



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa delle senatrici GRANAIOLA e AMATI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 LUGLIO 2013**

Norme per la tutela dei minori nel settore dei *media*

ONOREVOLI SENATORI. - La tutela dei minori di fronte ai *media* è un tema di grande attualità e rilevanza sociale; la tematica, è in costante evoluzione e sollecita riflessioni di diversa natura: giuridiche, sociologiche e psicologiche.

I motivi per cui i *mass media* svolgono un ruolo tanto importante nella vita di tutti noi e di in particolar modo dei minori sono diversi. Innanzitutto i minori trascorrono molto del loro tempo libero in compagnia dei *media* piuttosto che con i genitori, gli amici o le altre agenzie di socializzazione come, ad esempio, la scuola.

Un altro motivo può essere invece desunto dalle caratteristiche intrinseche dei mezzi di comunicazione di massa. Si definisce *medium* il mezzo che si interpone tra persone in comunicazione. E la comunicazione «uno-molti» è uno dei requisiti indispensabili per la socializzazione: pertanto i minori acquisiscono quotidianamente informazioni non direttamente da figure significative del loro ambiente di vita, bensì dai *media*.

Infine bisogna tener conto delle ricadute socio-economiche che sottostanno all'industria mediale. Alla luce del forte impatto esercitato sulle capacità critiche dei più giovani, si può osservare come attraverso la fruizione di contenuti mediali, i minori possono essere influenzati in maniera determinante nella costruzione della propria identità. La televisione ad esempio presenta una grande varietà di personaggi che, soprattutto nel periodo adolescenziale, possono essere presi come esempio e diventare veri e propri modelli da imitare, veicolando specifici valori e determinati stili di vita che contribuiscono a plasmare la loro personalità futura.

Questo avviene poiché i giovani tendono a mescolare i diversi schemi comportamentali presentati dalle varie agenzie di socializzazione e a fare propri quelli che più ricorrono nella loro quotidianità e che sentono più vicini al loro modo di essere e di pensare.

Lo sviluppo armonico del soggetto bambino, quindi della concezione del bambino come persona, fa sì che questo debba essere concepito come un bene comune. C'è la famiglia, c'è la scuola: allo stesso tempo, i *media* svolgono un ruolo decisivo, e quindi la tutela - come promozione della persona del bambino - ha a che fare con l'allargamento delle opportunità di crescita, senza porre una frattura tra mercato ed educazione. Non bisogna però pensare che l'educazione passi solo attraverso certi generi: la distinzione di qualità non è per generi, perché i comportamenti, l'identità, gli stili, i gruppi, le tribù si formano attraverso tutto ciò che governa la quotidianità del tempo libero. I modelli sociali e culturali si formano infatti lungo una molteplicità di generi e programmi, varietà, *fiction*, *reality show*, *talk-show*, attualità.

La riflessione sul tema della tutela dei minori rispetto alla pubblicità - che si iscrive all'interno della più ampia questione del rapporto tra *media* e infanzia - presuppone la consapevolezza dell'evidente sproporzione tra l'influenza che vecchi e nuovi *media* hanno sull'educazione, sulla veicolazione di comportamenti e stili di vita verso le giovani generazioni, e una struttura di promozione e tutela che è a oggi disarticolata, priva di una reale efficacia e della necessaria organicità.

Il mezzo televisivo - quindi anche la pubblicità - può costituire una fonte di peri-

colo per i minori nella misura in cui rende loro difficile discernere la funzione televisiva dalla realtà, così come lo *spot* dal resto della programmazione.

Da tali considerazioni non deriva un acritico rifiuto della pubblicità in quanto tale, ma la necessità di prevedere un sistema di regole volto a garantirne un uso corretto. Dal punto di vista giuridico ciò si traduce nell'esigenza di prevedere una serie di norme più omogenee, efficaci e vincolanti di quelle attualmente in vigore.

