

Programmazione televisiva e protezione dei Minori

Coordinamento Scientifico: Alessandro Palmigiano

Gruppo di Ricerca: Alessandra Alaimo, Donatella Amuso

Enti Promotori: Ministero per i Beni e le Attività Culturali

La ricerca, svolta in due differenti parti e commissionata dal Ministero dei Beni e Attività Culturali, ha analizzato in modo esaustivo i sistemi normativi e i modelli di protezione dei minori basati su sistemi di autoregolamentazione (con riferimento ai pericoli connessi alla programmazione televisiva) in **Francia, Regno Unito, USA, Irlanda, Germania, Belgio e Italia**.

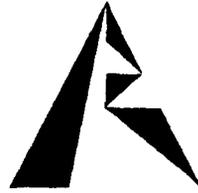
Lo studio ha perseguito l'obiettivo di fornire all'amministrazione nazionale uno scenario ampio degli strumenti di protezione dei minori adottati in diversi Stati.

In quest'ottica, sarà possibile prospettare nuovi scenari di regolamentazione che prendano in considerazione sia l'esigenza di semplificazione della normativa attualmente in vigore, sia la volontà di dare spazio a sistemi basati sull'autodeterminazione da parte delle imprese televisive, sia, infine, la necessità di un sistema sanzionatorio più incisivo per le violazioni delle disposizioni in materia. Secondo le proposte presentate nell'indagine, l'azione di riforma dovrà, in particolare, tener conto dei principi di semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa.

Data Avvio: 07 gennaio 2003

Data Conclusione: 30 dicembre 2003

Stesura non definitiva



Fondazione Rosselli

PROGRAMMAZIONE TELEVISIVA E PROTEZIONE DEI
MINORI

Un'analisi della legislazione e degli strumenti di
autoregolamentazione nel mercato della programmazione
televisiva

Prof. Riccardo Viale
Direttore scientifico

Avv. Alessandro Palmigiano
Coordinatore di progetto

Avv. Alessandra Alaimo
Ricercatore

Avv. Donatella Amuso
Ricercatore

Dicembre 2003

Indice

Introduzione.....	3
CAPITOLO I.....	5
I MODELLI DI PROTEZIONE: LE NORME, LE REGOLE E I PRINCIPI DI CONDOTTA.....	5
Premessa.....	5
I principi espressi negli atti legislativi.....	5
I modelli di autoregolamentazione e i codici di condotta delle emittenti private.....	11
CAPITOLO II.....	16
I MODELLI DI PROTEZIONE: IL RATING.....	16
Premessa.....	16
<i>Tabella 1 – Indicatori maggiormente utilizzati per la classificazione.....</i>	<i>17</i>
I singoli sistemi di classificazione.....	19
<i>Tabella 2- Classificazione dei film per il cinema in Belgio.....</i>	<i>22</i>
<i>Tabella 3 - Classificazione dei programmi televisivi in Belgio.....</i>	<i>23</i>
<i>Tabella 4- Il sistema di rating in Irlanda.....</i>	<i>24</i>
<i>Tabella 5 - Simboli iconografici del rating irlandese.....</i>	<i>25</i>
<i>Tabella 6 – Schema sinottico della classificazione dei programmi per la televisione in Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti, Italia, Belgio, Irlanda, Germania.....</i>	<i>26</i>
CAPITOLO III.....	28
I MODELLI DI PROTEZIONE: IL WATERSHED.....	28
Premessa.....	28
I singoli modelli di watershed.....	28
<i>Tabella 7 - Il watershed in Belgio.....</i>	<i>29</i>
<i>Tabella 8 - Il watershed in Germania.....</i>	<i>30</i>
<i>Tabella 9 - Il watershed in Irlanda.....</i>	<i>31</i>
<i>Tabella 10 - Sistemi di Watershed e Rating in Belgio, Germania e Irlanda.....</i>	<i>31</i>
<i>Tabella 11 – Schema sinottico delle fasce orarie di programmazione in Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti, Italia, Belgio, Irlanda, Germania.....</i>	<i>32</i>
APPENDICE 1 – SCHEDA PAESE: BELGIO.....	33
Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente.....	33
I modelli di autoregolamentazione.....	34
I poteri sanzionatori.....	36
APPENDICE 2 – SCHEDA PAESE: GERMANIA.....	38
Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente.....	38
I modelli di autoregolamentazione.....	41
Gli organi di controllo.....	44
<i>Tabella 12 – Programmi esaminati dalla FSF.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabella 13 – Indicazione delle richieste accolte e di quelle rigettate.....</i>	<i>48</i>
I poteri sanzionatori.....	49
APPENDICE 3 – SCHEDA PAESE: IRLANDA.....	51
Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente.....	51
I modelli di autoregolamentazione.....	53
Gli organi di controllo.....	53
I poteri sanzionatori.....	55
APPENDICE 4 - CONCLUSIONI E PROPOSTE DI RIFORMA DELLA NORMATIVA ITALIANA.....	56
Proposte di riforma alla luce dei risultati della analisi.....	56
Legge Gasparri e sue criticità con riferimento ai risultati dell'analisi.....	58
BIBLIOGRAFIA.....	61
SITI INTERNET CONSULTATI.....	63

Introduzione

La considerazione del problema della tutela dei minori riveste una importanza cruciale nell'assetto dei moderni sistemi di comunicazione. Norme generali, contenute in disposizioni normative di rango costituzionale o di legge ordinaria, interagiscono con forme di regolamentazione volontaria (c.d. autoregolamentazione) per garantire che i contenuti della programmazione televisiva (e delle opere prodotte per il cinema) non possano ledere lo sviluppo psicofisico dei minori.

Prendendo in considerazione soltanto le linee generali comuni derivanti dai risultati di una precedente analisi svolta con riferimento a Francia, USA e Regno Unito¹, può dirsi emergente un sistema di regolamentazione che prevede, a livello normativo, soltanto l'enunciazione di principi generali - in ordine alla tutela della dignità della persona, ed in particolare alla tutela dei minori - ai quali devono adeguarsi i broadcasters lasciando agli stessi, secondo varie tipologie di criteri, la libertà di vagliare il contenuto dei programmi messi in onda. Si consideri peraltro che, nella maggior parte dei casi, le legislazioni vigenti in altri Paesi si esprimono, non in termini di divieto di programmazione, ma in termini positivi e di semplice vigilanza sul contenuto dei programmi. Soltanto a posteriori, e nel caso di accertata violazione di tali principi da parte dell'Autorità di controllo, potranno essere irrogate le sanzioni, graduate in ragione della gravità della infrazione.

Sul punto non si può non evidenziare come, anche all'interno del quadro normativo generale italiano, siano state previste ulteriori disposizioni di principio volte alla tutela degli utenti in generale e della dignità e dello sviluppo dei minori in particolare².

Il presente studio nasce quindi dall'esigenza di ampliare il campo di indagine e di valutare quale sia la regolamentazione, in termini giuridici, del rapporto tra mezzo televisivo e protezione di minori, tenendo in considerazione il quadro regolamentare ad oggi vigente in Belgio, Germania e Irlanda e valutando i risultati di tale analisi - in termini comparativi - con il

¹ Fondazione Rosselli, *Programmazione televisiva e protezione dei minori. Un'analisi della legislazione e degli strumenti di autoregolamentazione nel mercato della programmazione televisiva*, maggio 2003.

² *Disposizioni in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, Art. 4. -Principi a garanzia degli utenti: La disciplina del sistema radiotelevisivo, a tutela degli utenti, garantisce: (...) b) la trasmissione di programmi che rispettino i diritti fondamentali della persona, essendo, comunque, vietate le trasmissioni che contengono messaggi cifrati o di carattere subliminale, o che contengono incitamenti all'odio comunque motivato o che, anche in relazione all'orario di trasmissione, possono nuocere allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori, o che presentano scene di violenza gratuita o insistita o efferata o pornografiche, salve le norme speciali per le trasmissioni ad accesso condizionato che comunque impongano l'adozione di un sistema di controllo specifico e selettivo.

precedente studio realizzato avendo quali campi di indagine la regolamentazione statunitense, francese, inglese e italiana.

La scelta di tali paesi è motivata da considerazioni di ordine giuridico e sociologico. La Germania rappresenta uno dei più importanti ordinamenti giuridici dell'Unione Europea, il Belgio è un Paese di tradizione cattolica in cui convivono differenti comunità (fiamminga e francese) e l'Irlanda è uno Stato con forti tradizioni cattoliche, ma con ordinamento di common law.

In particolare lo studio ha ad oggetto:

- la descrizione della legislazione e dei modelli di autoregolamentazione vigenti in Germania, Belgio e Irlanda procedendo ad una loro comparazione;
- l'individuazione delle istituzioni incaricate di assicurare l'esecuzione delle leggi in materia di valutazione dei contenuti e protezione dei minori, nonché le istituzioni incaricate di dare esecuzione ai diversi codici di autoregolamentazione ove esistenti;
- la redazione di un quadro sinottico della situazione nei summenzionati paesi individuando gli strumenti applicati per garantire una efficace protezione dei minori.

Ad esito dell'analisi, l'obiettivo atteso è l'individuazione degli elementi necessari per consentire la prospettazione di strumenti per l'elaborazione di politiche ad hoc che possano offrire ai bambini, ai genitori e agli operatori impegnati nella tutela della infanzia uno strumento legislativo attraverso il quale sia realmente garantito il rispetto delle norme vigenti e dei vari codici di autodisciplina sin qui varati, e che possa tradursi in regolamento per gli operatori dell'informazione.

Capitolo I

I MODELLI DI PROTEZIONE: LE NORME, LE REGOLE E I PRINCIPI DI CONDOTTA

Premessa

Ad esito della presente analisi anche in Germania, Belgio e Irlanda, sono stati individuati diversi strumenti impiegati nella salvaguardia dei minori dai pericoli della televisione. Si tratta di:

- norme, regole e principi di condotta;
- rating o classificazione dei programmi;
- indicazione delle fasce orarie di programmazione.

Non è stato, invece, riscontrato l'utilizzo di alcun dispositivo elettronico simile al V-chip impiegato negli USA.

I principi espressi negli atti legislativi

In tutti gli ordinamenti giuridici esaminati, è stata registrata la presenza di disposizioni normative che, in maniera più o meno dettagliata, regolamentano la materia relativa alla classificazione dei film per il cinema e dei programmi televisivi in relazione al loro contenuto, introducendo delle linee guida. La necessità di introdurre delle disposizioni a protezione dei minori, deriva dall'evidenza che questi sono sempre più spesso esposti a scene di violenza e o di sesso, e maggiore è tale esposizione, maggiore è il rischio che tali comportamenti siano valutati dagli stessi come normali e accettabili, con la conseguenza di assistere ad un incremento dei comportamenti violenti o antisociali tra le fasce di popolazione più giovani³.

Tali disposizioni normative prendono spunto dai principi stabiliti a livello costituzionale, che riconoscono la libertà di espressione e il divieto di censura, ferma restando la necessità di proteggere i minori.

³ Dossier: protection of minors. Parental control, David Wood, capo del dipartimento New Technology, EBU, Diffusion EBU 2001/2, p. 15, in www.rte.be.

La Costituzione belga, ad esempio, riconosce da un lato il diritto dei minori alla propria integrità morale, fisica, psichica e sessuale⁴ e, dall'altra, la libertà di espressione⁵ e il divieto di censura⁶.

