A L L E G A T O

PAGINA BIANCA

Ministero dello Sviluppo Economico

IL SOTTOSEGRETARIO DI STATO

AUDIZIONE ON.LE PAOLO ROMANI

SOTTOSEGRETARIO ALLE COMUNICAZIONI

Commissione parlamentare per l'infanzia

Indagine conoscitiva sulla tutela dei minori nei mezzi di comunicazione

PAGINA BIANCA

Ringrazio la Commissione per avermi offerto l'opportunità di affrontare un tema, quello della tutela dei minori, che per questo Governo - in carica da soli cinque mesi - costituisce una priorità in ogni campo, compreso quello assai delicato del rapporto delle giovani generazioni con i mezzi di comunicazione che rientra più da vicino nelle politiche di mia competenza.

Lo sviluppo delle nuove tecnologie, con la conseguente moltiplicazione delle piattaforme di distribuzione di contenuti multimediali e delle modalità di fruizione, definisce uno scenario in forte evoluzione che vede ormai i minori continuamente al centro della scena. Nel nuovo contesto digitale, infatti, non è più solo la televisione ad incidere sul processo di formazione e di educazione dei soggetti in età evolutiva, ma anche l'uso - che spesso poi diviene abuso - di altri mezzi di comunicazione

Un tema, quello dei rapporto tra media e minori, che va quindi arricchendosi di maggiori complessità. Accanto ai fattori di "pericolo" legati alle tradizionali trasmissioni radiotelevisive se ne aggiungono oggi di nuovi e ben più allarmanti, legati innanzitutto al crescente utilizzo da parte dei più giovani, attraverso il computer o i telefoni cellulari di nuova generazione, della rete *Internet* che, come sappiamo, per la sua dimensione sovranazionale, rende molto difficile il tentativo di regolamentare fenomeni ormai all'ordine del giorno quali l'adescamento a fini sessuali, l'immissione incontrollata di contenuti pornografici o di contenuti che istigano alla violenza, il "bombardamento" di finestre pubblicitarie non richieste e così via.

Di fronte a tali complessità, va però subito evidenziato positivamente come, alla luce dell'imperativo etico della salvaguardia del minore, negli ultimi anni vi siano già stati significativi interventi, non soltanto a livello nazionale, volti ad adeguare il quadro normativo al nuovo contesto tecnologico.

Mi riferisco anzitutto, per quanto riguarda il settore televisivo, alla recente Direttiva Servizi di Media Audiovisivi (che modifica la Direttiva c.d. "Tv senza frontiere") che ha introdotto una novità di rilievo estendendo un nucleo di regole minime in materia di

tutela dei minori anche ai servizi non lineari, e cioè quelli che, a differenza dei servizi di televisione tradizionale che i telespettatori ricevono passivamente, non sono programmati bensì sono forniti a richiesti dall'utente (servizi di tipo video on demand). Estensione che a breve avverrà anche all'interno del nostro ordinamento attraverso il recepimento della citata Direttiva europea (termine ultimo il 19 dicembre 2009), che costituisce appunto una delle prime iniziative che il Ministero andrà ad adottare in materia di tutela di minori, rafforzando così la comunque già solida disciplina vigente dettata dalla legge n. 112 del 2004, oggi trasposta nel Capo II del Testo Unico della radiotelevisione.

E' noto infatti come la legge n. 112 abbia avuto il merito di superare la disorganicità del quadro normativo e convenzionale in materia di minori fino ad allora vigente, introducendo alcuni principi generali e attribuendo forza di legge al Codice di autoregolamentazione TV e minori (che adesso, come si dirà oltre, ha cambiato il nome in Codice Media e minori), nella direzione di un rafforzamento dei poteri di controllo e sanzione previsti in capo alla Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che, sulla materia, vigila insieme al Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione. Il ricorso alla autoregolamentazione (ed un esempio virtuoso in questo senso è costituito anche dal Codice di autodisciplina in materia pubblicitaria) o alla co-regolamentazione condivisa tra istituzioni ed operatori, si è infatti rivelato lo strumento più indicato per individuare regole realmente efficaci per disciplinare alcuni aspetti della materia.

Dalla disciplina a cui si è fatto riferimento, che attraverso alcune Delibere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è stata estesa anche alle trasmissioni satellitari o via cavo diffuse in chiaro, restano ormai escluse unicamente le trasmissioni ad accesso condizionato "rafforzato", quelle cioè che assicurano maggiore protezione dei minori attraverso l'adozione di sistemi di controllo specifici e selettivi (filtri *ad hoc*, dispositivi di *parental control*, ecc.).