Sotto il profilo del diritto interno il primo intervento generale in materia di tutela dei diritti dei minori di fronte al mezzo televisivo si ritrova nella legge 6 agosto 1990, n. 223, che perviene, su recepimento delle indicazioni comunitarie contenute principalmente nella direttiva 89/552/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 ottobre 1989, a sancire talune limitazioni ai soggetti che a vario titolo svolgono attività radiotelevisiva. Tali interventi delineano un quadro di tutela specifico fondato sul più generale statuto dei diritti dei minori, di cui al combinato disposto degli articoli 2, 3, 30 e 31 della Costituzione, alla cui stregua il *favor minoris* deve essere inteso quale esigenza di promozione dei diritti dei minori in quanto cittadini la cui coscienza è in formazione. Diverse norme si sono succedute in materia, si pensi in particolare: all'articolo 8, comma 1, della legge n. 223 del 1990, confluito nel testo unico dei servizi di *media* audiovisivi e radiofonici di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, secondo cui è regolamentato l'inserimento nei programmi direttamente rivolti ai minori della pubblicità televisiva; all'articolo 3, comma 5, della legge 30 aprile 1998, n. 122, alla cui stregua i programmi per bambini, di durata programmata inferiore a trenta minuti, non possono essere interrotti da pubblicità o televendite; all'articolo 37, comma 6, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005, secondo cui i programmi religiosi e quelli per bambini, di durata programmata

inferiore a trenta minuti, non possono essere interrotti dalla pubblicità o televendita. Da segnalare, inoltre, nella prospettiva della *self-regulation* che sempre più si afferma anche nel nostro ordinamento, il codice di autodisciplina pubblicitaria, la cui prima edizione risale al 12 maggio 1966, nato sulla base di un accordo fra operatori del settore i quali non solo si sono impegnati a rispettarlo, ma anche ad inserire una apposita clausola di rinvio al codice stesso nei contratti da loro stipulati con i terzi, in modo da estenderne l'efficacia anche *ultra partes*. Di tale codice si segnalano in particolare l'articolo 11 - che si riferisce espressamente alla tutela dei minori - e l'articolo 28-*bis* che sancisce il divieto di pubblicità ingannevole relativamente a giocattoli e prodotti per bambini.

Importanza particolare riveste poi il codice di autoregolamentazione TV e minori del 1997, modificato da quello approvato il 29 novembre 2002 che è tra l'altro espressamente richiamato dalla legge 3 maggio 2004, n. 112, così integrando con le proprie prescrizioni il precetto legislativo. In base al codice, le emittenti si impegnano ad «aiutare gli adulti, le famiglie e i minori a un uso corretto ed appropriato delle trasmissioni televisive» (principi generali, lettera *b*)); a promuovere campagne di sensibilizzazione «per un uso consapevole del mezzo televisivo con particolare riferimento alla fruizione familiare congiunta» (articolo 5, comma 2); a «collaborare col sistema scolastico per educare i minori a una corretta ed adeguata alfabetizzazione televisiva, anche con il supporto di esperti di settore» (principi generali, lettera *c*)).

Infine, con il citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, è stato istituito il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione TV e minori, ridenominato (ai sensi dell'articolo 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14

maggio 2007, n. 72) «Comitato *media* e minori».

Sul versante europeo si segnalano nuove iniziative riguardo la tutela dei minori nelle trasmissioni televisive, il 21 aprile 2009 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva (COM(2009)185) che provvede alla codificazione della normativa comunitaria vigente relativa al coordinamento di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative concernenti la fornitura di servizi di *media* audiovisivi, cioè della direttiva 89/552/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 ottobre 1989, abrogata dalla direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010.

L'articolo 27 della citata direttiva 2010/13/UE è specificamente dedicato alla tutela dei minori. In particolare, prevede che gli Stati membri adottino misure atte a garantire che le trasmissioni delle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione non contengano alcun programma che possa nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita. Tali provvedimenti si applicano anche agli altri programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico possano far escludere che essi di norma assistano a tali programmi. Inoltre, qualora tali programmi siano trasmessi in chiaro, gli Stati membri assicurano che siano preceduti da un'avvertenza acustica ovvero siano identificati mediante la presenza di un simbolo visivo durante tutto il corso della trasmissione.

