

## **RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA**

### **Sommario**

1. Premessa
2. Linee generali
3. Disabilità: la “Carta dei servizi per il superamento delle barriere comunicative”
4. La “Carta dei diritti dei minori in rete”
5. I minori e il Codice di autoregolamentazione televisiva
6. I minori, la qualità e i programmi della Rai
7. L'Osservatorio giovani
8. Televisioni, minori e sanzioni
9. Le emittenti locali
10. Il riassetto del sistema radiotelevisivo
11. Il criterio della sinergia
12. In memoria

### **1 - Premessa**

Questa relazione annuale, che il Consiglio Nazionale degli Utenti è tenuto a presentare in base alla legge istitutiva<sup>1</sup>, assume, alla sua scadenza, la veste e la forma di una relazione di fine mandato. Essa proporrà, perciò, uno sguardo al tempo stesso cronistico e analitico, conclusivo e d'insieme e alcune considerazioni di valutazione del compito proprio del Consiglio, vale a dire di un organismo che, anche in virtù delle modalità di designazione dei suoi componenti, promuove i diritti dei cittadini nel campo della comunicazione come soggetti attivi - e quindi non soltanto come consumatori - che interagiscono in tutti i suoi processi e, in particolare, delle nuove tecnologie di comunicazione e dei relativi servizi pubblici e privati.

Tali diritti vanno ben oltre gli interessi diffusi dei consumatori e discendono direttamente dall'essere l'utente innanzi tutto un cittadino. Questa “qualità” comporta che i suoi diritti in questo campo

---

<sup>1</sup> L. 31 luglio 1997 n. 249, art. 1, comma 28.

appartengano – e ne discendano direttamente – alla categoria fondamentale della libertà di informazione e di espressione, consacrati nella Carta costituzionale. Il Consiglio Nazionale degli Utenti, istituito presso l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ma autonomamente collocato entro la cornice della sua azione, svolge questo compito come organismo con chiare caratteristiche di indipendenza.

Alla partecipazione del cittadino ai processi comunicativi della società civile e politica, chiamata dalla stessa legge a divenire sempre più esplicita, l’iniziativa del CNU non è, tuttavia, sufficiente. Essa esige la formazione di una nuova cultura fatta anche di assunzione di responsabilità dirette da parte sia dei cittadini sia degli operatori e assecondata dalle Istituzioni dello Stato. Di tale nuova cultura esistono già alcuni segni: uno di essi è la relativa novità dello stesso Consiglio nazionale degli Utenti; altri possono essere riconosciuti nei nuovi Codici di autoregolamentazione, che sono nati con la libera e volontaria collaborazione tra Istituzioni governative e associazioni private di cittadini e di imprese e che alla funzione sanzionatoria, dimostratasi scarsamente efficace<sup>2</sup>, tendono ad affiancare, per quanto possibile, una cultura alla cui base si trovi, appunto, proprio quella responsabilità e quella fedeltà ai patti che si sono appena ricordate e che i soggetti firmatari hanno dimostrato di possedere con la loro sottoscrizione. Altri segni di novità possono essere indicati in alcuni organismi istituiti dal nuovo Contratto di servizio (anni dal 2003 al 2005) tra lo Stato e la Rai.

Del Consiglio, infine, si deve dire che la sua effettiva rappresentatività si rifà a una base assai più ampia dell’insieme delle Associazioni che hanno offerto designazioni per la sua composizione, in quanto è orientata all’intero complesso dei cittadini utenti degli strumenti, i cosiddetti *media*, della comunicazione. Questa singolarità, mentre per un verso amplia la portata dei compiti assegnati al CNU, per un altro ne rende più delicato il lavoro e ne aumenta la responsabilità. Inoltre ne spiega e giustifica le scelte, che qui di seguito saranno illustrate e motivate e che si riferiranno, in forma sintetica e solo per quelle di maggior rilievo, anche ai precedenti tre anni del mandato.

## **2 – Linee generali**

2.1 – Nell’esecuzione del proprio mandato<sup>3</sup> il CNU ha operato, quanto al merito, secondo una linea di continuità con le scelte e le strategie di fondo degli anni precedenti e, quanto al metodo, in una costante ricerca di sintonia e di sinergia con le Istituzioni e con gli altri Enti (in particolare le Associazioni di cittadini e utenti), che hanno competenze e interessi simili

---

<sup>2</sup> Di quest’ultima problematica la Relazione tratterà più avanti, nella sua ultima parte.

<sup>3</sup> Si ricorda che le sue sedute sono state complessivamente 148, senza tenere conto dei lavori delle commissioni, dei seminari e dei convegni e della partecipazione del presidente Mirabelli, del vicepresidente Bafile e di alcuni dei suoi membri come delegati o designati dal Consiglio all’attività di altri organismi, di cui si dirà.

o analoghi ai propri, e in una logica di sistema sostenuta anche da una sorta di interrelazioni e interazioni stellari o a rete, entro cui si trova il Consiglio. La mira del CNU è stata quella non tanto di operare interventi puntuali su singoli episodi distaccati dal contesto del come si fa comunicazione nel Paese<sup>4</sup>, quanto di incidere sulle situazioni esistenti e sulle strutture del sistema comunicativo (e quindi anche del tessuto culturale e sociale), individuando meccanismi di cambiamento, vale a dire in grado di costituire segnali di attenzione operante e di avere come effetti modifiche, correzioni e innovazioni concrete. È il caso, per esempio, del nuovo Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori, di cui si dirà in seguito.

Per fare ciò il Consiglio ha seguito sempre anche il criterio del contatto e dell'ascolto costanti delle categorie interessate e del mondo dell'associazionismo, in cui esso affonda le proprie radici. Questa modalità di lavoro può descriversi come impegno a lavorare sempre insieme con i diretti interessati o aventi diritto, pur mantenendo la propria autonomia di iniziativa, di valutazione e di indirizzo. Se ne tratterà specificamente più avanti.

Il Consiglio ha, dunque, preferito considerare l'opportunità di ricondurre i singoli e distinti inconvenienti lamentati alla più generale questione della qualità dei contenuti dei programmi della televisione, che era stata uno dei temi maggiormente trattati già nel corso degli anni 2001 e 2002 anche con riferimento alla Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera.

In occasione, per esempio, del rinnovo di un precedente Consiglio di amministrazione della Rai, il CNU ha espresso, tra l'altro, le proprie attese per un effettivo rispetto della "Carta dei doveri e degli obblighi degli operatori del servizio pubblico radiotelevisivo", quale criterio e strumento fondamentale per consentire alla Rai di realizzare la sua propria funzione; per un incremento degli sforzi diretti a realizzare una televisione rispettosa dei diritti dei più deboli; per l'abbandono dell'Auditel come elemento decisivo della programmazione; per la rinuncia all'uso di volgarità sia verbali che gestuali; per nuovi criteri di scelta dei protagonisti del video che non restino legati a figure professionalmente valide, ma che rischiano esprimere una sovraesposizione personale e di manifestare una concezione soggettiva e appropriativa dei programmi e dell'azienda; per una maggiore attenzione alla programmazione per i minori; per l'utilizzazione del giacimento culturale costituito dall'archivio dei programmi e dei filmati; infine per la valorizzazione della radiofonia, che il Cnu giudica, in linea di massima, di buon livello.

---

<sup>4</sup> Esisteva, infatti, il problema di se e come intervenire tempestivamente a difesa degli utenti che manifestano il loro disagio nei casi di violazioni o di cadute di qualità soprattutto della programmazione televisiva e sollevano proteste sia singolarmente come cittadini sia riuniti in forma associativa. Alcuni casi di interventi di questo tipo sono stati già riferiti nelle prime Relazioni annuali: per esempio sulla programmazione del "Grande Fratello", su alcune trasmissioni di carattere diseducativo per i minori, su alcune forme di pubblicità in cui era manifesta una scarsa attenzione per la dignità dei minori che vi comparivano, su una tv satellitare che aveva trasmesso film di contenuto pornografico (in questo caso su denuncia di un'associazione di utenti) eccetera.