L'articolo 40 della Costituzione irlandese sancisce la libertà di espressione prevedendo, altresì, che lo Stato faccia in modo che la stampa, la radio e il cinema non siano usati per minare l'ordine pubblico o la moralità, considerando offensivo pubblicare o diffondere materiale blasfemo, sedizioso o indecente.

In Germania la normativa applicabile in materia di tv e minori, prende le mosse dall'articolo 5 del Grundgesetz, la legge fondamentale tedesca, il quale riconosce il diritto di esprimere liberamente la propria opinione e il diritto alla libera informazione, così come la libertà di comunicazione tramite programmi e film. In linea generale vi è dunque un disconoscimento dell'istituto della censura che non significa, tuttavia, assenza di controllo sul contenuto dei programmi e dei film. La protezione dei minori è, infatti, assicurata. L'art. 5, comma II, della stessa legge riconosce il diritto dei minori ad essere protetti dai programmi che potrebbero nuocere alla loro crescita sociale ed etica.

Tutte queste disposizioni hanno costituito la cornice entro la quale sono state, nel corso degli anni, adottate le varie legislazioni miranti a regolamentare la programmazione televisiva in vista, anche, di assicurare un'adeguata protezione al pubblico dei più giovani, preservandoli dal rischio di essere esposti alla visione di programmi che, per il loro contenuto osceno, violento o pornografico, possono nuocere al loro sviluppo psichico e morale.

Il quadro di regolamentazione più articolato è quello tedesco, il quale consta di un accordo concluso tra i vari Länder tedeschi il 31 agosto 1991 e successivamente modificato, e di una recentissima legge federale del 20 novembre 2002, entrata in vigore l'1 aprile 2003, la Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV).

L'Accordo del 31 agosto 1991 ha previsto diverse disposizioni per le emittenti pubbliche e per quelle private. Relativamente alle emittenti pubbliche, e specificatamente alla ARD e alla ZDF, è sancito l'obbligo di tutelare la dignità dell'uomo, di contribuire a rafforzare l'attenzione sulla vita, la libertà e l'integrità del corpo e di rispettare le idee religiose e la morale

⁴ Art. 22 bis, Costituzione del 27 febbraio 1994.

⁵ Art. 29, Costituzione del 27 febbraio 1994.

⁶ Art. 25, Costituzione del 27 febbraio 1994.

della popolazione⁷. L'accordo, inoltre, in seguito all'ultima modifica, estende alle emittenti pubbliche le disposizioni della legge del 20 novembre 2002⁸.

Per quanto riguarda le emittenti private, l'articolo 41 indica i principi generali che devono essere rispettati in materia di programmazione televisiva, sancendo la necessità di rispettare la dignità umana, nonché le idee politiche, morali e religiose. Manca, tuttavia, un'esplicita menzione alla protezione dei minori da programmi violenti o pornografici.

La nuova legge del 20 novembre 2002, ha introdotto disposizioni più dettagliate regolando specificatamente le trasmissioni di programmi televisivi. Lo scopo è di proteggere i minori dai programmi che nuocciono o limitano il loro sviluppo e la loro educazione, e di tutelarli dalle offerte dei media che costituiscono una violazione della dignità umana e degli altri valori protetti dal codice penale⁹. In particolare la nuova legge vieta la trasmissione di programmi che:

- ❖ incitano all'odio o alla violenza verso parti del popolo, verso un gruppo religioso o verso altre razze;
- ❖ attaccano la dignità dell'uomo o insultano parte del popolo denigrandolo;
- ❖ fanno vedere atti di violenza inumani o svilenti;
- ❖ glorificano la guerra;
- ❖ vanno contro la dignità umana e mostrano gli uomini al momento della morte, o nell'atto in cui sono sottoposti a gravi sofferenze fisiche o psichiche;
- ❖ mostrano i minori in pose oscene;
- ❖ mostrano atti di violenza, abusi sessuali di minori o atti sessuali tra l'uomo e gli animali¹⁰.

E' proibito, inoltre, fare vedere scene pornografiche, anche se non violano il codice penale, tali da compromettere la crescita morale o l'educazione dei minori¹¹.

Tutti i programmi che possono nuocere alla crescita fisica, mentale o emotiva dei minori, non possono essere trasmessi in televisione, a meno che non siano adottate le misure

⁷ Art.3, Accordo 31 agosto 1991.

⁸ Art. 4, Accordo 31 agosto 1991.

⁹ Art. 1, Legge 20 novembre 2002.

¹⁰ Art. 4, comma I, Legge 20 novembre 2002.

¹¹ Art. 4, comma II, Legge 20 novembre 2002.

idonee ad assicurare che tali programmi non siano visti da bambini o adolescenti¹². Tra tali misure, rientra anche il watershed - appositamente disciplinato - che verrà esaminato nel proseguo.

Diversa da quella tedesca, in cui esistono principi uniformi applicati in tutti in Länder, è la situazione in Belgio dove coesistono diverse disposizioni legislative applicate nelle quattro comunità esistenti, la comunità francese, quella fiamminga, la comunità formata dalla popolazione che vive a Bruxelles e la comunità di lingua tedesca.

Le disposizioni belghe applicate all'interno della *comunità francese* sono:

- ❖ l'Ordinanza del 12 ottobre 2000;
- ❖ il Decreto del 23 febbraio 2003 che ha abrogato i precedenti decreti.

L'ordinanza del 12 ottobre 2000 ha introdotto le 5 categorie di classificazione dei film per la televisione indicando anche il simbolo visivo che deve essere utilizzato per ciascuna di esse.

Principi generali, invece, sono stati espressi nel decreto del 23 febbraio 2003 il quale si applica alla RTBF, la Radio Télévision belge de la Communauté française e a tutte le altre emittenti che rientrano nella competenza della comunità francese. L'articolo 9 del decreto vieta di mettere in onda:

- ❖ I programmi contrari alle leggi o all'interesse generale, che attentano al rispetto della dignità umana o che contengono incitazioni alla discriminazione, all'odio o alla violenza, soprattutto per motivi di razza, sesso, nazionalità, religione o concezione filosofiche, o che tendono alla negazione, minimizzazione, giustificazione o approvazione del genocidio commesso dal regime nazista durante la seconda guerra mondiale così come di tutte le altre forme di genocidio;

- ❖ I programmi che possono nuocere gravemente allo sviluppo psichico, mentale o morale dei minori, e quindi i programmi che contengono scene di pornografia o di violenza gratuite. Questo divieto è esteso anche a tutti gli altri programmi, non rientranti nelle due menzionate categorie, nonché alla loro pubblicità, che possono nuocere allo sviluppo psichico, mentale o

¹² Art. 5, Legge 20 novembre 2002.

morale dei minori, tranne che si assicuri, tramite la scelta dell'orario di diffusione, che i minori non li vedano o non li ascoltino. Tali programmi devono essere preceduti da un avvertimento acustico o identificati da un simbolo visivo per tutta la loro durata.

All'interno della *comunità fiamminga* la programmazione televisiva è regolata dal decreto del 25 gennaio 1995 il cui articolo 78, comma I, a differenza di quanto accade con la normativa approvata all'interno della comunità francese, introduce principi più generali. Esso, infatti, prevede che i programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico e mentale dei minori, quali quelli contenenti scene di pornografia o di violenza gratuita, non possono essere mostrati al pubblico dei giovani. Questa stessa disposizione si applica anche ai programmi che, sebbene non rientrino nelle due categorie menzionate, possono ugualmente arrecare nocimento ai minori. Essi, pertanto, non possono essere trasmessi, tranne che le emittenti televisive assicurino, tramite l'utilizzo di appositi mezzi tecnici o tramite la scelta dell'orario di programmazione, che i minori non abbiano accesso a tali programmi. Tutte le trasmissioni televisive, inoltre, non devono contenere alcuna incitazione all'odio per motivi di razza, sesso, religione o nazionalità¹³.

Disposizioni simili si riscontrano anche nella legge del 30 marzo 1995 che trova applicazione all'interno della *comunità formata dalla popolazione residente a Bruxelles* e nel decreto del 26 aprile 1999 approvato dalle autorità della *comunità di lingua tedesca*.

La prima si rivolge agli organismi di radiodiffusione televisiva con sede all'interno della regione di Bruxelles. La sezione III del capitolo III della legge è intitolata "*Protection des mineurs*" e stabilisce, all'articolo 40, che le emittenti televisive non possono diffondere i programmi suscettibili di nuocere gravemente allo sviluppo psichico, mentale o morale dei minori, quali quelli contenenti scene pornografiche o di violenza gratuita. Lo stesso divieto, ancora una volta, è esteso altresì a tutti i programmi suscettibili di nuocere allo sviluppo dei minori, tranne che sia assicurato, tramite la scelta dell'orario di trasmissione o l'uso di misure tecniche, che i minori non guardano o non ascoltano tali trasmissioni¹⁴. I programmi televisivi, inoltre, non possono contenere alcuna incitazione all'odio per ragioni di razza, sesso, religione o nazionalità¹⁵.

¹³ Art. 78, comma II, Decreto del 25 febbraio 1995.

¹⁴ Art. 40, comma I, Legge 30 marzo 1995.

¹⁵ Art. 78, comma I, Legge 30 marzo 1995.

Il decreto del 26 aprile 1999 (che si applica all'interno della comunità di lingua tedesca) proibisce, all'articolo 15, la messa in onda di programmi che:

- ❖ sono contrari all'ordine pubblico, alla sicurezza dello Stato, della moralità pubblica o che offendono gli stranieri;
- ❖ sono fortemente dannosi per lo sviluppo dei minori, come i programmi che contengono scene pornografiche o di violenza gratuita;
- ❖ incitano all'odio per motivi di sesso, razza, religione o nazionalità.

Per i programmi potenzialmente dannosi per i minori non esiste un divieto di messa in onda, essi, tuttavia, possono essere trasmessi in tv se preceduti da un avvertimento acustico o accompagnati da un simbolo visivo durante tutta la loro durata.

La normativa che ha lasciato più ampio spazio all'autoregolamentazione evitando anche di introdurre principi generali è quella irlandese. In **Irlanda**, infatti, la legislazione relativa alla programmazione televisiva è contenuta nel Radio and Television Act del 1988 e nel Broadcasting Act del 2001. Il Radio and Television Act del 1988 ha creato la Commissione Indipendente della radio e della televisione, Independent Radio and Television Commission, IRTC, sostituita con il Broadcasting Act del 2001 con la Broadcasting Commission of Ireland, BCI la quale ha il compito di preparare un codice che specifichi gli standard riguardo al gusto e alla decenza del materiale trasmesso, con particolare riferimento alla violenza e al sesso¹⁶. Il sistema non prevede alcuna censura né l'utilizzo di simboli visivi, tuttavia gli utenti sono informati sul contenuto dei programmi attraverso una presentazione del programma stesso subito prima della sua messa in onda.

A ben vedere i principi sopra riportati sono molto simili a quelli enunciati dalle leggi di Italia, Gran Bretagna, USA e Francia le quali hanno tutte previsto, in termini più o meno affini, il divieto di mandare in onda programmi che: possono ledere la dignità della persona¹⁷, offendono il buon gusto, la decenza e i sentimenti del pubblico, incitano a delinquere¹⁸, possono nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori, contengono scene di violenza gratuite o pornografiche o inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di sesso, razza, religione o nazionalità¹⁹, contengono linguaggio osceno²⁰.