Completo il richiamo al quadro normativo - che ho voluto fare proprio per evidenziare come la tutela dei minori in rapporto al mezzo televisivo sia già oggi oggetto di una disciplina organica molto più efficace rispetto al passato - ricordando anche il recente Decreto interministeriale adottato dal Ministro delle comunicazioni (di concerto con il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive e con il Ministro della giustizia), che ha recepito le disposizioni del Codice di autoregolamentazione dell'informazione sportiva denominato "Codice media e sport". Il Codice, sul cui rispetto vigila l' Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni con la collaborazione dei Corecom, individua una serie di misure che emittenti e fornitori di contenuti devono osservare 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.

La questione televisione e minori, però, non può essere affrontata solo sul piano normativo. Si tratta di una di quelle materie per le quali non è sufficiente la sola definizione di un quadro di regole se alla base mancano processi di "educazione" e sensibilizzazione ad un utilizzo costruttivo dei mezzi di comunicazione e di promozione, secondo una concezione più adeguata del rapporto tra media e minori tale da coinvolgere sinergicamente la famiglia, la scuola e gli stessi soggetti in età evolutiva. Questi ultimi infatti potranno diventare i protagonisti delle loro scelte soltanto se il loro senso critico verrà sollecitato e favorito, se gli verranno cioè forniti gli strumenti per orientarsi nel variegato mondo della comunicazione con quella maturità critica necessaria per formulare giudizi di valore e per compiere scelte autonome in piena sicurezza.

In questo senso quindi credo che vadano guardate con favore e sostenute iniziative volte alla responsabilizzazione delle famiglie - che non dovrebbero rinunciare, come invece sempre più spesso accade, alla funzione di educatrici primarie dei ragazzi - e della scuola che dovrebbe però conquistarsi un ruolo di maggiore stimolo culturale. Penso

innanzitutto alla realizzazione di campagne scolastiche per un uso corretto e consapevole del mezzo televisivo, peraltro incoraggiate dalla stessa legge n. 112, le cui modalità attuative sono già fissate in un Decreto dell'allora Ministro delle comunicazioni Mario Landolfi, adottato di intesa con il Ministero della istruzione, dell' università e della ricerca, (decreto 13 aprile 2006) proprio con l'obiettivo di sensibilizzare studenti e genitori. Naturalmente anche gli operatori devono fare la loro parte, impegnandosi innanzitutto a rispettare le regole dettate dalla legge; in tal senso ricordo anche il meccanismo previsto dal regolamento del Ministero relativo alla disciplina di accesso ai contributi da parte delle emittenti locali, che, con evidenti scopi di deterrenza, prevede la progressiva riduzione dei benefici al ricorrere, nell'anno di riferimento, di violazioni della disciplina in materia di tutela di minori. E' anche da evidenziare, tra l' altro, come il passaggio al digitale del sistema televisivo (e apro una parentesi per ricordare che, in base al calendario degli switch off che abbiamo messo a punto a settembre, entro il 2010 il 70% degli italiani vedrà la televisione solamente in digitale), con la conseguente moltiplicazione di canali, costituisca l'occasione per i broadcaster di riqualificare la propria offerta anche con specifico riferimento al target dei minori.

E' questo un aspetto che pone chiaramente in evidenza la valenza anche sociale connessa alla digitalizzazione del sistema, che consentirà agli utenti di usufruire gratuitamente di una vasta gamma di nuovi canali, anche in virtù degli esiti della gara espletata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per la cessione del 40% della capacità trasmissiva dei multiplex dei principali operatori di rete nazionali. Già oggi l'offerta di servizi televisivi sulla piattaforma digitale terrestre conta due nuovi canali gratuiti, Gulp e Boing, interamente studiati nel rispetto della sensibilità e dei diritti dei minori, e ha visto l'ingresso di nuovi fornitori di contenuti, come la Walt Disney Company Italia con il canale "Disney Family", "Disney prescolare" e "Disney Animazione".

Un'ultima notazione relativa alla televisione, riguarda gli ulteriori specifici impegni del servizio pubblico nei confronti della programmazione televisiva per i minori, previsti dal Contratto di servizio 2007-2009. In particolare, l'allargamento della fascia oraria dedicata espressamente ai minori fino alle ore 20.00; il vincolo di non interrompere con la pubblicità i programmi per bambini e i cartoni animati di durata inferiore ai 30 minuti, il divieto di usare i personaggi dei cartoni come "traino" pubblicitario; il divieto di passare *trailer* di film vietati non solo durante la fascia protetta, ma anche nella fascia 7.00 - 9.00, nella quale è forte la presenza di bambini telespettatori; l'adozione di un sistema di chiara riconoscibilità visiva, capace di evidenziare i programmi adatti a una visione congiunta con un adulto e quelli adatti al solo pubblico adulto; la realizzazione di campagne di sensibilizzazione rivolte ai genitori sull'uso corretto della Tv; l'impegno a destinare una quota dei ricavi complessivi annui per cartoni animati e film di animazione prodotti per l'infanzia (come peraltro già espressamente previsto dal Testo Unico della radiotelevisione).