Così pure nel parere fornito al Ministero delle comunicazioni in vista del rinnovo del Contratto di servizio fra lo Stato e la Rai, il Consiglio ha suggerito che dalle formulazioni elastiche e dalla indicazione all'Emittente di compiti che si risolvono, tuttavia, in mere facoltà si passasse nelle stesse materie – cosa poi avvenuta – alla prescrizione di obblighi determinati, chiedendo inoltre, tra l'altro: un'assunzione di maggiore responsabilità da parte della Rai nella gestione del servizio pubblico a garanzia del pluralismo, della propria indipendenza e obiettività nei confronti delle diverse tendenze politiche; una precisazione delle singole percentuali di generi televisivi prescritti nella percentuale di programmazione vincolata e, infine, una maggiore attenzione alla sensibilità dell'infanzia e nel contenuto dei messaggi pubblicitari. Il parere conteneva anche, per esempio, alcune sollecitazioni circa la fruizione del “giacimento culturale” costituito dall'archivio della Rai e circa il suo auspicato compito di alfabetizzazione informatica e di educazione alla comunicazione.

A proposito della consultazione pubblica che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni aveva promosso sulla rilevazione degli indici di ascolto, il Consiglio, specificamente richiesto, ha fornito un argomentato parere ricollegandosi a quello già espresso nella sua precedente configurazione di Consiglio consultivo. Il Consiglio ha sottolineato le esigenze, in questa materia, di disciplina, di vigilanza e di inerenza alla funzione pubblica degli indici raccolti, dipendenti tutti sia dalle finalità sia dagli ambiti delle rilevazioni. Un documento molto ampio e articolato è stato approvato nella seduta del 22 novembre 2002.

Di tutto ciò e di altro si può trovare documentazione nelle relative Relazioni annuali.

2.2 –Anche nell'anno cui questa Relazione in modo precipuo si riferisce, il CNU ha tenuto presente come obiettivo del proprio lavoro il principio secondo cui il sistema radiotelevisivo nel suo complesso costituisce, nell'insieme, un servizio *per* il pubblico, all'interno del quale va identificata e definita la specifica funzione del servizio pubblico in senso proprio<sup>5</sup>.

Coerentemente con le scelte e con i criteri appena ricordati, nell'ambito dei compiti stabiliti dalla Legge istitutiva e in linea di continuità con gli anni precedenti, l'attività svolta dal Consiglio Nazionale degli Utenti nel corso dell'ultimo periodo del suo mandato ha avuto come obiettivo di carattere generale la qualità sostanziale dei servizi di comunicazione (televisione, internet e comunicazione istituzionale in special modo), cui il cittadino ha diritto. Avendo presente quest'ottica, il suo lavoro può, dunque, essere genericamente descritto come una serie di interventi finalizzati a:

- a) correggere le scarse garanzie, di fatto, e migliorare le condizioni di godimento dei diritti comunicativi delle persone più deboli, come i minori e i cittadini con disabilità: il Consiglio ha elaborato sia una

---

<sup>5</sup> Cfr “Osservazioni del Consiglio nazionale degli utenti per il rinnovo del contratto di servizio fra il Ministero delle comunicazioni e la Rai per il triennio 2003-2005”, n. 3, pag. 2.

“Carta per i diritti dei minori in rete” sia una “Carta per il superamento delle barriere comunicative” e ha avviato un’efficace collaborazione con il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione “Tv e minori”;

- b) dare più forza e sostenere, mediante una propria partecipazione e assunzione di responsabilità dirette o indirette, il nuovo sistema di controllo e di intervento instaurato con i Codici di autoregolamentazione finora varati e applicati o in via di applicazione; tali Codici rispondono anche a una funzione valutativa della programmazione della Rai diretta ai minori; e sostenere i nuovi organismi di interazione istituiti, come già ricordato, dal Contratto di servizio: la Commissione per la verifica della qualità dell’offerta radiotelevisiva e quella per la programmazione televisiva per i minori;
- c) rendere le emittenti locali più aderenti e coerenti al compito di servizio del territorio – compito inteso anche questo, secondo la legge, come “servizio *per* il pubblico” – vale a dire maggiormente tese ad adeguare la loro programmazione alle attese e ai diritti dei cittadini-utenti che vivono nei territori che costituiscono i loro bacini di trasmissione: il Consiglio ha proposto al Ministero delle comunicazioni una serie di modifiche al regolamento per la concessione dei contributi pubblici affinché questi raggiungano effettivamente la loro funzione;
- d) infine indicare in qual modo il complesso sistema di sanzioni previsto da una serie di leggi, ma scarsamente efficace come dissuasione dalle violazioni delle norme sulle trasmissioni radiotelevisive, possa essere adeguatamente corretto e reso più funzionale.

Di tutto ciò si darà conto qui di seguito.

### **3 – Disabilità e barriere comunicative**

3.1 - Il Consiglio ha ritenuto che l’indicazione del 2003 come anno dedicato all’attenzione per i problemi dei disabili decisa dall’Unione Europea, non fosse solo una celebrazione né una formale condivisione di sentimenti, ma esigesse piuttosto – per il proprio ruolo, di cui si è appena detto e con particolare attenzione e riferimento alla Carta dei diritti fondamentali della UE – un’azione concreta diretta a migliorare il godimento, nel campo della comunicazione, dei diritti di cittadinanza da parte di queste stesse persone. Il Consiglio, in altre parole, ha verificato se e dove esistano ostacoli ai loro rapporti con i mezzi della comunicazione sociale e, più in generale, con la comunicazione istituzionale, politica e, comunque, pubblica; se le barriere specificamente comunicative siano oppure no insuperabili; infine se di queste si possano e come attenuare gli effetti negativi.

Si tratta di una materia che appartiene alle competenze del Consiglio, cui è richiesto dalla legge di intervenire per rendere effettivo il diritto di tutti i cittadini, senza esclusione alcuna, di comunicare ovvero di partecipare attivamente a tutte le modalità del processo comunicativo e, in questo caso specifico, di far superare quelle barriere comunicative, che costituiscono un grave ostacolo al «pieno sviluppo della persona» e alla «effettiva partecipazione» di tutti i cittadini «all'organizzazione politica economica e sociale del Paese», che l'articolo 3 della Costituzione fa obbligo alla Repubblica di rimuovere. Servendosi delle possibilità offerte dalle tecnologie, dalla formazione delle persone e dai *media* medesimi, bisognava suggerire, in altri termini, il modo in cui tutti i cittadini, quanto alle capacità di comunicare, possano effettivamente trovarsi senza distinzioni nelle medesime condizioni. L'inclusione delle persone con disabilità nella condizione di piena cittadinanza costituisce insieme, infatti, un'esigenza di natura etica, un preciso diritto e un dovere costituzionale e, infine, un compito necessario a garantire una reale partecipazione di tutti alla vita della democrazia repubblicana.

Il Consiglio degli Utenti, perciò, ha avviato un procedimento tuttora aperto a ogni ulteriore possibile sviluppo e, rendendosi disponibile al dialogo con tutto il tessuto sociale, ha chiesto e ottenuto l'aiuto delle Associazioni, degli organismi pubblici e privati e di quei portatori di disabilità comunicative che potessero essere considerati maggiormente esperti di questi problemi. Con l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica e con il sostegno della Presidenza della Camera dei Deputati, ha così organizzato un convegno, che ha avuto per titolo, appunto: «Persone con disabilità e media – Barriere comunicative o nuove opportunità?». Il Convegno si è svolto il 25 e 26 giugno 2003 presso la Camera dei deputati, con l'intervento del Presidente della Camera, di Membri del Parlamento, del Governo, della Corte Costituzionale e delle Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e per la *privacy*, oltre che di docenti e di esperti e, in un ruolo attivo di particolare evidenza, dei rappresentanti delle categorie interessate. Nel corso dei suoi lavori sono state presentate 36 relazioni e 28 interventi programmati oltre a quelli assai numerosi, durante i dibattiti, dei partecipanti.