¹⁶ Art. 19, Broadcasting Act 2001.

¹⁷ Si veda l'art. 1 della legge francese del 30 settembre 1986 n. 1067.

¹⁸ Si veda la Section 6 del Broadcasting Act inglese del 1990.

¹⁹ Si veda l'art. 15, comma X, Legge n. 223 del 1990.

²⁰ Si veda il Communication Decency Act.

I modelli di autoregolamentazione e i codici di condotta delle emittenti private

Alle disposizioni normative si affiancano modelli di autoregolamentazione e codici di condotta che introducono, a volte, disposizioni più dettagliate rispetto a quelle contenute a livello legislativo. Si parla, quindi, di una forma di autoregolamentazione che ha trovato spazio in tutti i paesi esaminati e che, in alcuni casi ha mirato a coprire eventuali lacune della normativa di riferimento, e in altri casi, ha recepito quanto disposto a livello legislativo.

In Germania, ad esempio, le due emittenti pubbliche, così come è avvenuto in Gran Bretagna con la BBC e la ITC, hanno entrambe adottato dei regolamenti interni che disciplinano la programmazione televisiva al fine di evitare che siano mandati in onda programmi che possono arrecare nocimento al pubblico dei minori. Entrambi i regolamenti si basano sulla nuova legge del 20 novembre 2002, riproducendone in gran parte i contenuti. Basti prendere ad esempio il regolamento interno della ZDF del 22 settembre 2000 - modificato il 10 ottobre 2003 al fine di adeguarlo ai principi espressi dalla nuova legge federale. Esso ripropone le stesse fasce orarie indicate dalla legge e, relativamente alla classificazione dei film, prevede la possibilità che la stessa ZDF possa effettuare una propria valutazione dei film se:

- il film non è stato messo a disposizione della FSF ²¹ o dell'Autorità suprema regionale per i giovani sulla base dell'art. 14 JuSchG ²² ;
- è stata fatta una richiesta alla FSF o all'Autorità suprema regionale ma il film non è stato ancora valutato;
- non è uguale ad uno dei film già valutati;
- la valutazione è stata fatta dalla FSF o dall'Autorità suprema regionale più di 15 anni prima e tale valutazione deve essere modificata ²³.

E' agevole osservare che tali codici sono alquanto diversi rispetto a quelli adottati dalle due emittenti televisive inglesi, la ITC e la BBC. Questi ultimi, infatti, non si sono limitati a riproporre i principi introdotti dalla legge, ma hanno delineato una serie di linee guida rivolte ai produttori di programmi televisivi, indicando gli standard della programmazione.

²¹ La Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, un organo volontario creato dalle emittenti private nel 1993 il cui compito è quello di esaminare i programmi televisivi delle stesse emittenti che vi fanno parte prima che siano mandati in onda.

²² Si tratta della legge del 23 luglio 2002, la Judenschutzgesetz, entrata in vigore l'1 aprile 2003 la quale ha incorporato in un unico testo le precedenti leggi approvate in materia di opere cinematografiche disciplinando, tra le altre cose le categorie dei film e il sistema di classificazione.

²³ Art 1.5, Regolamento interno della ZDF.

Principi più generici si riscontrano nella dichiarazione della FSF, la Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, un organo volontario creato dalle emittenti private nel 1993 al fine di ridurre la presenza di violenza e sesso in tv. Detta dichiarazione regola la programmazione di film che contengono scene di violenza e/o di sesso. Relativamente alle scene di violenza sono stati introdotti una serie di divieti-tra i quali, la proibizione di trasmettere programmi che:

- ❖ generano odio contro parte del popolo sulla base della diversità di religione o di razza;
- ❖ esaltano la crudeltà verso gli uomini;
- ❖ esaltano la guerra;
- ❖ violano la dignità dell'uomo mostrando anche persone che muoiono o che hanno handicap seri²⁴.

Sono altresì vietate le trasmissioni proibite sulla base dell'articolo 4 della legge JMStV del 20 novembre 2002 sopra descritto, nonché i programmi contenenti:

- ❖ scene di violenza estrema o che glorifichino la violenza fisica, psichica e sociale nelle sue forme estreme;
- ❖ scene in cui la violenza è raffigurata come modo di agire;
- ❖ scene che mostrano la violenza come modo di risolvere i conflitti;
- ❖ scene che non mostrano le conseguenze negative che la violenza ha sulle vittime;
- ❖ scene di violenza che mostrano eccessivi dettagli orribili andando oltre a quanto è necessario²⁵.

E', infine, proibito giustificare le scene di violenza contro persone dovute al loro aspetto, alla loro posizione sociale o al loro modo di vestire o pensare²⁶.

In reazione alle scene di sesso, la dichiarazione dei principi della FSF fa riferimento anche alle scene di pornografia proibendo le trasmissioni che mostrano pratiche pornografiche, così come descritte all'articolo 184 del codice penale, o altre pratiche sessuali e in particolare:

- ❖ filmati pornografici che mettono in primo piano scene sessuali o che vanno oltre i limiti ammessi dalla morale²⁷,

²⁴ Art. 29, Dichiarazione dei principi della FSF.

²⁵ Art. 30, comma I, Dichiarazione dei principi della FSF.

²⁶ Art. 30, comma I, Dichiarazione dei principi della FSF.

- ❖ scene che usano la violenza fisica o altri tipi di violenza per i propri interessi sessuali;
- ❖ scene che mostrano lo stupro facendo credere che la vittima sia compiacente;
- ❖ scene in cui si descrive il degrado di uomini e donne a causa di pratiche sessuali;
- ❖ scene in cui si descrive il degrado di uomini e donne dovuto alle loro tendenze sessuali²⁸.

In Irlanda trovano al momento applicazione le linee guida adottate dalla RTE²⁹ - la emittente televisiva pubblica - le RTE Guidelines, le quali servono principalmente da guida ai produttori, ai giornalisti, ai reporter e più in generale a tutti coloro che partecipano attivamente alla produzione di un programma. I temi più rilevanti presi in considerazione dalle RTE Guidelines e dettagliatamente descritti sono:

➤ **La violenza:** i produttori devono trovare la linea di confine fra la rappresentazione della realtà, da un lato e il non contribuire ad incoraggiare alla violenza, dall'altro. Sebbene, infatti, la violenza sia ormai un aspetto frequente della vita quotidiana, si deve tuttavia tenere in considerazione che tra i telespettatori possono esserci persone particolarmente vulnerabili, tra cui i bambini. E' inoltre necessario che la violenza non sia mai mostrata esclusivamente per intrattenimento.

➤ **Standard del gusto e della decenza:** è incontestabile che gli standard del gusto e della decenza varino col passare degli anni. E', quindi, necessario che le emittenti televisive si adeguino ai cambiamenti della società e della concezione della moralità. Esse, inoltre, non devono usare linguaggio inaccettabile al solo scopo di attrarre alcuni gruppi di telespettatori, o mandare in onda scene che possono gratuitamente offendere parte del pubblico.

➤ **Oscenità:** l'oscenità in generale è qualcosa che va al di là dei confini della normale tollerabilità. E' pertanto pacifico che in una televisione pubblica non c'è posto per questo genere di trasmissioni. Se, infatti, le attitudini del pubblico relativamente alla sessualità sono considerevolmente cambiate negli ultimi anni, tuttavia i produttori non possono non tenere conto del fatto che una fetta consistente degli utenti non si sente a proprio agio nell'affrontare apertamente scene o materiale

²⁷ Art. 29, Dichiarazione dei principi della FSF.

²⁸ Art. 30, comma II, Dichiarazione dei principi della FSF.

²⁹ Radio Telefis Éireann.

concernente il sesso. Pertanto l'orario della trasmissione, la possibilità della presenza di un pubblico di bambini, il tono e il linguaggio utilizzati devono essere necessariamente presi in considerazione ai fini della programmazione e dell'utilizzo del watershed.

In caso di violazione dei principi enunciati, le RTE Guidelines prevedono la possibilità che le stesse siano segnalate. I singoli utenti possono presentare un'istanza alla RTE, anche tramite e-mail, alla quale deve essere data una risposta entro il termine di 20 giorni. Tale sistema, tuttavia, differisce da quello creato dal **codice di autoregolamentazione italiano** firmato il 29 novembre 2002 con il quale è stata creato un comitato ad hoc, il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione tv e Minori, con il compito di verificare, d'ufficio o su denuncia dei soggetti interessati, le violazioni del codice inoltrando, in caso di risposta affermativa, una denuncia all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Nessun codice è stato, invece, a tutt'oggi emesso dalla BCI, la British Broadcasting of Ireland. L'adozione di tale codice, in futuro, permetterà di affiancare il modello irlandese a quello inglese in cui esiste una costruzione che può essere definita gerarchica. In **Gran Bretagna**, infatti, trova applicazione una normativa molto generale di riferimento che impone alla Broadcasting Standard Commission, BSC, l'obbligo di introdurre un codice che indichi i principi a cui attenersi per la rappresentazione della violenza, delle scene di sesso e di tutto ciò che abbia a che fare con il buon gusto e la decenza³⁰. In esecuzione a tali direttive la BSC ha adottato il Code on Fairness and Privacy e il Code on Standards. Il primo indica i principi guida da seguire in materia di rispetto della privacy, il secondo, invece, regola specificatamente il watershed e l'utilizzo di segnali che indicano il contenuto dei programmi.

In **Belgio**, all'interno della comunità francese, è stato creato dalle emittenti televisive, insieme al CSA, un codice deontologico, il Code déontologique relatif à la diffusion d'émissions télévisées comprenant des scènes de violence, il quale ha introdotto alcune disposizioni relative al contenuto dei programmi televisivi.

Il codice regola tutte le forme di violenza, sia essa fisica, verbale o morale, e attribuisce alle emittenti televisive la responsabilità di tutti i programmi diffusi, compresi i messaggi pubblicitari³¹. I film che contengono scene di violenza tali da sconvolgere e turbare una parte significativa degli spettatori devono essere segnalati³². E', inoltre, necessario dare informazioni e precisazioni sul contenuto delle scene di violenza qualora ciò abbia un fine preventivo³³. Se

³⁰ Section 108, Supplementary Broadcasting Act 1996

³¹ Art. A del Codice deontologico.

³² Art. B, comma I, Codice deontologico.

³³ Art. B, comma II, Codice deontologico.

infine, la presentazione del programma o del film mostra scene di violenza, essa deve essere realizzata con particolare cura, e il pubblico deve essere informato della natura reale del programma o del film³⁴. Il codice regola anche la trasmissione in tv di fiction, stabilendo che le emittenti televisive devono fare in modo che gli autori e i realizzatori delle fiction:

- ❖ evitino di inserire scene di violenza che possano turbare una parte significativa di telespettatori;
- ❖ evitino la violenza gratuita inserendo soltanto quelle scene che siano strettamente indispensabili per l'azione principale del film, del telefilm o della serie³⁵.

L'importanza dei sistemi di autoregolamentazione è stata sottolineata anche dal Parlamento europeo che, nel rapporto del 20 febbraio 2002³⁶, ha lodato due paesi europei, l'Olanda e la Gran Bretagna, per i sistemi introdotti e utilizzati³⁷.

