare la natura dei

programmi che, potendosi qualificare come “pornografici”, sono soggetti al divieto assoluto di diffusione in qualsiasi fascia oraria, a meno che le trasmissioni siano realizzate con sistemi di accesso condizionato e sia adottato dall’operatore un sistema di *parental control*

E’ stato, comunque, chiarito che non rientrano nel divieto di pornografia recato dall’articolo 4 del Testo unico della radiotelevisione, quelle rappresentazioni che siano parte di un contesto culturale o di valore artistico e che non siano fini a se stesse, ma funzionali all’economia dell’opera in cui sono inseriti.

I.4 Il nuovo contratto di servizio pubblico radiotelevisivo e la tutela dei minori

L’art. 7 del contratto di servizio pubblico radiotelevisivo per il triennio 2007-2009, approvato con decreto del Ministro delle comunicazioni¹ del 6 Aprile 2007, contiene disposizioni concernenti l’offerta di programmazione televisiva per minori e, nel ribadire il rigoroso rispetto delle norme a tutela dei minori, impegna la concessionaria ad adottare sistemi di segnalazione dei programmi di chiara evidenza visiva in relazione alla maggiore o minore adeguatezza della visione degli stessi da parte del pubblico dei minori, nonché a destinare una quota della programmazione di servizio pubblico ai minori.

Secondo il citato contratto di servizio, la Rai è tenuta ad evidenziare, con riferimento ai generi film, fiction e intrattenimento, i programmi adatti

¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 123 del 29 maggio 2007.

ad una visione congiunta con un adulto e quelli adatti al solo pubblico adulto². In particolare, l'art. 7, comma 6 del contratto di servizio pubblico 2007-2009, prevede che la Rai, previa consultazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori, entro sei mesi dall'entrata in vigore del nuovo contratto adotti sistemi di chiara riconoscibilità visiva per evidenziare, con riferimento ai film, alla fiction e all'intrattenimento, quelli adatti a una visione congiunta con un adulto e quelli adatti al solo pubblico adulto.

E' da sottolineare che, con riferimento a quest'ultima fattispecie, la Rai deve utilizzare il sistema di chiara riconoscibilità visiva per tutta la durata dei relativi programmi. La Rai, infine, è chiamata a promuovere l'attività di informazione di detta programmazione anche su riviste, guide elettroniche e in particolare sul televideo.

La concessionaria ha presentato all'Autorità, nei tempi previsti dal contratto di servizio, il sistema di riconoscibilità visiva, caratterizzato dal logo della farfalla che è di colore giallo nei casi di programma adatto alla visione congiunta minore e adulto, e di colore rosso nei casi programmi adatti al solo pubblico adulto.

Il sistema prevede, nel primo caso, che la segnalazione lampeggi per 60 secondi all'inizio del programma e dopo ogni eventuale interruzione e, nel secondo caso, che lampeggi per 30 secondi all'inizio del programma,

² E' da precisare che l'Autorità, con delibera n. 481/06/CONS recante approvazione delle linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, aveva comunque previsto che la Rai segnalasse anche i programmi adatti ai minori e adolescenti.

permanga poi per tutta la durata e lampeggi nuovamente prima e dopo ogni interruzione dello stesso.

Il Consiglio dell'Autorità, nella seduta del 13 novembre 2007, nel prendere atto del sistema di riconoscibilità appena descritto, ha ritenuto di raccomandare alla Rai di adottare progressivamente le seguenti misure:

- a) dare ampia ed esauriente informazione al pubblico circa i criteri di classificazione dei contenuti che la Rai intende adottare, sia mediante appositi spazi informativi, sia mediante altri mezzi di comunicazione, quali riviste, televideo, guide elettroniche;
- b) mantenere in video il logo giallo, relativo ai programmi adatti ad una visione congiunta del minore con un adulto, per tutta la durata del programma.