Il Convegno era stato lungamente preceduto e preparato da un Tavolo di lavoro con i rappresentanti delle associazioni del settore, degli operatori della comunicazione e dei fornitori dei servizi e con esperti, sotto vari profili, della materia.

3.2 - Alla fine di questa fase preparatoria e in collaborazione con i rappresentanti del mondo della disabilità, erano state redatte – come documento di intenti e introduttivo ai lavori – delle «Linee guida per una carta dei diritti delle persone con disabilità nelle comunicazioni e per una azione di superamento delle barriere comunicative», che indicavano:

a) le aree di intervento (le garanzie costituzionali e i diritti di cittadinanza, l'accesso alla comunicazione e l'utilizzazione dei mezzi, la professionalità e l'impegno degli operatori della comunicazione, infine il superamento delle barriere comunicative);

- b) chi deve operare (veniva indicato un tavolo di concertazione su “disabilità e comunicazione”);
- c) gli obiettivi dei programmi radio televisivi, nell’informazione, nell’incentivazione alle emittenti per adeguare i programmi alle aspettative e ai diritti dei disabili e ai gestori dei servizi di comunicazione per l’adeguamento e l’impiego delle nuove possibili tecnologie (incremento dei programmi accessibili alle persone con disabilità sensoriali, maggiore informazione sulle tematiche della disabilità, impegno delle categorie dei comunicatori alla formazione specifica del personale, maggiore diffusione delle nuove tecnologie atte a far superare le barriere comunicative);
- d) infine l’opportunità di elaborare una “Carta dei servizi per l’abbattimento delle barriere comunicative” per l’individuazione e il rispetto dei diritti comunicativi delle persone con disabilità in questo settore.

3.3 - Questa “Carta” è stata poi elaborata ancora in collaborazione con il Tavolo di lavoro promosso per il convegno. Essa è rivolta alle emittenti pubbliche e private, alla stampa, alle Aziende concessionarie di servizi pubblici o che erogano servizi di pubblica utilità, agli operatori della comunicazione, alle Amministrazioni pubbliche e, più in generale, agli operatori economici.

L’adozione della Carta e/o il recepimento di alcuni dei punti in essa contenuti costituiscono un impegno che le Istituzioni e gli enti erogatori dei servizi assumono nei confronti degli utenti con disabilità, delle loro Associazioni e della stessa collettività.

Il Consiglio nazionale degli Utenti ha così individuato gli ambiti di interesse della comunicazione unitamente alle tipologie (comunicazione diretta e comunicazione assistita) e al livello sia della comunicazione (da persona a persona, da generalità a persona, da persona a generalità) sia dei servizi, che debbono tutti essere funzionali alla piena integrazione delle persone con disabilità nel processo comunicativo e adeguati alla dimensione dell’ente erogatore del servizio.

Nella Carta dei servizi si evidenzia, in particolare, l’esigenza di tecnologie specifiche congiuntamente a una attività di formazione e sono definiti comportamenti concreti, correlati a precisi *standard* di qualità del servizio e tali da essere sottoposti a periodica valutazione, anche dagli stessi utenti, al fine di ottimizzare il servizio stesso.

Si citano qui, come esempi, solo alcune proposte operative da considerare in relazione ai vari livelli prima ricordati:

- un numero telefonico gratuito accessibile alle persone con disabilità e collegato con gli erogatori dei servizi;
- l’obbligo per i Concessionari di servizi pubblici di una formazione specifica degli operatori e di provvisione dei supporti tecnologici opportuni;
- la progettazione e l’utilizzazione delle nuove tecnologie (quali le future trasmissioni in digitale) con gli specifici accorgimenti che agevolano l’ascolto, la visione e la comunicazione con persone con disabilità;

- una programmazione di corsi formativi specifici nelle scuole di giornalismo dell'Ordine dei giornalisti e di corsi di aggiornamento nelle redazioni giornalistiche;
- l'istituzione della figura professionale del “mediatore comunicativo”, con previsione della sua specializzazione e del suo impiego nei vari casi, istituzioni e situazioni possibili;
- l'incentivazione della qualità e della quantità dei programmi televisivi audio e videodescritti;
- la creazione di un osservatorio per monitorare l'applicazione delle carte dei servizi, individuarne i punti di criticità e suggerire gli opportuni correttivi.

#### **4 – La “Carta dei diritti dei minori in rete”**

4.1 – Per quanto riguarda i minori, il Consiglio ha mantenuto i loro diritti come priorità del proprio lavoro e dei propri doverosi ulteriori approfondimenti, portando a termine alcune iniziative già avviate negli anni precedenti<sup>6</sup>.

La più significativa è la «Carta dei “Diritti dei minori in rete”», la cui idea era nata con il Convegno internazionale su “Minori in internet – Doni e danni della rete”, svoltosi nel novembre del 2001 a Napoli. Questa Carta è il frutto, non conclusivo in quanto è offerta a tutti come punto di dibattito e di ulteriori possibili elaborazioni, di un lungo lavoro di consultazione e confronto, che si è svolto soprattutto nel Convegno napoletano, ma anche che lo ha preceduto e seguito. Essa si rifà direttamente alla “Dichiarazione dei diritti del fanciullo” approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel 1959 e alla successiva “Convenzione dei diritti dell'infanzia”<sup>7</sup> approvata nel 1989, ricavandone ed esplicitando per la grande “rete” i diritti che allora erano soltanto impliciti, ma ben chiari.

La Carta era stata fortemente auspicata dallo stesso Consiglio nel documento preparatorio e di indirizzo del Convegno di Napoli, là dove si diceva che «gli operatori e fornitori di servizi in rete hanno uno specifico ruolo nel sistema internet e possono attivamente concorrere ad assicurare e sviluppare una navigazione orientata ai bambini ed ai ragazzi, nei cui confronti devono avvertire una particolare responsabilità». E dove si aggiungeva che «la carenza di norme, nazionali o internazionali, autoritativamente imposte non esclude, ma anzi presuppone il rispetto di regole di comportamento dirette a salvaguardare diritti e valori fondamentali. Codici di autoregolamentazione, promossi, approvati o verificati anche da organismi indipendenti o che rappresentano gli interessi

---

<sup>6</sup> È il caso di ricordare che, già nella fase di studio e di redazione dei nuovi Codici di autoregolamentazione di settore, il Consiglio aveva partecipato al gruppo di lavoro per la tutela dei minori, costituito presso il Ministero delle comunicazioni, grazie alla presenza della consigliera Isabella Poli, mentre a quello per il codice Internet e minori hanno partecipato alcuni consiglieri, tuttavia a titolo personale e senza una precisa delega.

<sup>7</sup> Nella terminologia delle Nazioni Unite con “fanciulli” e “infanzia” s'intendono i giovani fino ai 18 anni o, in ogni modo, fino al termine dell'età minore.

dei bambini e dei ragazzi, particolarmente orientati a sviluppare l'accesso e a garantire la salvaguardia dei minori, devono esprimere adeguate regole condivise e vincolanti, il cui rispetto sia presidiato da un efficace sistema di sanzioni».

Il Consiglio prende atto dell'approvazione del Codice Internet e Minori, che costituisce un primo passo importante nella già ricordata cultura dell'assunzione di responsabilità da parte degli operatori della rete.

4.2 - Quanto alla Carta, essa si apre con la riaffermazione dell'esigenza che i diritti dei fanciulli all'uso e nell'uso di internet siano da tutti rispettati anche e soprattutto quando siano in gioco e concorrenti diritti altrui (in particolare degli adulti<sup>8</sup>) e vuole essere – soprattutto ora che con tale documento vengono esplicitati e formulati - un contributo del Consiglio a una riflessione sulla necessità di offrire a tutti i ragazzi, in condizioni di sicurezza e senza differenze e discriminazioni di alcun tipo, le condizioni per fruire dei vantaggi e delle possibilità di sviluppo culturale e spirituale, che la rete possiede o consente.