³⁴ Art. B, comma III, Codice deontologico.

³⁵ Art. C, Codice deontologico.

³⁶ www.europa.eu.int.

³⁷ In Olanda è stato creato il NICAM, un istituto che provvede a classificare i prodotti audiovisivi. Esso è formato da rappresentanti dei ministeri, delle radio pubbliche e private, dei produttori di film e video, delle riviste specializzate, dei rappresentanti dei venditori al dettaglio, dei distributori dei giochi per computer. Il Nicam utilizza un sistema di classificazione che è uguale per tutti i prodotti audiovisivi.

Capitolo II

I MODELLI DI PROTEZIONE: IL RATING

Premessa

Lo scopo del *rating* è quello di determinare se una certa trasmissione può o meno essere messa in onda, se può esserlo solo in determinati orari o con un'apposita segnalazione, o solo su canali criptati o su canali per cui è necessario sottoscrivere uno specifico abbonamento. Il rating dovrebbe fornire ai genitori informazioni sufficienti che permettano loro di stabilire se un determinato programma può essere visto dai figli minori. Esso, inoltre, deve contenere dettagliate informazioni su ogni trasmissione ed essere, allo stesso tempo, facile da comprendere e usare.

Il rating, pertanto, costituisce il cuore di qualsiasi meccanismo di controllo parentale³⁸. Esso, infatti, è da considerare sia come un sistema di protezione di per se stesso efficace, sia come una sorta di prerequisito o di background necessario al funzionamento delle altre tipologie di protezione.

Aspetto estremamente interessante è la valutazione di quali siano le "aree critiche" prese in considerazione all'interno dei criteri di rating. Lo studio già citato dell'Università di Oxford li raggruppa in quattro aree di giudizio (sesso, violenza, linguaggio e comportamenti, più una quinta area utile per inserirvi voci altrimenti non catalogabili).

La tabella riportata nella pagina seguente riassume i criteri e le aree critiche prese in considerazione per strutturare i sistemi di rating televisivo.

³⁸ Oxford University Centre of Socio-legal Studies, *Parental Control of Television Broadcasting*, 1999, p. 56, disponibile sul sito www.europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/index_en.htm

Tabella 1 – Indicatori maggiormente utilizzati per la classificazione

Sesso	Violenza	Linguaggio	Comportamento	Altro
Deviazione sessuale	Violenza fisica	Escatologico	Rischio di identificazione	Oscenità contro la morale pubblica
Scene di pornografia con minori	Violenza eccessiva	Linguaggio (limitato, forte)	Immagini positive di: comportamento immorale, suicidio, uso modico o eccessivo di droghe	Soggetti religiosi controversi
Relazioni sessuali tra uomini e animali	Scene di violenza forte a persone o animali	Sesso riempitivo (Raro, più intenso, frequente)	Violenza (enfasi nelle armi, mettere in risalto armi pericolose, risalto di tecniche criminali o nocive, indizione all'imitazione di crimini)	Glorificazione dell'ideologia nazista
Violenza sessuale o coercizione	Violenza vivida	Contenuto volgare (raro, più intenso, frequente)	Effetti di abbruttimento (indebolire le inibizioni verso l'uso di violenza)	Glorificazione della guerra
Descrizioni sessuali	Orrore con violenza		Incitamento	Intimidazione
Pornografia	Lieve violenza vivida		Incoraggiare al piacere sadico	Tensione senza possibilità di scappare
Nudo integrale in un contesto sessuale	Violenza realistica		Promuovere l'odio e la vendetta	Estremismo politico
Sesso esplicito simulato	Operazioni chirurgiche scioccanti		Incitare all'odio razziale,	Sadismo
Relazioni sessuali complesse	Violenza media		Discriminazione sessuale	Shock emotivo
Sesso impressionistico	Violenza psicologica		Discriminazione	Finale brutto o aperto
Nudo frontale in un contesto non sessuale	Trauma psicologico			
Implicazioni di sesso	Relazioni traumatiche tra genitori e figli			
Nudità non sessuale	Eccessiva indagine di forme patologiche			
	Fenomeni ipnotici			

Fonte: Oxford University Centre of Socio-legal Studies, *Parental Control of Television Broadcasting*, 1999.

Il sistema di rating è, e rimane, anche in **Germania, Irlanda e Belgio**, un dispositivo di protezione e di avvertimento sul contenuto dei programmi, molto utilizzato. Esso può essere previsto a livello legislativo, come succede in Germania e in Belgio, o a livello autoregolamentare, come accade in Irlanda. Grazie a questo sistema di protezione, i programmi che per il loro contenuto non sono considerati adatti ai minori, devono essere trasmessi esclusivamente nelle fasce orarie previste. Essi, inoltre, sono spesso identificati con un simbolo visivo che si riferisce alla categoria di appartenenza.

Il punto di partenza fondamentale da tenere in considerazione, quando si parla di sistemi di classificazione, tuttavia, è che guardare i programmi televisivi è un'attività che è svolta all'interno delle singole case private e che sfugge ad un controllo analogo a quello relativo alla programmazione cinematografica.

Due sono le caratteristiche che i sistemi di classificazione utilizzati presentano:

➤ la necessità che la classificazione sia comunicata in modo appropriato al pubblico. Sistemi come simboli visivi o acustici devono essere utilizzati a tale scopo e la classificazione deve essere accompagnata ad un adeguato sistema di watershed che imponga che i programmi con un contenuto adatto soltanto agli adulti siano trasmessi esclusivamente nella fascia oraria indicata;

➤ sono stati adottati in alcuni paesi, come gli USA, dei sistemi di controllo genitoriale che presuppongono l'esistenza di un sistema di classificazione. Lo scopo di tali sistemi è di attribuire ai genitori strumenti appropriati per bloccare l'accesso a specifici programmi. I sistemi di classificazione adottati dai paesi europei, tuttavia, si sono sviluppati in assenza di mezzi tecnici di controllo quali il V-chip.

L'analisi dei sistemi di classificazione permette di evidenziare che, limitatamente agli Stati analizzati:

⇒ i vari paesi hanno adottato approcci differenti relativamente al processo di classificazione e individuazione dei film;

⇒ soltanto il sistema statunitense prevede, insieme alla classificazione, l'utilizzo di strumenti tecnici di controllo;

⇒ il sistema di classificazione di ogni paese riflette la diversa evoluzione che i media hanno avuto in ciascuno Stato.

I sistemi di classificazione analizzati sono variamente articolati, prevedendo, al loro interno, la suddivisione dei film in fasce di età più o meno differenziate.

I singoli sistemi di classificazione

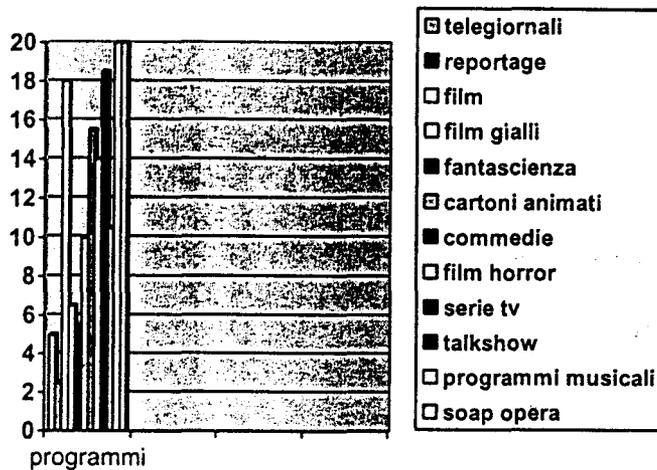
Molto simili sono i sistemi di classificazione utilizzati in **Belgio** e in **Germania**. Entrambi, infatti, prevedono 5 diverse categorie di appartenenza, prendendo in considerazione – oltre alla possibilità che il programma sia “adatto a tutti” o che ne sia consigliabile la “visione accompagnata”- le fasce di età relative ai minori di 12 anni, 16 anni e 18 anni, e, inoltre, sono stati introdotti con disposizioni legislative. La differenza fondamentale consiste nel fatto che mentre in Belgio ad ogni categoria si affianca un diverso simbolo visivo previsto dalla stessa legge, in Germania non esistono sistemi di identificazione visivi né acustici comuni a tutte le emittenti.

Le categorie di classificazione utilizzate nei due paesi richiamati sono simili a quelle introdotte in **Francia**. Anche in questo paese, infatti, è stata prevista una distinzione tra i film vietati ai minori degli anni 12, film vietati ai minori degli anni 16 e film vietati ai minori degli anni 18. Questa classificazione, tuttavia, a differenza di quanto avviene in Germania e Belgio, non è stata introdotta con un atto legislativo, ma è stata adottata dal CSA con una propria direttiva la quale ha introdotto la cd *signalétique jeunesse*. Le varie categorie di classificazione sono identificate tramite delle icone che appaiono sullo schermo e che sono utilizzate da tutte le emittenti televisive francesi.

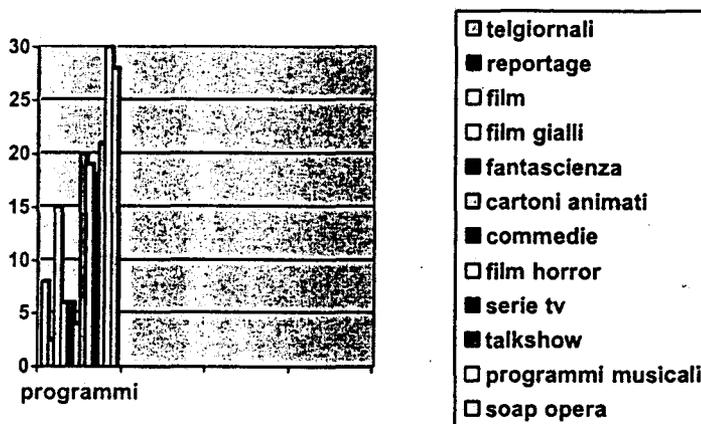
La distinzione tra minori di anni 12, minori di anni 16 e minori di anni 18, è basata sulla diversa percezione che essi hanno delle scene di violenza e di sesso riprodotte nei programmi televisivi. A tale proposito, è stato, innanzitutto, evidenziato in Germania, che molti minori guardano la tv per almeno 8 ore al giorno³⁹, e in genere, i programmi preferiti sono quelli musicali e le soap opera come mostrano i grafici che seguono e che distinguono tra studenti della scuola di base, studenti della scuola media e studenti del liceo.