Dai controlli esperiti dall'Autorità volti a verificare l'adozione da parte della Rai del sistema di riconoscibilità visiva, è stata rilevata la presenza delle segnalazioni "giallo" e "rosso" e misurati i tempi di lampeggiamento all'inizio del programma e dopo le interruzioni pubblicitarie. Il monitoraggio ha riguardato un campione di programmi, film cinematografici, film tv, telefilm, fiction, soap e programmi di intrattenimento, mandati in onda dal 30 novembre 2007 al 31 gennaio 2008.

I risultati conseguiti consentono di affermare che il sistema di riconoscibilità visiva è stato correttamente applicato, nel periodo preso in considerazione, per quanto riguarda i tempi di lampeggiamento e la permanenza in video delle segnalazioni.

L’Autorità, infine, ha chiesto alla concessionaria informazioni sullo stato e la tempistica di attuazione delle raccomandazioni deliberate nella riunione del Consiglio il 13 novembre 2007 di cui si riferirà nella prossima relazione.

La programmazione per i minori costituisce uno dei generi di servizio pubblico che la Rai è tenuta a trasmettere per legge e, pertanto, figura tra i nove generi previsti dall’articolo 4, comma 1, del contratto vigente.

Dall’analisi dell’offerta televisiva delle tre reti nazionali nell’anno 2007, è risultato che nella fascia oraria dalle ore 6.00 alle ore 24.00 il 10 per cento della intera programmazione è stato dedicato ai minori. I dati disaggregati per rete mostrano che Rai Uno ha dedicato a tale genere lo 0,5 per cento, Rai Due il 18,8 per cento e Rai Tre il 9,7 per cento .

II. Attività di vigilanza e provvedimenti sanzionatori

II.1 L’attività di vigilanza e i criteri adottati dall’Autorità

Nell’attuale legislazione si prevede che alla verifica dell’osservanza delle disposizioni previste dalla legge a tutela dei minori, comprese quelle del Codice Tv e minori, provvede la Commissione Servizi e Prodotti dell’Autorità “in collaborazione con il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione Tv e minori”. In caso di violazioni l’Autorità, all’esito del procedimento di accertamento, irroga le sanzioni

amministrative previste dall'articolo 35 del Testo unico della radiotelevisione³.

La stretta cooperazione esistente tra il Comitato e l'Autorità si sostanzia in un'attività istruttoria improntata a una mutua collaborazione, ancorchè nell'ambito delle rispettive — autonome — competenze sanzionatorie. L'Autorità, infatti, esercita il potere sanzionatorio amministrativo con efficacia coattiva; il comitato, invece, ha un potere “suasivo”, di natura deontologica e autodisciplinare, di verifica delle (sole) violazioni del codice, con l'effetto giuridico di imporre alle emittenti di far conoscere all'utenza televisiva la violazione commessa.

I principali fattori propulsivi dell'attività procedimentale in materia di tutela dei minori sono, pertanto, rappresentati dalle segnalazioni del Comitato Tv e minori. Ulteriori segnalazioni pervengono dal Consiglio Nazionale degli Utenti, dai Comitati regionali delle comunicazioni (Co.Re.Com), dalla Polizia postale e delle comunicazioni, dalla Guardia di finanza, dalle associazioni degli utenti e anche da privati cittadini. All'attività di verifica susseguente alle segnalazioni, si aggiunge l'attività di monitoraggio d'ufficio che l'Autorità espleta sulle trasmissioni televisive nazionali 24 ore su 24.

Di recente sono stati incaricati del monitoraggio dell'emittenza radiotelevisiva locale i Comitati regionali delle comunicazioni, ai quali l'Autorità ha fornito le linee guida per l'effettuazione di tale importante

³ L'art. 35 prevede una sanzione amministrativa da 25.000 a 350.000 euro e, nei casi più gravi, la sospensione della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da uno a dieci giorni. In deroga alla legge n. 689/81 non è ammesso il beneficio dell'obblazione e i termini per le giustificazioni da parte delle emittenti radiotelevisive sono ridotti a 15 giorni.