Al fine di verificare l' adempimento di questi obblighi molto importanti, e naturalmente anche di tutti gli altri presenti nel Contratto di servizio, il Ministero sta ricostituendo la Commissione paritetica prevista dall'art. 37 del Contratto.

Spostando adesso l'attenzione ai nuovi media, è noto come la protezione dei minori da contenuti o comportamenti illeciti o comunque dannosi riscontrabili in rete costituisca ormai una fonte di preoccupazione permanente per la società, nelle sue molteplici espressioni. Preoccupazioni più che legittime, considerato il numero crescente dei casi in cui bambini e adolescenti, utilizzando il computer per giocare, per studiare o per comunicare con gli amici, navigano in rete (senza che nessuno li controlli) imbattendosi in siti pornografici o in portali nei quali è protagonista la pedofilia, la violenza, ecc.

E tuttavia non si dovrebbe cadere nell'errore di un'eccessiva demonizzazione del fenomeno, che invece porta in sé anche molteplici vantaggi e lati positivi: l'uso di Internet da parte delle generazioni più giovani rappresenta infatti anche un fattore di

arricchimento linguistico e di formazione culturale, assume una valenza pedagogica se utilizzato per ricercare ed approfondire e può divenire utile strumento di maturazione.

Dal "*Settimo rapporto sulla comunicazione*" del Censis recentemente pubblicato, emerge che negli ultimi anni il balzo in avanti compiuto nell'impiego di internet è stato enorme, non tanto nell'uso complessivo (cioè il contatto di almeno una volta alla settimana), che passa dal 61% all'83%, quanto in quello abituale (almeno tre volte alla settimana), che nel 2003 era al 39,8% e nel 2007 è arrivato al 73,8% come è detto nel rapporto, Internet è entrata dunque a far parte dell'esperienza quotidiana dei tre quarti dei giovani italiani, modificando di conseguenza tutto il panorama mediatico del nostro Paese e le abitudini d'impiego dei media da parte dei giovani. Dati peraltro confermati, dall'indagine Doxa "*Teens privamera 2008*" (totale 14-18 anni che usano Internet) da cui emerge che i giovani usano personalmente Internet in media 4,5 volte a settimana per sessioni di 80 minuti.

I problemi della regolamentazione dei contenuti illeciti o pregiudizievoli su *Internet* sono noti: la vocazione sovranazionale della rete delle reti, caratterizzata dalla assenza di confini geografici e dalla presenza di una pluralità eterogenea di operatori (che forniscono la rete, l'accesso, i contenuti, i servizi), rende molto difficile risolvere le varie problematiche giuridiche ad essa connesse alla luce dei tradizionali meccanismi normativi. Suppliscono accordi internazionali, iniziative delle Istituzioni europee, azioni comunitarie volte a promuovere la sicurezza in rete, come il nuovo Piano "Safer Internet Plus Programme" adottato proprio pochi giorni fa dal Parlamento Europeo che continua a promuovere l'adozione diffusa di codici di autoregolamentazione, di accorgimenti tecnici (filtraggio, blocco, criptazione, ecc), di campagne educative ecc..

In Italia, in linea con l'indirizzo comunitario e con l'esperienza dei principali Paesi Europei, la scelta è stata quella di affidare la tutela del minore su Internet allo strumento della autoregolamentazione, attraverso la predisposizione di un Codice sottoscritto dagli operatori del settore che ha come fine precipuo quello di dare ai provider una serie di

regole e indicazioni che li coinvolgano direttamente nell'attività di tutela dei giovani navigatori della Rete, ma anche di incentivare e sostenere l'opera di sensibilizzazione di genitori, educatori, bambini, adolescenti a un uso corretto del Web.

A vigilare sul rispetto del Codice era stato creato un Comitato di Garanzia, che ad oggi però risulta soppresso (ai sensi del DPCM 4 maggio 2007 "Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero delle Comunicazioni").