³⁹ Theoretische und empirische Überlegungen zur Mediensozialisation von Kinder, Prof. Dr. Aufenanger, www.erzwiss.uni-hamburg.de

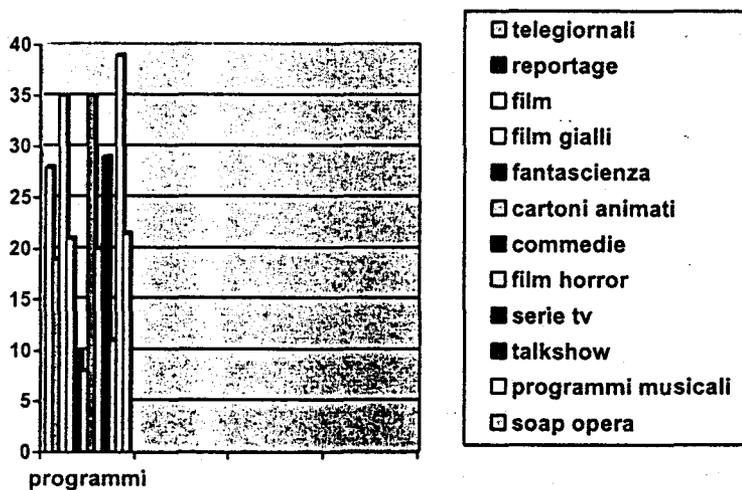
Studenti della scuola di base



Studenti della scuola media



Studenti del liceo



Elaborazione: Fondazione Rosselli

Distinguendo tra le fasce di età, si è affermato che:

- ⇒ i ragazzi tra i 10 e i 16 anni sono molti incuriositi da ciò che riguarda la sessualità;
- ⇒ i minori degli anni 16 hanno più difficoltà a distinguere la realtà dalla finzione e la loro esperienza non è ancora così sviluppata da permettere loro di mantenere una distanza dal contenuto del film;
- ⇒ i ragazzi di 12 anni sono capaci di comprendere un film nel suo complesso, hanno una loro conoscenza del mondo, però sono nella piena fase del loro sviluppo e della pubertà, periodo in cui maturano i valori in cui poi crederanno;
- ⇒ ai bambini non interessa la violenza in quanto tale, ma i film di azione;
- ⇒ i bambini di età compresa tra i 6 e gli 8 anni amano le storie nelle quali un debole nell'arco del film diventa forte; amano identificarsi con altri bambini che si trovano in situazioni pericolose per la loro vita e assistere all'emancipazione del loro eroe⁴⁰.

Conseguentemente è necessario che:

- ⇒ nella classificazione del film si tenga conto della trama, della differenza tra buoni e cattivi, dei motivi di chi commette un reato, dei diversi punti di vista, di quanto realistiche o astratte le scene siano;
- ⇒ i film in cui vi sono scene di violenza gratuita devono essere proibiti;
- ⇒ è possibile fare vedere ai minori di 12 anni film con scene di azione.; tuttavia, se ci sono troppo scene di violenza, e questa è descritta in maniera dettagliata, i film sono vietati ai minori di 16 anni;
- ⇒ è importante che nei film per i minori dei 12 anni prevalga il carattere dell'avventura e che la storia abbia un fine positivo in modo tale che gli spettatori possano perdere le loro tensioni e le loro paure;
- ⇒ si deve distinguere tra i film erotici e quelli con scene di sesso. Gli ultimi hanno, come unico scopo, quello di stimolare gli spettatori. I primi si focalizzano sulla soddisfazione delle necessità sessuali all'interno di un contesto in cui sono presenti rapporti con emozioni⁴¹.

⁴⁰ Hypothese mit konkreten Folgen, in Tv diskurs, p. 58, www.fsk.de,

⁴¹ Hypothese mit konkreten Folgen, in Tv diskurs, p. 58, www.fsk.de.

All'interno della comunità francese residente in Belgio, l'Ordinanza del 12 ottobre 2000 ha distinto, all'articolo 1, i programmi in

- ❖ programmi per tutti;
- ❖ programmi per i quali è preferibile il consenso dei genitori;
- ❖ programmi per i quali il consenso dei genitori è indispensabile (si tratta di programmi proibiti ai minori degli anni 12 come sarà chiarito nel proseguo);
- ❖ programmi vietati ai minori degli anni 16;
- ❖ programmi vietati ai minori degli anni 18.

Tale classificazione è nettamente diversa rispetto a quella utilizzata per i film per il cinema la quale, al contrario, è piuttosto semplice e prevede a priori che tutti i film sono proibiti ai minori degli anni 16⁴².

Essa distingue, quindi, tra

Tabella 2- Classificazione dei film per il cinema in Belgio

CAT.1 "enfants admis"	CAT.2 "enfants non admis"
Adatto a tutti	Inadatto ai minori degli anni 16

Elaborazione: Fondazione Rosselli

I programmi televisivi adatti a tutti non hanno bisogno di alcuna forma di identificazione⁴³. Per tutte le altre categorie indicate, l'ordinanza specifica i programmi che possono rientrarvi e il simbolo visivo che deve essere utilizzato per la loro identificazione.

Nella tabella seguente vengono quindi riportate le differenti categorie di programmi televisivi, il tipo di contenuto in relazione al quale è stata adottata la classificazione ed il simbolo visivo ad esso abbinato al fine della immediata identificazione della tipologia di contenuto.

⁴² La classificazione dei film prodotti per il cinema è realizzata dalla CICF, la Commission InterCommunautaire de Contrôle des Films.

⁴³ Art. 2, Ordinanza del 12 ottobre 2000.

Tabella 3 - Classificazione dei programmi televisivi in Belgio

Categoria	Tipo di programma	Simbolo
Programmi per i quali il consenso dei genitori è preferibile	Fiction che, a causa di determinate scene o dell'atmosfera che creano, potrebbero urtare la sensibilità dei giovani ⁴⁴ .	
Programmi per i quali il consenso dei genitori è necessario	- Programmi proibiti ai minori degli anni 12 - Programmi che possono turbare i giovani in quanto la trama ricorre sistematicamente e ripetutamente alla violenza fisica o psicologica ⁴⁵	
Programmi vietati ai minori degli anni 16	Programmi a carattere erotico o di grande violenza ⁴⁶	
Programmi vietati ai minori degli anni 18	Programmi a carattere pornografico e/o di violenza gratuita ⁴⁷	

Elaborazione: Fondazione Rosselli

La classificazione dei programmi è eseguita dalle stesse emittenti televisive⁴⁸, le quali devono trasmettere i programmi così classificati nelle fasce orarie indicate, distinguendo per categoria. L'inserimento nella griglia dei programmi deve avvenire sulla base del contenuto della trasmissione. Più flessibilità è riconosciuta alle emittenti televisive per i programmi serali, fermo restando che maggiore controllo deve essere esercitato per la serata del sabato e durante i periodi delle vacanze scolastiche⁴⁹.

La situazione è più complessa in Germania. La classificazione dei programmi per la tv non è direttamente regolata dalla legge approvata in materia di programmazione televisiva. La legge del 23 luglio 2002, infatti, all'articolo 5, nell'indicare gli orari di programmazione delle varie trasmissioni, rinvia, per la determinazione del rating, alla legge del 23 luglio 2002, entrata in vigore l'1 aprile 2003, la Judenschutzgesetz, la quale trova applicazione in materia di film per il cinema. Quest'ultima ha riproposto la classificazione che era stata già introdotta con la legge del 25 febbraio 1985, la Jugenschutzgesetz, la quale, all'articolo 6 ha distinto i film in

- ❖ Film per tutti
- ❖ Film vietati ai minori degli anni 6;
- ❖ Film vietati ai minori degli anni 12;

⁴⁴ Art. 3, Ordinanza del 12 ottobre 2000.

⁴⁵ Art. 4, Ordinanza del 12 ottobre 2000.

⁴⁶ Art. 5, Ordinanza del 12 ottobre 2000.

⁴⁷ Art. 6, Ordinanza del 12 ottobre 2000.

⁴⁸ Art. 7, Ordinanza del 12 ottobre 2000.

⁴⁹ Art. D, Codice deontologico.

- ❖ Film vietati ai minori degli anni 16;
- ❖ Film vietati ai minori degli anni 18.

L'obbligo di adottare sistemi di identificazione del contenuto dei programmi, siano essi visivi o acustici, è previsto esclusivamente per i film proibiti ai minori degli anni 16⁵⁰.

I programmi televisivi mandati in onda dalle emittenti private sono classificati dalla FSF, mentre la programmazione delle due emittenti pubbliche, la ZDF e la ARD è decisa da un organo creato all'interno delle emittenti stesse, la Rundfunkrat, che nella ZDF prende il nome di Fernsehrat.

In Irlanda dal novembre 2001, esiste un sistema di classificazione dei prodotti audiovisivi il quale, tuttavia, è utilizzato soltanto da due reti televisive, la RTE One e la Network 2. Nulla è stabilito dal Radio and Television Act del 1988 né dal Broadcasting Act del 2001. Il sistema di rating irlandese, adottato anche per i film prodotti per il cinema, prevede delle fasce di età diverse rispetto a quelle di Germania e Belgio e distingue tra

Tabella 4- Il sistema di rating in Irlanda

Classificazione	Significato
General	Programma adatto a tutti, compresi i bambini.
Parental Guidance (PG)	Programmi in cui si raccomanda la presenza dei genitori per i bambini al di sotto dei 12 anni di età, in quanto il film può contenere argomenti o concetti complessi; scene spinte o di violenza materiale o linguaggio violento
12PG	Programmi adatti a bambini di età superiore ai 12 anni, tuttavia possono essere ammessi alla visione bambini al di sotto dei 12 anni con la presenza dei genitori.
15PG	Programmi adatti a ragazzi di età superiore ai 15 anni, o sotto i 15 anni ma solo con la presenza dei genitori.
18	Programmi vietati ai minori di anni 18 in quanto possono includere scene esplicite di sesso e violenza o linguaggio scurrile.

Elaborazione: Fondazione Rosselli

Queste stesse categorie si ritrovano in Gran Bretagna dove la classificazione dei film è stata eseguita dalla BBFC. Ad ogni categoria corrisponde un simbolo visivo che appare all'inizio delle trasmissioni per segnalare ai telespettatori la tipologia dei programmi. Le cinque icone sono rappresentate nella seguente tabella⁵¹:

⁵⁰ Art. 10, Legge 20 novembre 2002.

⁵¹ www.rte.ie/tv/classification.html

Tabella 5 - Simboli iconografici del rating irlandese

Simbolo		Significato
		General Audience (GA) - Programmi adatti a tutti
		Children (CH) – programmi creati specificatamente per i bambini, cioè per i pre-teenagers e o per i bambini molto piccoli
		Young adult (YA) – programmi per i teenagers di poco interesse per gli adulti. Può tuttavia fare riferimento a argomenti che incidono sul pubblico dei minori quali il riferimento ad attività sessuali. I genitori, quindi, potrebbe decidere di limitare la visione di detti programmi ai loro figli
		Parental supervision (PS) – programmi rivolti ad un pubblico adulto. Può avere a che fare con temi per adulti, essere moderatamente violento, spaventoso o contenere occasionali parolacce. L'icona invita i genitori a considerare la possibilità di non fare vedere il programmi minori.
		Suggested for mature audience (MA) – si tratta di tipici programmi post watershed che potrebbero contenere scene di sesso o di violenza o dialoghi profani.

Elaborazione: Fondazione Rosselli

Nessun parallelo si riscontra, invece, con USA e Italia, dove le categorie di classificazione divergono notevolmente. Negli Stati Uniti, infatti, la classificazione adottata dalla MPAA contiene 7 categorie che tengono conto di fasce di età diverse rispetto a quelle sopra descritte. In Italia, invece, è stata adottata una classificazione che tiene conto di un esiguo numero di categorie prevedendo soltanto, come fasce di età, i minori di 14 anni e i minori di 18 anni.

Nella successiva tabella è ricostruito uno schema sinottico, che prende in considerazione anche i risultati del precedente studio, in relazione alla classificazione dei programmi per la televisione in Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti, Italia, Belgio, Irlanda, Germania.