In base alla direttiva, inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che le comunicazioni commerciali audiovisive non arrechino pregiudizio fisico o morale ai minori, e pertanto non li esortino ad acquistare o locare un prodotto o un servizio sfruttando la loro inesperienza o credulità, né li incoraggino a persuadere i loro genitori o altri

ad acquistare i beni o i servizi pubblicizzati, né mostrino senza motivo minori che si trovino in situazioni pericolose. Le comunicazioni commerciali audiovisive per le bevande alcoliche non devono rivolgersi specificatamente ai minori né incoraggiare il consumo smodato di tali bevande.

Alla luce di queste considerazioni, si ritiene di fondamentale importanza ribadire in questa sede la necessità di un sistema di limitazioni normative per la pubblicità commerciale che, mirate agli obiettivi di tutela dei minori, incidano sui contenuti della libertà d'impresa, ampliando anche le competenze del Comitato *media* e minori.

Proprio per tali ragioni riteniamo di dover sancire con il presente disegno di legge, all'articolo 1, che è compito del sistema radio-televisivo favorire il processo di formazione, crescita e socializzazione dei minori, promuovendo le opportunità positive offerte dai mezzi di comunicazione e tutelando la salute e l'equilibrio psicofisico dei minori nella fruizione del messaggio pubblicitario.

All'articolo 2 si stabilisce il divieto per le emittenti televisive pubbliche e private di trasmettere all'inizio, durante o alla fine di programmi destinati ai minori di anni dieci, messaggi pubblicitari o televendite di qualsiasi tipo, mentre durante i programmi televisivi rivolti ad un pubblico di ragazzi di età compresa tra i dieci e i quattordici anni la trasmissione di pubblicità non deve superare i due minuti ogni trenta minuti di trasmissione.

Al fine di tutelare la dignità dei bambini, si prevede il divieto per le emittenti televisive pubbliche e private di ricorrere a minori quali protagonisti di messaggi pubblicitari, *spot* o televendite.

Inoltre, per evitare di indurre nei bambini abitudini e comportamenti che possono essere nocivi per la loro salute e per la loro corretta formazione, si prevede il divieto di trasmettere messaggi pubblicitari riguardanti prodotti potenzialmente dannosi per i minori.

Allo stesso tempo, si tenta di favorire, attraverso la concessione di agevolazioni mirate, la produzione di campagne pubblicitarie orientate al consumo di prodotti mirati allo sviluppo morale, psichico e fisico dei minori.

L'articolo 3 prevede che il Comitato *media* e minori certifichi la conformità del prodotto televisivo ai criteri stabiliti mediante il conferimento di un apposito «bollino rosazurro»; i programmi privi di tale requisito di conformità non possono essere trasmessi.

Al fine di promuovere l'educazione alla fruizione dei programmi radiotelevisivi, l'articolo 4 prevede, a decorrere dall'anno scolastico 2013-2014, la promozione, da parte

del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di progetti di sensibilizzazione degli alunni, finalizzati all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze necessarie a una responsabile e consapevole fruizione, nonché alla comprensione dei programmi televisivi. Iniziative analoghe sono avviate nella scuola dell'infanzia.

L'articolo 5 reca la copertura finanziaria.

In ragione della particolare rilevanza degli obiettivi perseguiti dal presente disegno di legge, se ne auspica la sollecita approvazione, al fine di garantire ai minori un'effettiva tutela nella fruizione del messaggio pubblicitario.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità)*

1. Il sistema radiotelevisivo, pubblico e privato, ha il compito di favorire il processo di formazione, crescita e socializzazione dei minori.

2. Ai fini di cui al comma 1, la presente legge promuove le opportunità positive offerte dai mezzi di comunicazione e tutela la salute e l'equilibrio psicofisico dei minori nella fruizione del messaggio pubblicitario.