Si tratta di un problema che dovrà essere riconsiderato in sede di predisposizione del nuovo Codice Media e minori, richiesto dal d.P.R 14 maggio 2007 n. 72, al quale stiamo già lavorando anche con riferimento all'ambito di applicazione che lo stesso dovrà avere. E' certo però che anche per gli altri media dovranno essere individuati con chiarezza gli organi competenti a vigilare e a sanzionare alla stregua di quanto si è verificato fino ad oggi nei confronti delle emittenti televisive grazie all'intervento congiunto dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e del Comitato media e minori (ex televisione e minori), la cui proficua attività è indiscutibile alla luce del dato di più di 1500 casi valutati, delle numerose delibere e raccomandazioni, dei documenti di indirizzo e delle molteplici segnalazioni alla Autorità stessa.

Riguardo alla tutela su *internet* è opportuno tra l'altro evidenziare come, analogamente a quanto si è verificato per il Codice tv e minori, parte degli obblighi previsti dal Codice Internet e minori hanno ormai acquistato forza di legge ad opera della disciplina relativa al controllo e al filtraggio dei siti Web, introdotta con la Legge n.38 del 6 febbraio 2006, *"Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet"*. La citata legge, oltre ad avere inasprito le sanzioni previste dai relativi articoli del codice penale e ad avere introdotto il reato di "pornografia virtuale", impone l'obbligo, ai fornitori dei servizi della Società dell'informazione resi attraverso reti di comunicazione, di segnalare al Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla Rete *Internet* (creato con la medesima legge presso il Ministero dell'Interno), qualora ne vengano a conoscenza, le imprese o i

soggetti che, a qualunque titolo, diffondono, distribuiscono o fanno commercio, anche in via telematica, di materiale pedopornografico, nonchè a comunicare, se richiesti, ogni informazione relativa ai contratti con tali imprese o soggetti. In attuazione della legge, poi, un decreto del Ministero delle comunicazioni adottato di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie (decreto 8 gennaio 2007), a seguito di un istruttoria che ha visti coinvolti anche la polizia delle comunicazioni e le associazioni degli Internet providers, ha individuato i requisiti a cui devono conformarsi gli strumenti di filtraggio e le relative soluzioni tecnologiche utilizzate dai fornitori di connettività alla rete *Internet*.

Ancora con riferimento al rapporto tra minori ed Internet, il Ministero ha già intrapreso alcune iniziative volte alla sensibilizzazione e alla responsabilizzazione nell'uso delle nuove tecnologie, come il rapporto di collaborazione avviato con l'associazione Save the Children Italia alla quale è stata affidata la realizzazione di un sito (www.tiseiconnesso.it) rivolto ai ragazzi, agli studenti e ai docenti, o la trasmissione (sulle principali emittenti radiotelevisive nazionali, sui giornali e sui principali portali internet) di brevi filmati che fanno leva su un linguaggio che si avvale di una terminologia tecnica, molto comune nel gergo giovanile, ma assolutamente nuova e talvolta sconosciuta ai genitori.

Chiudono il quadro di tutele approntate dal Ministero in materia di media e minori, le iniziative intraprese nel settore della telefonia mobile alla luce della ormai significativa diffusione del terminale mobile videofonino, attraverso il quale è possibile ricevere le trasmissioni televisive ma anche accedere, con relativa facilità, ai contenuti per adulti o a contenuti "sensibili" comunque potenzialmente idonei a nuocere al sviluppo psichico e morale dei più giovani.

I dati della ricerca Doxa citata dimostrano che l'86% dei giovani tra i 14 e 16 anni posseggono un cellulare, percentuale che cresce al 95% nella fascia 17-18 anni, con un utilizzo medio dell'apparecchio di circa 40 minuti al giorno.

In linea con quanto abbiamo visto per gli altri segmenti del sistema delle comunicazioni, gli operatori di telefonia mobile hanno sottoscritto un Codice di condotta e di autoregolamentazione per l'offerta dei servizi a sovraprezzo che contiene delle linee-guida operative comuni a tutti i gestori, con l'obiettivo di rendere omogeneo per tutto il mercato il livello di protezione dei clienti-consumatori, con una specifica attenzione ai minori. Le regole contenute nel Codice sono poi state implementate e rafforzate dalla disciplina introdotta dal precedente Governo di centrodestra con il Decreto del Ministro delle comunicazioni n. 145 (del 2 marzo 2006) che individua compiti di vigilanza e controllo sul corretto espletamento dei servizi oggetto del decreto, prevedendo anche l'istituzione di un apposito Comitato con il compito di redigere codici di autoregolamentazione ispirati ai principi della disciplina contenuta nel Decreto. Comitato che presto sarà attivato, dopo due anni inspiegabilmente persi.