Tabella 6 – Schema sinottico della classificazione dei programmi per la televisione in Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti, Italia, Belgio, Irlanda, Germania

Gran Bretagna	Francia	Stati Uniti	Italia ⁵²	Belgio	Irlanda	Germania ⁵³
U Universal: adatto a tutti	Categoria I : Opere per tutto il pubblico	TV-Y (All Children): il programma è adatto a tutti i bambini;	Programma adatto a tutti	Programmi per i quali il consenso dei genitori è preferibile	GA (General Audience) Programmi adatti a tutti	Per tutti
PG Parental Guidance: alcune scene potrebbero non essere adatte ai bambini	Categoria II: Programmi sconsigliati ai minori di 10 anni.	TV-Y7 (Directed to Older Children): il programma è adatto ai bambini dai 7 anni in su;	Programma vietato ai minori degli anni 14	Programmi per i quali è necessario il consenso dei genitori	CII (Children) programmi creati per i bambini, cioè per i pre-teenagers e o per i bambini molto piccoli	Vietati ai minori degli anni 6; Vietati ai minori degli anni 12;
12 Non adatto ai minori di 12 anni	Categoria III: Programmi sconsigliati ai minori di anni 12 e opere proibite in sala ai minori di anni 12	TV-Y7 FV (Directed to older children-Fantasy violence: il programma è adatto ai bambini dai 7 anni in su. La violenza fantasy è più intensa.	Programma vietato ai minori degli anni 18	Programmi vietati ai minori degli anni 16	YA (Young adult) programmi per i teenagers di poco interesse per gli adulti. Possono fare riferimento a argomenti che incidono sul pubblico dei minori.. I genitori, quindi, potrebbero decidere di limitare la visione	Vietati ai minori degli anni 16;
15 Non adatto ai minori di 15 anni				Programmi vietati ai minori degli anni 18		Vietati ai minori degli anni 18.
18 Non adatto ai minori di 18 anni	Categoria IV: Opere e programmi televisivi sconsigliati ai minori di 16 anni o vietate nelle sale ai minori di 16 anni	TV-G (General Audience), significa che il programma è adatto a tutte le età, ma non si tratta necessariamente di un programma per bambini				
18 R Adatto solo alla distribuzione all'interno dei sex shops dove i minori di 18 anni non sono ammessi.	Categoria V: Opere e programmi televisivi sconsigliati ai minori di 18 anni o vietate nelle sale ai minori di 18 anni	TV-PG (Parental Guidance Suggested), il programma potrebbe non essere adatto per i più piccoli (questa classificazione potrebbe anche includere una V in			PS (Parental supervision) Programmi rivolti ad un pubblico adulto. Possono essere	

⁵² Previsto dal codice ITC per le emittenti private

⁵³ In Italia non esiste alcuna norma di legge o autoregolamentare che individua esplicitamente un sistema di classificazione per la televisione, esso tuttavia può essere ricavato dai principi indicati nei singoli atti normativi esaminati.

⁵⁴ La classificazione dei programmi per la tv non è direttamente regolata dalla legge approvata in materia di programmazione televisiva. La legge del 23 luglio 2002, infatti, all'articolo 5, nell'indicare gli orari di programmazione dei vari programmi, rinvia, per la determinazione del rating, alla legge del 23 luglio 2002, la Judenschutzgesetz, la quale trova applicazione in materia di film per il cinema.

		<p>caso siano presenti scene violente; una S se sono presenti scene di sesso; la L per il linguaggio; la D per i dialoghi indecenti);</p> <p>TV-14 (Parent Strongly Cautioned), significa che il programma potrebbe non essere adatto ai bambini al di sotto di 14 anni (V, S, L, o D possono accompagnare questo simbolo)</p> <p>TV-MA (Mature Audience Only), significa che lo show è adatto solo per un pubblico maturo, e potrebbe non essere adatto ai minori di anni 17 (V, S, L o D possono accompagnare tale simbolo).</p>		<p>moderatamente violenti, spaventosi o contenere occasionali parolacce. L'icona invita i genitori a considerare la possibilità di non fare vedere il programmi ai minori.</p> <p>MA (Suggested for mature audience) Si tratta di programmi post watershed che potrebbero contenere scene di sesso o di violenza o dialoghi profani.</p>	
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Elaborazione: Fondazione Rosselli

Capitolo III

I MODELLI DI PROTEZIONE: IL WATERSHED

Premessa

La classificazione dei film, delle opere e dei programmi prodotti per la televisione, si accompagna all'indicazione delle fasce orarie in cui i programmi, in relazione alla categoria di appartenenza, possono essere trasmessi. Si parla di watershed, il quale, alla stregua del rating, è un sistema di protezione anch'esso utilizzato in tutti i paesi analizzati.

Il watershed non fornisce necessariamente informazioni dettagliate sulla categoria di pubblico a cui il programma è diretto, né sul contenuto del programma, e quindi se esso contenga scene di sesso o violenza. Esso, tuttavia, regola la programmazione televisiva assicurando che quei programmi che più degli altri possono arrecare danno allo sviluppo, soprattutto psichico, dei minori non siano trasmessi in orari in cui è molto probabile che questi utilizzino, anche da soli, l'apparecchio televisivo.

L'utilizzazione del watershed varia da un paese all'altro e l'obbligo di rispettare le fasce orarie previste può essere introdotto tramite una disposizione legislativa, come accade in Germania, in Italia e in Belgio, o tramite disposizioni non legislative, come le direttive adottate in Francia dal CSA. In molti casi, tuttavia, sono le stesse emittenti televisive che regolamentano le fasce orarie di programmazione affiancandolo a simboli visivi: questo è il caso di Gran Bretagna e in Irlanda.

I singoli modelli di watershed

Molto articolato è il modello di watershed adottato in Belgio dalla comunità francese con l'Ordinanza del 12 ottobre 2000, il quale prevede tre fasce di programmazione i cui limiti orari sono le ore 20.00, le ore 22.00 e le ore 24.00⁵⁵.

La tabella che segue indica nel dettaglio come le tre diverse fasce di programmazione sono articolate in relazione alle categorie dei vari programmi.

⁵⁵ Art. 7, Ordinanza 12 ottobre 2000.

Tabella 7 - Il watershed in Belgio

Categoria	Orario
Programmi per i quali il consenso dei genitori è preferibile	<p>Possono essere trasmessi a tutte le ore purché:</p> <ul style="list-style-type: none"> - se trasmessi prima delle 20.00 siano identificati con l'apposito simbolo previsto, il quale deve rimanere in sovrapposizione durante l'intera durata⁵⁶; - se trasmessi dopo le 20.00 siano identificati con l'apposito simbolo visivo che deve rimanere in sovrapposizione per i primi 60 secondi dall'inizio del programma e per 15 secondi dopo ogni intervallo⁵⁷. <p>Lo stesso simbolo deve, inoltre, comparire durante la pubblicità del programma, la quale non può mostrare immagini suscettibili di turbare la sensibilità dei minori e non può essere diffusa immediatamente prima e immediatamente dopo i programmi per bambini⁵⁸.</p>
Programmi per i quali il consenso dei genitori è necessario	<p>Non possono essere trasmessi prima delle 20.00⁵⁹.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se trasmessi tra le 20.00 e le 22.00, devono essere identificati con l'apposito simbolo il quale deve rimanere in sovrapposizione durante l'intera durata⁶⁰; - Se diffusi dopo le 22.00 devono essere identificati con l'apposito simbolo che deve rimanere in sovrapposizione per 60 secondi dall'inizio della programmazione e per 15 secondi dopo ciascuna interruzione⁶¹. <p>Lo stesso simbolo deve, inoltre, comparire durante la pubblicità del programma, la quale non può mostrare immagini suscettibili di turbare la sensibilità dei minori e non può essere diffusa immediatamente prima e immediatamente dopo i programmi per bambini⁶².</p>
Programmi vietati ai minori degli anni 16	<p>Non possono essere trasmessi prima delle 22.00. Il simbolo che li identifica deve rimanere in sovrapposizione per tutta la loro durata⁶³.</p> <p>Lo stesso simbolo deve, inoltre, comparire durante la pubblicità del programma, la quale non può mostrare immagini suscettibili di turbare la sensibilità dei minori e non può essere diffusa immediatamente prima e immediatamente dopo i programmi per bambini⁶⁴.</p>
Programmi vietati ai minori degli anni 18	<p>Possono essere trasmessi dopo le 24.00 e tramite segnali codificati. Il simbolo che li identifica deve rimanere in sovrapposizione durante tutta la loro durata⁶⁵.</p> <p>Lo stesso simbolo deve, inoltre, comparire durante la pubblicità del programma, la quale non può mostrare immagini suscettibili di turbare la sensibilità dei minori e non può essere diffusa immediatamente prima e immediatamente dopo i programmi per bambini⁶⁶.</p>

Elaborazione: Fondazione Rosselli

⁵⁶ Art. 9, comma I, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁵⁷ Art. 9, comma II, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁵⁸ Art. 9, comma III, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁵⁹ Art. 10, comma I, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁶⁰ Art. 10, comma I, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁶¹ Art. 10, comma II, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁶² Art. 10, comma III, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁶³ Art. 11, comma I, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁶⁴ Art. 11, comma II, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁶⁵ Art. 12, comma I, Ordinanza del 12 ottobre 2000.⁶⁶ Art. 12, comma II, Ordinanze del 12 ottobre 2000.

L'inserimento nella griglia dei programmi deve avvenire sulla base del contenuto della trasmissione. Più flessibilità è riconosciuta alle emittenti televisive per i programmi serali, fermo restando che maggiore controllo deve essere esercitato per la serata del sabato e durante i periodi delle vacanze scolastiche⁶⁷. Tale sistema si affianca a quello francese il quale differenzia le varie fasce orarie sia con riferimento agli orari in una singola giornata, che con riferimento ai diversi giorni della settimana.

Anche in Germania il watershed è disciplinato dalla legge. La legge del 20 novembre 2002, infatti, prevede all'articolo 5 delle fasce di programmazione così distinte:

Tabella 8 - Il watershed in Germania

Classificazione dei film	Watershed
Film vietati ai minori degli anni 12	L'orario di programmazione è lasciato alla libera scelta delle emittenti televisive, le quali dovranno tenere conto del benessere dei bambini
Film vietati ai minori degli anni 16	Possono essere trasmessi soltanto tra le 22.00 e le 6.00
Film vietati ai minori degli anni 18	Possono essere trasmessi soltanto tra le 23.00 e le 6.00

Elaborazione: Fondazione Rosselli

Delle eccezioni sono, tuttavia, previste in alcuni casi. Su richiesta delle emittenti televisive, infatti, la KJM, la Kommission für Jugendmedienschutz, una commissione creata con la stessa legge, può decidere di adottare decisioni diverse rispetto a quelle previste nella su menzionata disposizione normativa, e ciò soprattutto se un programma è stato già valutato più di 15 anni prima. Di tale diverso giudizio deve essere informata l'Autorità regionale per i media⁶⁸.

In Irlanda, infine, così come in Gran Bretagna, esiste un sistema di watershed, introdotto a livello autoregolamentare, estremamente semplice ed essenziale. E' infatti previsto un unico spartiacque. Determinati programmi, quindi, possono essere mandati in onda soltanto dopo le ore 21.00.

⁶⁷ Art. D, Codice deontologico.

⁶⁸ Art. 9, Legge 20 novembre 2002.