La Carta riafferma in modo esplicito, per internet, i diritti dei minori in rete affinché ne sia conoscibile l'esistenza ed esigibile l'osservanza, mediante una impostazione sistematica, sintetizzando ed enunciando principi già vincolanti, che si possono desumere e ricostruire dall'insieme dell'ordinamento interno ed internazionale. La rete dev'essere soprattutto una nuova opportunità per lo sviluppo della conoscenza e della formazione dei più giovani e per realizzare nuovi livelli di uguaglianza e di non discriminazione tra loro. Libertà di espressione, eguaglianza, salute, educazione e formazione, socializzazione e gioco, ascolto, dignità e riservatezza, sicurezza sono, infatti, diritti del minore che si conformano in modo specifico per l'uso e nell'uso della Rete.

Ogni fanciullo – afferma la Carta – ha diritto alla libertà di espressione, che comprende il diritto di manifestare il proprio pensiero in ogni sua forma, di ricercare, ricevere e diffondere liberamente informazioni e idee, anche mediante l'uso di strumenti informatici e di internet. La violazione dei diritti del fanciullo nell'uso e con l'uso della rete, mediante azioni o omissioni dolose o colpose, è un illecito che obbliga colui che lo ha commesso a risarcire il danno, anche non patrimoniale, ferma l'applicazione delle sanzioni previste da specifiche norme.

In modo più esplicito e specifico, ogni fanciullo – così dice ancora il documento - ha diritto anche:

- di usare i mezzi di comunicazione e la rete, senza che ne risulti un danno o un pregiudizio per il proprio sviluppo fisico, mentale, affettivo, morale, sociale e spirituale;
- di ricevere nell'ambito familiare, nella scuola e nel contesto delle altre agenzie educative, formazione e conoscenze adeguate alla sua crescita e

---

<sup>8</sup> Cfr art. 3 della citata Convenzione.

maturazione, compresa l'alfabetizzazione informatica e l'educazione alla comunicazione, anche mediante internet;

- a una equilibrata vita sociale, in cui si integri e non sia dominante l'esperienza della dimensione virtuale;
- a essere ascoltato e trattato in conformità e nel rispetto della sua condizione, età e maturità;
- alla riservatezza nelle comunicazioni, ferma restando la potestà dei genitori;
- infine, alla sicurezza nella navigazione in rete, che escluda in particolare ogni induzione a comportamenti illeciti o a rischio.

## **5 – I minori e il Codice di autoregolamentazione televisiva**

Anche per quanto riguarda, in particolare, il Codice Tv e Minori, il Consiglio aveva già contribuito alla sua redazione e poi alla costituzione del suo Comitato di applicazione con una serie di proposte contenute in alcuni documenti che accompagnavano sia l'invio di un proprio membro nel gruppo di lavoro preparatorio presso il Ministero delle comunicazioni sia la designazione di un terzo dei componenti (effettivi e supplenti) del Comitato suddetto.

Nel dicembre del 2002, all'atto di nominare i rappresentanti degli utenti in seno al Comitato di applicazione del Codice medesimo, il Cnu aveva preso una deliberazione in cui manifestava non solo «apprezzamento per il rinnovato impegno delle imprese televisive pubbliche e private diretto sia ad assicurare nelle trasmissioni contributi positivi per lo sviluppo della personalità dei minori sia ad evitare programmi e servizi che possano essere di danno per gli stessi», ma anche il parere che «l'obiettivo di tutelare bambini e ragazzi e di garantire loro il diritto di sviluppare la loro personalità in un contesto positivo richiede la collaborazione di quanti operano, a diverso titolo, nel settore della comunicazione, compreso il mondo della pubblicità, che può essere coinvolto per sostenere un contesto di trasmissioni di qualità».

Il CNU auspicava, infine, che, «al di là dei divieti, si sviluppi una cultura positiva per la formazione dei minori. Anche in questa prospettiva assume particolare rilievo l'impegno richiesto al Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione ed alla Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, perché sia assicurata la effettività delle regole condivise».

Per l'indicazione di propria spettanza dei componenti del Comitato il Consiglio si è valso di criteri di scelta che si riferivano sia all'opportunità di una rappresentanza diretta sia alla qualità e alla competenza riconosciute delle persone (docenti universitari ed esperti) sia, infine, alla loro funzione di rappresentanza delle associazioni familiari e di tutela dei diritti degli utenti<sup>9</sup>. In tal modo si è raggiunto come risultato che la fattiva partecipazione del CNU al Comitato di applicazione del Codice Tv e minori

---

<sup>9</sup> Aiart, Associazione spettatori; Cgd, Coordinamento genitori democratici; Forum delle associazioni familiari.

e il sostegno cordiale alla sua azione costituiscono un caso tipico del lavoro in sinergia avviata sin dalla sua costituzione anche grazie alle intese costruite nel seminario di cui si dirà subito e che sono proseguite e si sono sviluppate. Il Consiglio, infatti, ha scelto la duplice strada della presenza diretta nel Comitato mediante un proprio Consigliere<sup>10</sup> e indiretta attraverso la designazione di un gruppo di scelte persone<sup>11</sup>.

Prima dell'avvio dei lavori del Comitato il CNU aveva promosso, d'intesa con il suo presidente Emilio Rossi, un seminario di studio (28 marzo 2003), cui hanno preso parte i Consiglieri del Cnu e i membri effettivi e supplenti dell'organismo di controllo del Codice, onde studiare insieme il miglior modo per assicurare l'efficacia e la qualità del suo lavoro in un interessante e positivo scambio di idee e di propositi.

Con il Comitato si sono poi costantemente mantenuti contatti di collaborazione ed è in atto uno scambio reciproco e continuo di conoscenze e documentazioni assai utili al lavoro di ciascuno. Recentemente il Comitato per l'applicazione del Codice TV e minori ha deliberato di inviare tutte le risoluzioni non solo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ma anche al Consiglio nazionale degli utenti per rafforzare la collaborazione già esistente e individuare possibili sinergie nell'interesse superiore dei minori<sup>12</sup>. Questo Consiglio, da parte sua, ha già attivato sul proprio sito una sezione specifica relativa all'attività del Comitato.

Per completezza di valutazione, è utile ricordare qui l'interessamento del Consiglio in materia di revisione degli spettacoli cinematografici e dei

---

<sup>10</sup> La dott. Isabella Poli.

<sup>11</sup> Gli altri quattro membri effettivi designati dal CNU sono: Mariapia Garavaglia, all'epoca presidente dell'Aiart /Associazione spettatori) e attualmente Vicesindaco di Roma; Angela Nava Mambretti, presidente del CGD (Coordinamento Genitori Democratici); Plinio Sacchetto, Avvocato generale emerito dello Stato, recentemente scomparso; Luisa Santolini, presidente del Forum delle Associazioni familiari. I cinque membri supplenti sono: Gianni Biondi, Direttore del Servizio psico-sociale dell'Ospedale Bambino Gesù; Milly Buonanno, professore straordinario di sociologia della comunicazione all'Università di Firenze; Roberta Gisotti, giornalista, dell'Age (Associazione italiana genitori) e del Megachip (Democrazia nelle comunicazioni); Elisa Manna, responsabile del Settore cultura del Censis; Giuseppe Notarstefano, responsabile nazionale ACR (Azione Cattolica Ragazzi).