Misure di sicurezza in materia di tutela dei minori relativamente ai terminali mobili di videofonia, sono peraltro oggetto anche di una delibera della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (delibera 661/06/Cons) che, con riferimento all'offerta di contenuti riservati ad un pubblico adulto o che comunque possano nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori, prevede l'obbligo a carico degli operatori di adottare un sistema di protezione dall'accesso (si tratta in pratica della funzione di *parental control)* avente un grado di sicurezza pari agli analoghi sistemi applicati alla diffusione di programmi radiotelevisivi ad accesso condizionato.

Tra le iniziative del Ministero a favore dei minori, va infine ricordato il rinnovo della convenzione stipulata con il gestore Telefono azzurro per l'affidamento del servizio telefonico connesso al codice di pubblica emergenza "114" . Il servizio è finalizzato a fornire, sul territorio nazionale, assistenza psicologica in caso di segnalazione di situazioni di emergenza nocive per lo sviluppo psico-fisico di bambini ed adolescenti, nonché ad attivare la rete di collegamenti di volta in volta necessari con le competenti strutture territoriali sanitarie, sociali e di sicurezza. La vigilanza sulla qualità del servizio

e sull'utilizzo del contributo annuo destinato al gestore viene svolta da un Comitato composto da rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della famiglia, del Ministero della solidarietà sociale e del Ministero delle pari opportunità.

Si pone infine anche la questione di una eventuale regolamentazione dei videogiochi (*on line ed off line)*, definiti pochi mesi fa dalla Commissione Europea "media di primaria importanza" anche in ragione del valore che gli stessi assumono in relazione alla promozione della diversità culturale e, relativamente ai videogiochi on line e alla loro crescente popolarità, alla possibilità che fungano da motore di sviluppo per le reti di telecomunicazioni a banda larga e di telefoni mobili di terza generazione. Occorre insomma anche in questo settore trovare un punto di equilibrio tra un corretto livello di libertà di espressione e misure efficaci e proporzionate di tutela dei minori.

Il Ministero sta innanzitutto valutando l'opportunità, accogliendo in tal senso anche il suggerimento rivolto dalla stessa Commissione Europea a tutti gli Stati Membri, di integrare nel nostro ordinamento per via legislativa il sistema di informazione e classificazione realizzato nell'ambito delle iniziative PEGI e PEGI on-line, che, si è dimostrato essere, nel corso di questi ultimi anni, un buon esempio di autoregolamentazione in linea con la strategia di una più efficace tutela delle generazioni più giovani che va affiancato con un adeguato sistema di controllo. A questa iniziativa, ne dovranno certamente seguire altre che vedano il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati: i produttori di videogiochi, in primo luogo, che dovranno continuare a sviluppare soluzioni innovative attraverso cui modulare l'accesso per i minori, ma anche i venditori al dettaglio che dovranno impegnarsi a promuovere la conoscenza del sistema PEGI tra i genitori ed i bambini.

Vorrei chiudere il mio intervento ponendo l'accento sulla importanza che in questa materia gioca la collaborazione con altre Istituzioni e organi di settore. Si è visto nel corso dell'audizione come, anche in considerazione della trasversalità del valore costituzionale al corretto sviluppo psico-fisico del minore rispetto ai vari ambiti della

società civile, la maggior parte dei richiamati decreti del Ministero delle comunicazioni aventi finalità di tutela hanno natura interministeriale, essendo stati adottati con il concerto degli altri diversi ministeri di volta in volta interessati. Ma di proficua collaborazione può parlarsi anche con riferimento alle due Autorità indipendenti, quella per le garanzie nelle comunicazioni (anche attraverso i Corecom ed il Consiglio nazionale degli utenti) e quella Antitrust con riferimento alla pubblicità ingannevole), che in questo campo svolgono, ciascuna per le proprie specifiche competenze assegnate dalle legge in materia, attività regolamentare e importanti funzioni di vigilanza sull'effettivo rispetto delle regole e sanzionatorie. Fondamentale, poi, è l'attività svolta dalla Polizia postale e delle comunicazioni di contrasto al crimine informatico.

Il Ministero intende procedere nei prossimi mesi ad una eventuale razionalizzazione legislativa e della disciplina autoregolamentare in materia, in piena sintonia con il Parlamento e con la massima disponibilità nei confronti di questa Commissione e delle proposte che da essa dovessero pervenire. E a tal fine è molto importante l'indagine conoscitiva promossa, all'esito della quale sarà possibile avere un quadro ben definito delle opinioni e dei propositi emersi dal confronto con i soggetti a vario titolo interessati.