Tabella 9 - Il watershed in Irlanda

Classificazione	Watershed
Programmi non adatti ad un pubblico di bambini	Dopo le 21.00

Elaborazione: Fondazione Rosselli

La seguente tabella mette a confronto i singoli sistemi di rating/watershed utilizzati nei paesi analizzati.

Tabella 10 - Sistemi di Watershed e Rating in Belgio, Germania e Irlanda

Paese	Watershed	Simboli visivi di identificazione dei programmi	Simboli acustici di identificazione dei programmi	Autorità che procede alla classificazione
Belgio - comunità francese	Si	Si	No	Emittenti televisive
Francia	Si	Si	Si	CSA ed emittenti televisive
Germania	Si	Si	Si	FSF per le emittenti private e gli organi interni per le emittenti pubbliche
Irlanda	Si	Si	No	Emittenti televisive
Italia	Si	Si	Si	Emittenti televisive
Gran Bretagna	Si	Si	Si	Emittenti televisive

Elaborazione: Fondazione Rosselli

La tabella mostra l'evidente tendenza ad adottare, a livello legislativo o autoregolamentare, sistemi vari di watershed, affiancandoli ai sistemi di segnalazione visiva e, a volte, anche acustica. Differenze si riscontrano, però, nell'individuazione delle autorità preposte alla classificazione. In nessun paese analizzato la classificazione è eseguita da un'autorità pubblica, ma si è preferito lasciare ampia libertà alle emittenti pubbliche o private o ancora ad organi da loro stesse create. Solo in Germania si è riscontrata una limitata competenza di un'autorità creata con legge federale nei casi però appositamente previsti dalla legge stessa e sopra indicati. Ciò è un chiaro segnale che le scelte dei vari legislatori nazionali hanno mirato tutte a riconoscere alle emittenti una certa libertà di azione, entro i limiti, i criteri e i divieti appositamente previsti.

Tabella 11 – Schema sinottico delle fasce orarie di programmazione in Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti, Italia, Belgio, Irlanda, Germania.

Gran Bretagna ⁶⁹	Francia	Stati Uniti	Italia	Belgio	Irlanda	Germania
Categoria "12": dopo le 20 (vietati ai minori di 12)	Categoria I: qualunque orario	Divieto di trasmissione di programmi indecenti dalle 6 alle 22	Divieto di trasmissione dei film vietati ai minori degli anni 14 tra le 7 e le 22,30	Programmi per i quali è preferibile il consenso dei genitori: a tutte le ore con particolari accorgimenti audiovisivi	Programmi non adatti ad un pubblico di bambini: dopo le 21.00	Film vietati ai minori degli anni 12: libera scelta delle emittenti televisive (tenendo conto del benessere dei bambini)
Categoria "15": dopo le 21 (vietati ai minori di 15)	Categoria II: non possono essere messe in onda durante i programmi per bambini	Dalle 7 alle 10 del mattino, è fatto obbligo di trasmettere programmi educativi per minori degli anni 16	Divieto di trasmettere opere a soggetto e film prodotti per la tv, che contengono immagini di sesso tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori tra le 7 e le 23	Programmi per i quali il consenso dei genitori è necessario: dopo le 20.00		Film vietati ai minori degli anni 16: tra le 22.00 e le 6.00
Categoria "18": dopo le 22 (vietati ai minori di 18)	Categoria III: (12) Possono essere messi in onda soltanto dopo le 22, salvo deroga del CSA		Divieto di trasmettere film vietati ai minori degli anni 18	Programmi vietati ai minori degli anni 16: dopo le 22.00		Film vietati ai minori degli anni 18: tra le 23.00 e le 6.00
Categoria 18 R (materiale pornografico): divieto è assoluto: possono essere visti soltanto in videocassetta	Categoria IV: (16) Possono essere messi in onda soltanto dopo le 22:30 Categoria V: sono totalmente vietate nei canali in chiaro			Programmi vietati ai minori degli anni 18: dopo le 24.00		

Elaborazione: Fondazione Rosselli

⁶⁹ Fasce orarie previste nell'ITC Code per le emittenti private

APPENDICE 1 – SCHEDA PAESE: BELGIO

Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente

La normativa in materia di tv minori è formata da una serie di disposizioni che hanno introdotto proprie regole in ciascuna delle comunità in cui la popolazione belga è divisa, distinguendo tra la comunità francese, la comunità fiamminga, la popolazione che vive a Bruxelles e la comunità di lingua tedesca. E', pertanto, necessario al fine di individuare le varie norme applicate, trattare la materia distinguendo tra le varie comunità sopra indicate.

Comunità francese – L'ordinanza del Governo della comunità francese del 12 ottobre 2000 ha introdotto le categorie di classificazione dei programmi televisivi distinguendo tra:

- programmi per tutti;
- programmi per i quali è preferibile il consenso dei genitori;
- programmi per i quali il consenso dei genitori è indispensabile (si tratta di programmi proibiti ai minori degli anni 12 come sarà chiarito nel proseguo);
- programmi vietati ai minori degli anni 16;
- programmi vietati ai minori degli anni 18⁷⁰.

Alle varie categorie indicate dalla legge, sono affiancati varie fasce di programmazione⁷¹ e diversi simboli visivi⁷²

Il decreto del 23 febbraio 2003, invece, contiene il divieto di mandare in onda programmi aventi determinati contenuti violenti o pornografici, così come specificati nello stesso decreto.

Comunità fiamminga – La programmazione televisiva all'interno della comunità fiamminga è regolata dal decreto del 25 gennaio 1995 il cui articolo 78 stabilisce, al comma I, vieta la messa in onda di programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico e mentale dei

⁷⁰ Art. 1, Ordinanza 12 ottobre 2000.

⁷¹ Artt. 9, 10, 11 e 12, Ordinanza 12 ottobre 2000.

⁷² Artt. 3, 4, 5, e 6, Ordinanza 12 Ottobre 2000.

minori, quali quelli contenenti scene di pornografia o di violenza gratuita, e di tutti gli altri programmi che possono essere dannosi per i minori⁷³.

Comunità della regione di Bruxelles - Legge del 30 marzo 1995 stabilisce, all'articolo 40, che le emittenti televisive non possono diffondere i programmi suscettibili di nuocere gravemente allo sviluppo psichico, mentale o morale dei minori, quali quelli contenenti scene pornografiche o di violenza gratuita. Lo stesso divieto è esteso altresì a tutti i programmi suscettibili di nuocere allo sviluppo dei minori, tranne che sia assicurato, tramite la scelta dell'orario di trasmissione o l'uso di misure tecniche, che i minori non guardano o non ascoltano tali trasmissioni.

Comunità di lingua tedesca – Il decreto del 26 aprile 1999 proibisce, all'articolo 15, la messa in onda dei programmi il cui contenuto corrisponde a quello indicato dal decreto stesso. I programmi potenzialmente dannosi per i minori possono essere trasmessi in tv se preceduti da un avvertimento acustico o accompagnati da un simbolo visivo durante tutta la loro durata.

I modelli di autoregolamentazione

Il Code déontologique relatif à la diffusion d'émissions télévisées comprenant des scènes de violence, che trova applicazione all'interno della comunità francese, regola tutte le forme di violenza, fisica, verbale o morale. Esso contiene una serie di disposizioni, applicabili anche alle fiction, relative alla segnalazione dei film e del loro contenuto, nonché alla predisposizione della fascia oraria di programmazione delle trasmissioni televisive.

Gli organi di controllo

La classificazione dei film per il cinema è realizzata dalla Commission Inter Communautaire de Contrôle des Films, CICF, la quale fino al 1988 dipendeva dal Ministero della giustizia. A partire la 1989 la CICF dipende dalle quattro comunità belghe indicate in base ad un accordo di cooperazione firmato il 21 dicembre 1989 e rinnovato il 27 dicembre 1990 e il 3 ottobre 2001.

La CICF è attualmente composta da 120 membri provenienti da differenti background sociali e professionali, i quali sono nominati dai Ministri competenti delle 4 comunità federali.

⁷³ Art. 78, Decreto 25 febbraio 1995.

Ciascuna commissione di classificazione è normalmente formata da 5 membri, salvo i casi di necessità in cui la commissione è formata da 4 membri.

La classificazione avviene su richiesta del distributore e i relativi costi ammontano a 0,02 euro a metro. Non è previsto un termine massimo entro cui la commissione deve pronunciarsi e rilasciare il certificato. La decisione presa dalla commissione può essere appellata dall'istante o dal presidente della CICF.

Se il film è classificato come vietato ai minori degli anni 16, è possibile eseguire dei tagli o fare dei cambiamenti in modo tale da ottenere una diversa classificazione. Non è, tuttavia, possibile proibire totalmente la visione di un film. Alla fine del procedimento di classificazione la CICF rilascia un certificato al distributore, sottoscritto dal presidente. La classificazione deve essere fatta anche sui trailer dei film proibiti ai minori degli anni 16 e, quando possibile, i cartelloni pubblicitari devono indicare che il film è stato classificato come vietato ai minori degli anni 16.

Nel campo televisivo, esistono diversi organi di controllo che operano nelle singole comunità.

All'interno della comunità francese, è stato creato il Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA, un'autorità amministrativa indipendente dal potere esecutivo, che ha sostituito il precedente CSA, organo privo di alcun potere di decisione.

Il CSA è formato da 2 organi: il Collège d'avis e il Collège d'autorisation et de contrôle. Il Collège d'avis è formato da 34 membri effettivi, di cui 4 appartenenti al bureau⁷⁴, nominati dal Governo della comunità francese e scelti fra coloro che lavorano o hanno lavorato: nel settore audiovisivo; nel settore cinematografico e dei produttori indipendenti dei programmi audiovisivi; nelle società degli autori e dei diritti connessi; come editori dei servizi privati di radiodiffusione sonora; all'interno delle emittenti televisive locali; nella RTBF; come editori dei servizi privati di radiodiffusione televisiva; come distributori dei servizi di radiodiffusione e operatori di rete; come pubblicitari o annunciatori; all'interno delle associazioni di educazione permanente o della gioventù; nelle associazioni di difesa dei consumatori, dei telespettatori e degli ascoltatori; nelle organizzazioni che rappresentano i lavoratori dei settori affiliati ad un organizzazione sindacale che fa parte del Consiglio nazionale del lavoro; nelle società editrici della stampa e il settore dei libri; come giornalisti professionali riconosciuti in applicazione

⁷⁴ L'ufficio che ha il compito di adottare tutti gli atti necessari e utili all'esercizio delle competenze del CSA.

della legge del 30 dicembre 1963 relativa al riconoscimento e alla protezione del titolo di giornalista radio e tv⁷⁵. Il Collège d'autorisation et de contrôle è composto da 10 membri, di cui 4 fanno parte del bureau e 3 sono designati dal Consiglio della comunità francese⁷⁶. Tale organo ha il compito di accertare le violazioni delle disposizioni in materia di programmazione⁷⁷.

Con il decreto del 17 dicembre 1997 è stata creata, all'interno della comunità fiamminga, il Vlaamse Kijk – en Luisteraad voor Radio en Televisie, l'organo di controllo fiammingo, che ha sostituito quello precedente. Tale organo esercita un controllo sulle emittenti radio e televisive e sulla loro programmazione, in particolare sui programmi che possono nuocere allo sviluppo psichico, morale e mentale dei minori all'interno del territorio della comunità fiamminga, e ha anche poteri sanzionatori. Il Consiglio è formato da un presidente e 2 commissari nominati dal Governo fiammingo.