<sup>12</sup> Dall'insediamento del 28 gennaio 2003 e fino al dicembre 2003, il Comitato ha tenuto numerose sedute plenarie e di sezione, operando anzitutto sulla base delle segnalazioni che sono pervenute da enti, associazioni, singoli cittadini. Nei primi dieci mesi di lavoro effettivi si sono tenute 88 sedute plenarie e sono pervenute 355 segnalazioni e sono stati avviati 90 procedimenti. Di essi, 26 si sono conclusi accertando 29 violazioni del Codice di autoregolamentazione, 24 hanno generato raccomandazioni di varia portata rivolte a tutte le emittenti o ad alcune di esse, 28 risultavano ancora aperte al 31 dicembre 2003. Sulla base delle deliberazioni trasmesse dal Comitato, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha aperto a sua volta procedimenti sanzionatori e altri ne sta per aprire. Durante l'esercizio della sua attività il Comitato ha prodotto anche nove documenti di indirizzo su specifici temi, come la programmazione dei film, la pubblicità e la rappresentazione della donna in Tv. I punti di maggiore criticità, rilevati in relazione alla tutela dei minori, sono stati i film e i Tv *movie* trasmessi nella fascia oraria di televisione per tutti, i *reality show* ed alcuni *promo* e *spot* estremi, per i quali è intervenuto anche lo stesso Istituto di autodisciplina pubblicitaria. Tuttavia il Codice stesso non è fatto solo di prescrizioni negative ed il Comitato si propone di svolgere ogni azione in suo potere per incoraggiare le emittenti a produrre, acquisire e programmare trasmissioni di livello per le varie fasce di età minorile, con adeguati investimenti di risorse creative e finanziarie.

programmi televisivi a soggetto, mediante i ripetuti richiami (negli anni 2000, 2001 e 2002) sulla opportunità di rendere più appropriata la composizione delle sezioni esistenti della Commissione di revisione, che il decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3 ha modificato, eccedendo dalla delega, e di costituire finalmente, a sette anni (allora: 28 maggio 2002) di distanza dalla loro istituzione per legge<sup>13</sup>, le sezioni per la revisione volontaria della cosiddetta *fiction* televisiva e dei film prodotti per la televisione.

## **6 – I minori, la qualità dei programmi e la Rai**

Anche per quanto riguarda la Rai il Consiglio è impegnato a svolgere un'azione di sollecitazione per assicurare il rispetto delle norme ed è quindi presente direttamente e indirettamente nelle due nuove commissioni previste dal Contratto di servizio per gli anni 2003-2005, la cui costituzione esso aveva auspicato nel corso del 2002 con un proprio parere:

- quella, ex art. 2 del Contratto, per la verifica della qualità dell'offerta della programmazione radiotelevisiva<sup>14</sup>;
- quella, ex art. 6, per la programmazione televisiva per i minori<sup>15</sup>.

Così pure il Cnu è presente nella Sede permanente di confronto sulla programmazione del Segretariato sociale della Rai<sup>16</sup>.

Si ricorda qui, sempre per completezza, che anche al Tavolo di confronto fra la Rai, i rappresentanti di alcune forze sociali e di alcune Istituzioni, tra cui il CNU, sui programmi previsto dal precedente contratto sedevano alcuni consiglieri<sup>17</sup>. In questa sede i due membri del CNU avevano svolto una attività mirante sia a ricondurre il funzionamento dell'organo, dopo le prime riunioni "allargate", a un'interpretazione più stringente ed efficace delle sue funzioni. Giovò, in tal senso, una lettera interpretativa inviata ai coordinatori Rai del tavolo dal presidente Gallo mirante sia a far considerare la funzione di servizio pubblico, svolta dalla concessionaria Rai, non come riducibile ad una programmazione di nicchia o dell'accesso, ma come una consapevolezza più profonda e diffusa da "spalmare" su tutti i programmi.

---

<sup>13</sup> L. 30 maggio 1995, n. 203.

<sup>14</sup> Vi partecipa lo stesso presidente Cesare Mirabelli e vi ha partecipato l' Avvocato generale emerito dello Stato Plinio Sacchetto, recentemente scomparso.

<sup>15</sup> Vi prendono parte i consiglieri prof. Marina D'Amato, prof. Flavio Manieri, dott. Isabella Poli, prof. Laura Sturlese oltre al prof. Francesco Casetti, direttore del Dipartimento di Scienza della Comunicazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

<sup>16</sup> Vi sono presenti il presidente prof. Mirabelli e, in funzione vicaria, il vicepresidente dott. Paolo Bafile.

<sup>17</sup> La prof. Sturlese e il prof. Manieri.

## **7 - L'Osservatorio giovani**

Su richiesta del Ministero delle comunicazioni, il Consiglio ha designato dieci giovani<sup>18</sup> che, con sguardo giovane, esprimessero diverse sensibilità di orientamenti ideali, culturali e con differenti esperienze come componenti dell'“Osservatorio di giovani” istituito presso il medesimo Dicastero con compiti di discussione e proposta alle emittenti televisive e ha notato come dalle riflessioni e dal dibattito che vi si svilupperanno ci si attendano soprattutto indicazioni che consentano di comprendere meglio le esigenze delle nuove generazioni e di corrispondere alle loro attese. In questa prospettiva il Consiglio confida che le emittenti radiotelevisive, sia pubbliche che private, come pure quanti operano professionalmente in esse, manifestino particolare interesse ed attenzione alle esigenze dei giovani, e siano responsabilmente consapevoli di quanto possano influire sulla loro cultura e sul loro stile di vita. Il Consiglio si è impegnato a seguire con attenzione e a sostenere i lavori dell'Osservatorio, promovendo anche occasioni di discussione pubblica e di raccordo con le associazioni rappresentative degli utenti.

Nella valutazione di questo Consiglio, questo e gli altri organismi di cui fin qui si è detto costituiscono, in quasi tutti i casi e a causa della loro autonomia e responsabilità, una forte novità, che comporta anche rischi. Perciò le designazioni dei delegati o rappresentanti del CNU sono state accompagnate da una dichiarazione del Consiglio di volersi impegnare al massimo, anche attraverso il livello di qualità delle persone, alle quali questa partecipazione è stata affidata, per concorrere ad assicurare un'effettiva e oggettiva verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati e di aspettarsi; e la convinta partecipazione delle Istituzioni e degli Enti presso cui sono istituiti.

## **8 – Televisione, minori e sanzioni**

8.1 - L'impegno svolto dal Consiglio Nazionale degli Utenti per la tutela dei diritti dei minori in campo televisivo si completa con l'analisi del delicato e complesso problema delle sanzioni previste per le violazioni delle norme della legge sulla televisione, che ne affida l'applicazione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, presso la quale esso è istituito.

E' convinzione più volte espressa del Consiglio, che le emittenti televisive debbano essere fortemente incoraggiate a produrre e diffondere programmi di qualità, anche in considerazione dell'impatto esercitato dalla comunicazione televisiva nella formazione degli stili di vita, oltre che nell'evoluzione dei contesti educativi. Per quanto riguarda, in particolare, la programmazione rivolta ai minori, il CNU ha più volte ribadito il loro diritto di essere educati all'uso dei media e di accedere all'informazione e a

---

<sup>18</sup> I membri dell'Osservatorio Giovani designati dal CNU sono: Isabella Di Chio, Maria Letizia Colacchia, Sabrina Drasigh, Edith Cristofaro, Mario Federici, Davide Lembo, Francesco Saverio Marini, Giuseppe Notarstefano, Cristiana Paladini, Laura Parise.

programmi adatti a promuoverne le attitudini, la formazione di una coscienza critica.

Il CNU è anche convinto, però – lo aveva già ricordato con un documento di riflessione e di analisi nell'anno 2001 – che un sistema di sanzioni amministrative tempestivo, incisivo ed equilibrato costituisca un fattore rilevante per l'efficacia e la credibilità delle regole vigenti.

L'adozione del Codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori in Tv, sottoscritto da imprese ed emittenti televisive pubbliche e private oltre che dal Ministro delle comunicazioni e la costituzione del suo Comitato di applicazione si qualificano come fattori di ulteriore arricchimento e articolazione del sistema sanzionatorio. Questa novità, però, richiede un coordinamento con le norme vigenti, perché contribuisce a determinare un contesto di regole caratterizzato da una duplicità di tipologie di violazioni (di legge e del codice), cui sono correlate differenti tipologie di sanzioni.

In occasione della presentazione al CNU del Progetto di monitoraggio d'ufficio da parte del Dipartimento vigilanza e controllo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, avvenuta il 30 ottobre 2003, il Consiglio ha deciso, perciò, di riprendere la riflessione, affrontando in via preliminare la questione dei procedimenti sanzionatori che riguardano la tutela dei minori. Tale disamina, negli auspici del Consiglio, non è che l'avvio di una valutazione più generale del sistema delle garanzie per gli utenti che si rivolgerà, in seguito, anche alle normative e alle sanzioni in materia di pubblicità, di obblighi di programmazione, di pluralismo politico e sociale.