### Art. 2.

#### *(Divieto di trasmissione)*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 37 del testo unico dei servizi di *media* audiovisivi e radiofonici di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, e successive modificazioni, è fatto divieto alle emittenti radiotelevisive pubbliche e private di trasmettere all'inizio, durante o alla fine di programmi o serie di programmi destinati ai minori di anni dieci messaggi pubblicitari, telepromozioni o televendite di qualsiasi tipo. Durante i programmi televisivi rivolti a un pubblico di minori di età compresa tra i dieci e i quattordici anni la trasmissione di pubblicità non deve superare i due minuti ogni trenta minuti di trasmissione.

2. È fatto divieto alle emittenti radiotelevisive pubbliche e private, nazionali e locali, ricorrere a minori di anni quattordici quali protagonisti di messaggi pubblicitari, *spot* o televendite.

3. È fatto divieto alle emittenti radiotelevisive pubbliche e private di trasmettere messaggi pubblicitari riguardanti prodotti

che possano nuocere alla salute e all'equilibrio psicofisico dei minori.

4. Sono concessi contributi per la produzione di campagne pubblicitarie orientate al consumo di prodotti mirati allo sviluppo morale, psichico e fisico dei minori. A tal fine sono stanziati 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013.

5. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro competente per le pari opportunità, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di concessione dei contributi di cui al comma 4.

6. Salvo che il fatto costituisca reato, alla violazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 3 si applicano le sanzioni previste dall'articolo 51, comma 2, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, e successive modificazioni.

### Art. 3.

#### *(Certificazione per i programmi per l'infanzia e l'adolescenza)*

1. Il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione *media* e minori di cui al citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005, e successive modificazioni, di seguito denominato «Comitato *media* e minori» indica, per la disciplina della programmazione dei prodotti radiotelevisivi per i minori, criteri di qualità che devono essere rispettati nel loro interesse e in relazione alle diverse fasce di età e le eventuali sanzioni.

2. Il Comitato *media* e minori certifica la conformità del prodotto radiotelevisivo ai criteri di qualità di cui comma 1 mediante il conferimento di un apposito bollino, denominato «bollino rosazzurro».

3. È vietata la trasmissione sulle emittenti radiotelevisive pubbliche e private di

prodotti destinati ai minori che non hanno ottenuto il bollino di cui al comma 2.

4. Sono concessi contributi per la realizzazione di prodotti radiotelevisivi aventi le caratteristiche di cui al presente articolo. La concessione dei contributi è comunque subordinata al conseguimento della certificazione di conformità di cui al comma 2. A tal fine sono stanziati 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013.

5. Con regolamento del Ministro dello sviluppo economico da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di concessione dei contributi di cui al comma 4.

#### Art. 4.

##### *(Educazione alla fruizione dei programmi radiotelevisivi)*

1. A decorrere dall'anno scolastico 2013-2014, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca promuove, eventualmente avvalendosi delle risorse disponibili negli ordinari stanziamenti di bilancio, progetti di educazione ai *media* e con i *media*, nell'ambito dell'area storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per la stessa, finalizzati all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze necessarie a una responsabile e consapevole fruizione dei *media* audiovisivi e a un'elaborazione critica dei loro contenuti. Iniziative analoghe sono promosse nella scuola dell'infanzia. Sono realizzate altresì iniziative di aggiornamento e informazione per i docenti e i genitori, con specifico riferimento ai rischi che possono derivare ai minori in questo campo e alle potenzialità di un uso e di una fruizione corretti dei mezzi di comunicazione.

## Art. 5.

*(Copertura finanziaria)*

1. Agli oneri di cui alla presente legge, pari a 8 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2014-2016, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2014, allo scopo parzialmente utilizzando, per gli anni 2014 e 2015, l'accantonamento relativo al Ministero dello sviluppo economico e, per l'anno 2016, l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.