8.2 - La struttura dell'apparato sanzionatorio in materia di tutela dei minori utenti del sistema radiotelevisivo comprende essenzialmente una serie di norme che riguardano sia l'identificazione dei divieti e delle limitazioni sia la definizione dei principi di riferimento per l'irrogazione delle sanzioni<sup>19</sup>. Va segnalato, però, il fatto che la sovrapposizione e l'intreccio, non sempre coordinato, delle diverse norme – finora in assenza, oltretutto, di un'attività costante e sistematica di monitoraggio e di vigilanza sulla programmazione delle emittenti – finiscono per ridurre l'efficacia e l'incisività del sistema<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Le principali norme di riferimento sono rappresentate: dalla legge n. 223/1990 (c. d. "legge Mammi", in particolare l'art. 15, comma 10, 11 e 13); dalla Legge n. 203/1995 (art. 3, comma 4); dalla Legge n. 650/1996, (art. 1, comma 26); infine anche dalle principali Direttive europee in materia (n. 552/1989 e n. 36/1997); dalla Convenzione europea di Strasburgo sulla televisione transfrontaliera (n. 327/1991); dalle norme vigenti per la pubblicità; dalle disposizioni del Codice Penale (art. n. 528) e dalla legge n.47/1948 (artt. 14 e 15).

Per quanto riguarda invece le norme principali di riferimento per le sanzioni è opportuno ricordare: la legge n. 249/1997 (in specie l'art. 3, comma 3, lettera b, punto 6); l'art. 31, comma 3 della legge n. 223/1990; la Legge n. 689/1981 ("Modifiche al sistema penale", in particolare il Capo I, sezioni I e II, relative alle sanzioni amministrative).

<sup>20</sup> A questo proposito, infine, è opportuno ricordare che la Legge di riordino del sistema radiotelevisivo (c.d. "Legge Gasparri") recepisce le disposizioni contenute nel vigente Codice di autoregolamentazione (art. 10, comma 1 e 2) e modifica l'attuale equilibrio nei rapporti tra norme di legge e disposizioni del Codice di autoregolamentazione. Infatti, alla Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità è attribuita la competenza a deliberare l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 31 della legge n. 223/1990 nei casi di "inosservanza delle norme

È potuto, perciò, avvenire, per esempio, che tre procedimenti dell’Autorità in materia di sanzioni nei confronti di emittenti commerciali locali, che in orari notturni avevano trasmesso, in giorni consecutivi, rispettivamente undici, dieci e sei film vietati ai minori di anni 18<sup>21</sup>, si sono conclusi con il versamento di altrettante oblazioni nella misura ciascuna di Euro 1.032 (pari, nel primo caso, a Euro 93,82 per ogni effettiva singola violazione) e con la conseguente estinzione dei procedimenti sanzionatori<sup>22</sup>.

8.3 – Per quanto riguarda gli aspetti procedurali del vigente sistema sanzionatorio<sup>23</sup>, si ricorda che essi sono costituiti da alcune fasi essenziali e prevedono un preciso arco temporale di riferimento (massimo 120 giorni per la conclusione dell’istruttoria e 150 per l’adozione del provvedimento finale), fatte salve eventuali proroghe per approfondimenti istruttori. Nonostante, però, la perentorietà dei termini, nella maggior parte dei casi avviene che il provvedimento finale sia adottato in una data assai distante dal fatto sottoposto a procedimento, contribuendo ad affievolire il potere dissuasivo della sanzione.

Oltretutto, la contestazione non immediata e la sua distanza temporale dai fatti comporta in taluni casi l’accorpamento in un unico atto di più violazioni delle norme vigenti, determinando l’applicazione del criterio della continuità della violazione, con il conseguente annullamento di ogni valenza dissuasiva del provvedimento sanzionatorio, come si è visto nei casi poco fa ricordati.

Va notato, però, che l’avvio dell’attività del Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione, avvenuto nel corso dell’anno 2003, ha costituito un notevole impulso all’attività dell’Autorità in questa materia<sup>24</sup>.

8.4 - Il CNU rivolge queste considerazioni ai propri interlocutori istituzionali e, in primo luogo, all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni al fine di promuovere un confronto e una riflessione comuni sul sistema delle sanzioni finalizzate alle garanzie per l’utenza e, in particolare, relative alla tutela dei minori. Con lo scopo complessivo di accrescere l’effettività del sistema sanzionatorio, fondandolo sui principi della tempestività dei provvedimenti, della adeguatezza delle sanzioni,

---

*in materia di tutela dei minori, ivi comprese quelle previste dal Codice di autoregolamentazione Tv e minori”.*

<sup>21</sup> Come prescrive l’art. 15, par. 11 della c.d. Legge Mammì, questi film non possono mai essere trasmessi in televisione.

<sup>22</sup> Cfr “Bollettino” dell’Autorità n. 6 (novembre e dicembre) del 2002.

<sup>23</sup> È necessario ricordare che la legge istitutiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (L. 249/97, art. 1, c. 6, lettera b, punto 14) dispone che la Commissione per i servizi e i prodotti applichi “*le sanzioni previste dall’art. 31 delle legge 6 agosto 1990, n. 223*”, facendo riferimento, in particolare, alla procedura prevista dal comma 3, dell’art. 31. La medesima legge (art. 1, comma 26) prevede, inoltre, la possibilità di ricorrere avverso il provvedimento dell’Autorità presso il giudice amministrativo.

<sup>24</sup> Nel corso del 2003 il Comitato ha adottato 27 risoluzioni trasmesse all’Autorità, alle quali si aggiungono 18 risoluzioni adottate nel primo trimestre del 2004; la maggior parte di tali segnalazioni ha consentito l’avvio, con l’atto della relativa contestazione, dei procedimenti sanzionatori. A ciò va aggiunto che delle 11 deliberazioni assunte dall’Autorità nel primo trimestre del 2004 ben 10 risultano promosse da segnalazioni del Comitato (3 archiviazioni e 7 ordinanze-ingiunzioni).

dell'incisività dei comportamenti dissuasivi, della responsabilità e della autoregolamentazione degli operatori della comunicazione e della partecipazione dell'utenza all'iter del procedimento, il Consiglio affida, dunque, al comune e approfondimento e dibattito le proposte che seguono:

a) La stratificazione delle diverse leggi succedutesi in materia di tutela dei minori rende necessaria una valutazione complessiva del contesto normativo, in ordine a un eventuale e auspicabile riassetto, in particolare, sia per quanto attiene all'entità delle misure sanzionatorie previste, che debbono essere tali da esercitare una efficace dissuasione; sia per ciò che concerne le oblazioni. Per queste ultime occorrerà valutare e stabilire con chiarezza la possibilità di farvi ricorso e quella della sua esclusione nei casi di cui all'art. 15, comma 10 e 11, della Legge 223/1990, allo scopo di pervenire comunque a provvedimenti nel merito. Ciò anche per evitare che il ricorso all'oblazione in misura ridotta finisca per costituire una premiante via d'uscita quando l'evidenza della violazione sconsigli l'approntamento di una difesa.

Per ciò che riguarda, inoltre, la previsione di eventuali misure accessorie o indirette, va ricordato che il CNU ha di recente proposto – come si dirà più avanti – alcune sostanziali modifiche al Regolamento ministeriale per la concessione alle emittenti locali dei benefici previsti dall'art. 45 della L. n. 448/1998. Tali modifiche comprendono l'esclusione da detti benefici delle emittenti che, per esempio, non abbiano sottoscritto il Codice di autoregolamentazione Tv e minori, ovvero che abbiano avuto irrogate sanzioni o le abbiano evitate attraverso il ricorso ad oblazioni.

In ogni caso, la stesura di un Testo unico in materia potrebbe contribuire ad uniformare più agevolmente i comportamenti in questo ambito, in particolare per ciò che attiene alla razionalizzazione delle procedure.

b) Appaiono non più procrastinabili la definizione e l'adozione di un sistema di monitoraggio in grado di identificare con immediatezza e in modo sistematico le eventuali violazioni delle norme vigenti.

c) Può essere valutata l'opportunità di adottare – se possibile per via regolamentare – misure procedurali rivolte a razionalizzare e rendere complementari le procedure di rispettiva competenza del Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione e dell'Autorità. In tal senso potrebbe essere attribuito al Comitato l'accertamento in merito alla potenziale lesività delle violazioni delle norme di tutela dei minori; mentre sarebbe riservato all'Autorità il potere di irrogare le eventuali sanzioni.

d) Infine, può essere oggetto di ulteriore valutazione anche l'opportunità di prevedere l'interessamento del CNU nella procedura sanzionatoria presso l'Autorità, in considerazione del suo carattere di istituzione posta a tutela dei diritti dell'utenza.

## 9 – Le emittenti locali

Il Consiglio ha posto una particolare attenzione alle emittenti televisive locali per la loro importanza, per il loro numero assai elevato<sup>25</sup>, ma anche per la varietà delle loro iniziative legate alle più diverse realtà locali del Paese, per la loro funzione e per il loro ruolo sociale di interesse pubblico. Queste televisioni costituiscono, infatti, una componente significativa del sistema radiotelevisivo, perché sono le più vicine alle comunità locali e ai cittadini e possono meglio rappresentarne le identità e gli interessi. Esse possono concorrere allo sviluppo del territorio e la loro adeguata presenza può offrire un contributo essenziale al pluralismo dell'informazione e delle idee.

È, dunque, da valutare positivamente il principio di un loro sostegno economico mediante l'assegnazione di risorse pubbliche<sup>26</sup>. I criteri attuali di attribuzione del sostegno sono frutto di una scelta della Amministrazione, che attribuisce decisivo rilievo al fatturato realizzato dalle emittenti sia per la ripartizione delle risorse tra i vari bacini di utenza sia per la formazione delle graduatorie tra le emittenti. In tal modo – ritiene il Consiglio – il regolamento del citato sostegno non raggiunge lo scopo, perché tiene conto soprattutto del valore commerciale dei programmi, comunque realizzati e delle strutture imprenditoriali, ignorando quello della qualità, cioè della loro rispondenza alle finalità che riguardano gli aspetti di interesse pubblico dell'attività televisiva<sup>27</sup>. A giudizio del CNU, esistono altri e più adeguati criteri, che possono essere mirati più che a una generica funzione di finanziamento a imprese di un settore fra tanti altri, alle ricadute che le possibilità delle emittenti locali di svolgere meglio la loro attività avrebbero sul godimento dei diritti di cittadinanza e sul soddisfacimento delle attese dei cittadini nel campo della comunicazione locale.

Dunque va profondamente modificata la logica cui si ispira il D.M. n. 378 del 1999, che regola la materia, se non altro perché l'attuale regolamento,

---

<sup>25</sup> In Italia esistono attualmente 475 emittenti locali commerciali (pari al 77% del totale) e 143 emittenti comunitarie (pari al 23% del totale). Fonte: *Studio economico del settore televisivo locale italiano*, a cura dell'Osservatorio nazionale delle imprese radiotelevisive private, luglio 2002.

<sup>26</sup> Si veda l'art. 45 della Legge 23 dicembre 1998, n. 448 e il relativo regolamento, la cui ultima versione è stata fissata dal Decreto ministeriale n. 378 del 21 settembre 1999.

<sup>27</sup> Il Regolamento dell'Autorità per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri (n. 78 del 1998) distingue in ambito locale:

- le "emittenti a carattere informativo" (che trasmettono per non meno di due ore programmi informativi di cui almeno il 50% autoprodotti, su avvenimenti politici, religiosi, economici, sociali e sindacali o culturali);
- le "emittenti a carattere commerciale" (senza specifici obblighi di informazione);
- le "emittenti a carattere comunitario" (costituite da associazioni prive di scopo di lucro, che trasmettono programmi originali autoprodotti a carattere culturale, etnico politico e religioso);
- le "emittenti monotematiche a carattere sociale" (che dedicano almeno il 20% della programmazione monotematica quotidiana a temi di chiara utilità sociale quali salute, sanità e servizi sociali classificabili come vere emittenti di servizio

E' evidente che il fatturato quale criterio dominante di attribuzione del contributo pubblico avvantaggia le emittenti meno caratterizzate nella loro strutturale funzione da elementi inerenti ad un servizio pubblico. mentre penalizza quelle che, senza scopo di lucro, trasmettono programmi che normalmente caratterizzano un servizio pubblico.

inducendo le televisioni locali a realizzare il massimo fatturato possibile indipendentemente dai generi e dai contenuti della programmazione, favorisce, di fatto, le emittenti più valide sotto il profilo imprenditoriale, che spesso sono meno apprezzabili sotto quello del servizio al pubblico. Le televendite, i contatti attraverso numeri telefonici dedicati a servizi a pagamento, le trasmissioni di cartomanzia e quelle che fanno comunque leva sulla credulità popolare costituiscono alcuni esempi evidenti di una tendenza alla programmazione strumentalmente utile a ricavare facili introiti assai più che a “servire” il pubblico dell’utenza. Invece il finanziamento previsto, non costituendo, nelle sue finalità, un semplice sostegno economico, deve rispondere non solo a scontati vincoli di correttezza e di rispetto delle norme anche comunitarie, ma soprattutto a una finalizzazione sostanziale di servizio pubblico o, almeno, *per* il pubblico.

Per questo motivo, anche nel presente caso il Consiglio ha fatto ricorso al metodo del dialogo e delle sinergie e, dopo aver consultato le rappresentanze delle associazioni delle emittenti e incontrato esponenti dei Corecom, ha proposto al Ministero delle comunicazioni alcuni criteri di modifica del regolamento suggerendo due linee di principio.

La prima è quella, sotto il profilo della visione aziendale, di dare rilievo agli investimenti e all’autoproduzione, anziché al solo fatturato, che, in ogni caso, andrebbe diversamente ponderato in relazione alla tipologia delle emittenti e sempre considerato con correttivi che scorporino i ricavi derivanti da cessioni di beni e da programmazioni dirette alla commercializzazione di beni e servizi attraverso le trasmissioni.

La seconda, sotto il profilo della funzione di servizio svolta nel territorio e dunque con immediato riferimento ai diritti e alle attese del cittadino-utente, mira a incoraggiare la qualità di quella programmazione che meglio manifesta un orientamento di servizio (informazione, cultura e attività locali...), con attenzione a evitare sia ogni controllo dei contenuti e dell’orientamento dei singoli programmi sia che la concentrazione pubblicitaria possa determinare un controllo indiretto dell’emittenza, risultato ottenibile da una separazione della raccolta pubblicitaria per le Tv nazionali da quella per le Tv locali.

Il Consiglio, infine, nell’auspicare il rafforzamento e l’autonomia delle emittenti locali, ha proposto il coinvolgimento dei Corecom nella fase dell’assegnazione dei contributi e, sulla base del principio che la richiesta del finanziamento pubblico deve comportare gli oneri che caratterizzano le sue finalità, ha indicato i criteri in base ai quali, quando la funzione di servizio al pubblico e la correttezza sia amministrativa sia verso le norme legali e regolamentari risultino assenti, le emittenti debbano essere escluse dai benefici statali.

## **10 – Il riassetto del sistema radiotelevisivo**

In riferimento alla legge di riassetto del sistema radiotelevisivo recentemente approvata dalle Camere dopo il rinvio da parte del Presidente

della Repubblica, il Consiglio aveva scelto, quando il provvedimento era ancora un disegno di legge e pur essendo molti i suoi punti che, per la loro portata, avrebbero meritato una specifica attenzione, di interessarsene limitando le proprie osservazioni a quei suoi aspetti che concernono la tutela dei minori, in rispondenza ai propri prevalenti interessi. Perciò esso ha formulato un proprio motivato parere, inviandolo al Ministro delle comunicazioni in forma di “Osservazioni”.

Pur prendendo atto con soddisfazione delle intenzioni generali manifestate nel testo del ddl sia dei passi avanti fatti nel corso dell’esame da parte delle Camere (per esempio che il disegno di legge abbia dato specifico valore al Codice di autoregolamentazione TV e minori), il Consiglio ha ritenuto che fosse necessario eliminarne alcune ambiguità e incertezze. Infatti, mentre l’art. 10 è interamente dedicato alla “tutela dei minori nella programmazione televisiva” e richiama espressamente le norme oggi vigenti in materia, l’art. 4 contiene i «principi a garanzia degli utenti» che, per alcuni aspetti, non rispettano le indicazioni appena ricordate. La tutela dei minori dalle scene di violenza, per esempio, merita una chiarificazione e un rafforzamento.

Lo stesso articolo, inoltre, fa «salve le norme speciali per le trasmissioni ad accesso condizionato» istituendo al divieto generale una deroga non giustificata, espressa con una formulazione ampia e generica e in assenza di norme speciali stabilite dalla stessa legge o da altre fonti di rango legislativo. Le trasmissioni che vengono in tal modo consentite – ferma restando l’area propria della libertà di informazione e di espressione, sempre da garantire - potrebbero offendere la dignità delle persone. La Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera afferma che tutti i programmi «dal punto di vista sia del contenuto che della presentazione, debbono rispettare la dignità della persona umana ed i diritti fondamentali dell’uomo» e, «in particolare non debbono essere contrari alla decenza e tanto meno contenere pornografia; mettere in risalto la violenza oppure essere suscettibili di incitare all’odio razzista». Queste regole pongono limiti al contenuto e alla presentazione dei programmi a tutela di beni, la cui protezione non può dipendere dal mezzo tecnico di diffusione. In questa prospettiva, tali limiti dovrebbero valere anche per le trasmissioni ad accesso condizionato.

Infine il Cnu, circa l’ipotesi di una diversa disciplina per l’accesso condizionato, che il diritto comunitario consente pur ammettendo che le legislazioni nazionali, come, nel caso, quella italiana, siano, in questa materia, più restrittive, ha suggerito di tenere presente che, già nell’immediato futuro, l’accesso condizionato non costituirà più elemento di selezione per un ascolto ricercato e intenzionale, ma che i canali ad accesso condizionato sono destinati a divenire ordinario e non selettivo mezzo di accesso ad un insieme di canali, all’interno di ciascuno dei quali potrebbero trovare spazio trasmissioni che l’art. 4, comma 1, lett. b) considera lesive, ma che in tali programmi sarebbero consentite. In caso di una eventuale deroga, andrebbe quanto meno fissata una limitata fascia oraria nella quale

tali programmi siano consentiti, garantendo però, in ogni caso, un filtraggio o codici specifici di secondo livello per l'accesso solo intenzionato e selezionato, soprattutto al fine di sostenere i genitori nelle scelte educative relative ai minori.

Il Consiglio ha suggerito di recuperare ed estendere anche alle emittenti private – sia da satellite sia ad accesso condizionato – gli elementi d'attenzione ai minori resi espliciti nel Contratto di servizio poco prima rinnovato fra lo Stato e la Rai; di promuovere una classificazione dei programmi e della loro destinazione mediante griglie predisposte da organismi indipendenti e autorevoli; di istituire sistemi premiali, tra cui la concessione di maggiori spazi pubblicitari alle emittenti che si sottopongono alla verifica dei programmi e ne ottengono una certificazione di qualità.

Va segnalato qui anche l'esito positivo raggiunto da alcuni suggerimenti espressi in precedenza su queste problematiche. Infatti disegno di legge ha inserito, negli obblighi cui le emittenti concessionarie sono tenute, anche il rispetto del “Codice di autoregolamentazione tv e minori” e, circa la questione del rapporto tra pubblicità e minori, il divieto dell'uso dei fanciulli nella pubblicità televisiva.

## **11 – Il criterio della sinergia**

Su tutta la materia finora descritta e come si è già talvolta accennato, il Consiglio nazionale degli utenti ha cercato costantemente di lavorare in sintonia con le altre Istituzioni o con gli enti privati comunque portatori di interessi diffusi.

Lo ha fatto, collaborando attivamente in diverse materie, su richiesta e di propria iniziativa:

- con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (per esempio sul regolamento per le trasmissioni da satellite ad accesso condizionato, su quello concernente la risoluzione delle controversie tra organismi di telecomunicazioni e utenti; in materia di rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione; infine sui problemi delle sanzioni come detto poco fa);

- nella fase di preparazione del Contratto di servizio Stato-Rai per gli anni 2003-2005 (le sue “Osservazioni” erano fondate sul principio secondo cui, «pur non essendo parte formale del contratto, la comunità dei cittadini e degli utenti, destinatari e finanziatori del servizio pubblico con il pagamento del canone, ne può essere considerata parte sostanziale»);

- con la partecipazione diretta nei nuovi organismi istituiti dal Contratto medesimo (*vedi supra § 6*);

- con il Ministero delle comunicazioni fornendo un parere sulla stesura del codice di autoregolamentazione in materia di pubblicità e televendite” e per l’elaborazione dei Codici di autodisciplina (“TV e minori” e “Internet e minori”);
- con il Ministero per i beni e le attività culturali a proposito della Commissione di revisione cinematografica di cui si è già detto (*vedi supra* § 5);
- con il Comitato per le televendite (televendite e spot di televendita di beni e servizi di astrologia, di cartomanzia ed assimilabili, di servizi relativi ai pronostici concernenti il gioco del lotto, enalotto, superenalotto, totocalcio, totogol, totip, lotterie e giochi similari)<sup>28</sup>;
- con il Gruppo “comunicazioni” della Commissione di studio per la politica sanitaria in materia di disabilità del Ministero della sanità<sup>29</sup>;
- con la Commissione bicamerale per l’Infanzia mediante un contributo per la promozione di una sempre più attenta cultura dell’infanzia nel nostro Paese, in vista del secondo Vertice mondiale per l’infanzia (New York, maggio 2002);
- infine con il mondo dell’associazionismo, come già detto più volte.

È opportuno ricordare anche come il sito internet del Consiglio<sup>30</sup>, con la relativa casella di posta elettronica, si sia rivelato strumento appropriato allo scopo di informare la generalità dei cittadini utenti e di mantenere con questi un possibile costante contatto. Nel corso del 2003 tale sito è stato aggiornato sull’attività del Consiglio stesso e di altri organismi, con cui il Consiglio collabora. In particolare è stata aperta una sezione dedicata al Comitato TV e minori, ove sono consultabili i documenti prodotti dal Comitato stesso e le risoluzioni adottate. Le segnalazioni degli utenti sono state in maggioranza relative alla telefonia e in parte alla pubblicità e alla qualità delle trasmissioni televisive.

## 12 – In memoria

Nel concludere il proprio mandato, il Consiglio non può non sottolineare che il lavoro compiuto in questi anni è stato possibile anche grazie al valido contributo di alcuni suoi membri purtroppo scomparsi nel corso del quadriennio e per i quali la stima, la gratitudine e il rimpianto sono e sono stati unanimi.

<sup>28</sup> Ne fa parte il consigliere dott. Piernigorio Liverani.

<sup>29</sup> Vi partecipa il vicepresidente dott. Paolo Bafile.

<sup>30</sup> [www.agcom.it/cnu](http://www.agcom.it/cnu)

Il CNU ricorda, perciò, con ammirazione e con affetto il suo primo Presidente, prof. Ettore Gallo; il consigliere Alvido Lambrilli, la consigliera Marisa Musu, il consigliere Giovanni Cocco.

Ad essi, ben oltre il ricordo doveroso, rivolge anche in questa occasione un pensiero memore e grato.

*(Approvato dal Consiglio nazionale degli utenti nella seduta dell'8 giugno 2004)*