Lo stesso decreto del 17 dicembre 1997 ha istituito un nuovo Consiglio dei media, il Vlaamse Mediaraad, con il compito di esprimere il proprio parere, su richiesta del Governo fiammingo, in materia di politica dei media. Esso è formato da un numero massimo di 25 membri nominati dal Governo fiammingo.

I poteri sanzionatori

Le varie disposizioni legislative che regolano la programmazione televisiva, nonché i vari decreti che hanno istituito le autorità di controllo, hanno previsto anche le sanzioni che devono essere applicate in caso di violazione delle norme in materia di protezione dei minori.

Nella comunità francese, le violazioni delle leggi in materia di programmazione televisiva sono accertate dal Collegio per le autorizzazioni e il controllo del CSA. L'articolo 152 del Decreto del 27 febbraio 2003 punisce, con la detenzione da 8 giorni a 5 anni e con l'ammenda di almeno 26 euro, o con una sola di queste sanzioni, chiunque coscientemente diffonde un servizio di radiodiffusione contrario all'articolo 9 del decreto e relativo al contenuto dei programmi⁷⁸.

⁷⁵ Art. 135, comma II, Decreto del 27 febbraio 2003.

⁷⁶ Art. 136, Decreto del 27 febbraio 2003.

⁷⁷ Art. 133, comma I, Decreto del 27 febbraio 2003.

⁷⁸ Recentemente il Collegio per le autorizzazioni e il controllo ha condannato l'ASBL di Tele Bruxelles inviandole un avvertimento per avere mandato in onda, in violazione dell'art. 9 del decreto del 27 febbraio 2003, un programma contenente scene di forte violenza suscettibili di nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori.

All'interno della comunità fiamminga la violazione delle disposizioni in materia di programmazione televisiva è demandata al Vlaams Commissariaat voor de Media. L'articolo 78, comma III, del decreto del 25 gennaio 1995, stabilisce che il Governo fiammingo può sospendere la messa in onda di un programma su richiesta del Vlaams Commissariaat allorché il programma costituisce un'infrazione evidente, grave e importante alle disposizioni dello stesso articolo relative ai divieti di programmazione in ragione del contenuto del programma. In questi casi il Governo fiammingo informa per iscritto l'emittente televisiva interessata dell'infrazione contestata e dell'intenzione di porre dei limiti alla messa in onda del programma in caso di recidiva. E', inoltre, prevista l'applicazione di un'ammenda compresa tra 25 euro e 12.500 euro⁷⁹.

Le violazioni poste in essere dalle emittenti televisive che trasmettono all'interno della regione di Bruxelles sono sanzionate con un'ammenda da 24,79 euro a 2.479,54 euro⁸⁰.

⁷⁹ Art. 118, Decreto del 25 gennaio 1995.

⁸⁰ Art. 41, Legge 30 marzo 1995.

APPENDICE 2 – SCHEDA PAESE: GERMANIA

Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente

Esistono in Germania diverse disposizioni normative che operano nel settore audiovisivo, introducendo principi cardine. Esse sono:

- La legge del 25 febbraio 1985, Jugendschutzgesetz, JÖSchG la quale disciplina le rappresentazioni pubbliche dei film classificati dalle autorità dei Länder;
- La legge del 12 luglio 1985, Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte, GjSM, la quale si applica ai film non classificati;
- La legge del 23 luglio 2002, Jugendschutzgesetz (JuSchG), entrata in vigore l'1 aprile 2003

in materia di film prodotti per il cinema e

- L'accordo interstatale sul broadcasting del 31 agosto 1991, Rundfunkstaatsvertrag, così come modificato negli anni successivi;
- La legge del 20 novembre 2002 entrata in vigore l'1 aprile 2003, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag - JMStV, che regola la programmazione televisiva

in materia di film e opere per la televisione.

L'art. 6 della legge del 25 febbraio 1985 indica le 5 categorie da utilizzare per la classificazione dei film da mostrare in pubblico:

- Film per tutti;
- Film vietati ai minori degli anni 6;
- Film vietati ai minori degli anni 12;
- Film vietati ai minori degli anni 16;

- Film vietati ai minori degli anni 18⁸¹.

Il rating dovrebbe essere eseguito dalle Oberste Landesjugendbehörden, le Supremi Autorità regionali per i media, tuttavia esso è, nella pratica, delegato ad un'autorità indipendente, la Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, FSK.

La legge del 12 luglio 1985, regola il contenuto di tutti i media, e quindi anche dei film prodotti per il cinema, che non sono stati classificati o che sono stati dichiarati non adatti ai minori⁸², e stabilisce che i prodotti audiovisivi, il cui contenuto sia tale da mettere in pericolo lo sviluppo morale dei bambini e dei giovani⁸³, devono essere inseriti in una cd lista "nera". In particolare nella lista devono essere indicati i film che contengono scene esplicite di sesso, violenza estrema, comportamenti criminali, discriminazioni razziali o che inneggiano alla guerra. Al fine di prevenire ogni forma di censura ideologica, tuttavia, un lavoro audiovisivo non può essere inserito nella lista esclusivamente per il suo contenuto politico, sociale, religioso o filosofico, o per i suoi scopi culturali o scientifici.

L'inserimento nella lista è curato da un organo federale appositamente creato, il Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften, BPjS. Esso opera soltanto quando una richiesta formale in tal senso è stata presentata, e la decisione è presa da una commissione formata da 12 persone.

L'inclusione nella lista avviene tenendo conto in particolare dei contenuti:

⇒ violenti.

Ci si riferisce soprattutto ai casi in cui:

- la violenza è descritta in grande stile;
- la violenza rappresenta il primo mezzo di risoluzione di un conflitto;
- l'uso della violenza in nome della legge o al servizio di una supposta buona causa è raffigurata come normale;
- utilizzare la legge per i propri scopi è raffigurato come il solo mezzo efficace per affermare ciò si considera essere giustizia;

⁸¹ Lo stesso articolo indica gli orari in cui le varie categorie di minori possono presenziare, senza essere accompagnati dai genitori o da un adulto, alla rappresentazione in pubblico delle opere cinematografiche. Conseguentemente i bambini possono essere presenti soltanto per le proiezioni che finiscono entro le 20.00; i minori degli anni 16 possono presenziare da soli se la rappresentazione finisce entro le ore 22.00; i giovani di età superiore a 16 anni possono presenziare da soli alle rappresentazioni che finiscano entro le 24.00.

⁸² Art. 1, comma 3, legge 12 luglio 1985.

⁸³ Color che hanno un'età compresa tra gli anni 14 e i 18 anni.

- le scene di morte o di carneficine fini a se stesse sono raffigurate in dettaglio.

⇒ a sfondo sessuale e pornografico.

A tale proposito i film sono considerati pornografici quando:

- mettono in primo piano gli atti sessuali in maniera dozzinale;
- mostrano una tendenza generale mirante esclusivamente o principalmente alla stimolazione sessuale;
- degradano le persone ad oggetti sessuali;
- propagandano comportamenti sadici come mezzi per ottenere un maggiore piacere sessuale;
- lo stupro è descritto come attività che dà piacere sessuale.

Le opere che sono inserite nella lista non possono essere offerte, messe a disposizione e rese disponibili ai bambini e ai giovani.

Nel 2002 il Parlamento tedesco ha approvato una nuova legge, la Jugendschutzgesetz del 23 luglio 2002, entrata in vigore l'1 aprile 2003, la quale ha incorporato in un unico testo legislativo le disposizioni contenute nelle due precedenti leggi del 1985 sopra descritte. I film per il cinema sono sempre classificati sulla base delle 5 categorie già indicate e degli stessi criteri di classificazione, i quali, tuttavia, sono ora descritti più dettagliatamente. La classificazione deve essere eseguita dalle competenti Autorità regionali per i media o dalla FSK⁸⁴, e in caso di discordanza tra le due classificazioni prevale quella dell'Autorità regionale⁸⁵, la quale, peraltro, può anche modificare il rating previsto.

Vi è il divieto assoluto di trasmettere i film che glorificano la guerra, rappresentano il disprezzo per la dignità umana, o mostrano i minori in attitudini innaturali e sessualmente ambigue⁸⁶.

L'organo creato con la legge del 12 luglio 1985 è ora chiamato BPjM, Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, e la sua competenza è stata estesa ad ogni forma di media, incluse le trasmissioni televisive.

⁸⁴ Art. 11, legge 23 luglio 2002.

⁸⁵ Art. 14, legge 23 luglio 2002.

⁸⁶ Art. 18, legge 23 luglio 2002.

In materia di programmi per la televisione, i vari Länder tedeschi hanno concluso, il 31 agosto 1991, un accordo interstatale, modificato successivamente diverse volte, e da ultimo nel 2003 con l'entrata in vigore della nuova legge di cui si parlerà nel proseguito.

Questo accordo ha introdotto a carico delle emittenti private e a quelle pubbliche, la ARD e la ZDF determinati obblighi estendendo soltanto alle emittenti pubbliche le disposizioni della legge del 20 novembre 2002⁸⁷.

La legge del 20 novembre 2002 regola specificatamente le trasmissioni di programmi televisivi vietando la trasmissione di programmi il cui contenuto corrisponde a quello indicato nella legge stessa. Essa, inoltre, disciplina il sistema di watershed a secondo delle categorie di appartenenza dei vari programmi.

I modelli di autoregolamentazione

Sia gli organi addetti alla classificazione dei programmi, sia le emittenti pubbliche hanno creato dei principi guida o modelli di autoregolamentazione al fine di coprire eventuali lacune delle disposizioni legislative e garantire, così, una più incisiva protezione dei minori.

La Dichiarazione dei principi della FSK, proibisce la trasmissione dei film che violano il sentimento morale e religioso o la dignità umana, o che siano contrari ai principi che tutelano la famiglia e il matrimonio. Sono proibite, in particolar modo, le pratiche di sesso crudo o brutale, nonché i film contenenti scene diffamatorie o antirazziali che violino i diritti umani o che glorifichino la guerra⁸⁸.

Anche la FSF si è dotata di un proprio codice di autoregolamentazione o Dichiarazione dei principi la quale ha introdotto una serie di divieti di messa in onda di programmi aventi i contenuti indicati nella dichiarazione stessa e relativi a pratiche violente o pornografiche.

Per determinare la fascia oraria in cui il programma deve essere trasmesso, si devono tenere in considerazione sia il contenuto dei programmi, sia il diverso impatto che essi hanno

⁸⁷ RT. 4, Accordo 31 agosto 1991.

⁸⁸ Art. 2, Dichiarazione dei principi della FSK.

sugli spettatori, verificando, in particolare, se possano indurre i minori a giudicare la violenza in maniera positiva, se li disorientino dal punto di vista socio-etico oppure li impauriscano⁸⁹

Distinguendo tra una fascia oraria diurna, una fascia oraria pre-serale, una fascia oraria serale, una fascia oraria di tarda serata e una fascia oraria notturna, si ripropone il watershed già indicato nella legge, e quindi:

- la fascia oraria compresa tra le 6.00 e le 20.00 è dedicata ai minori degli anni 12;
- la fascia oraria compresa tra le 20.00 e le 22.00 è dedicata ai minori di età compresa tra i 12 e i 16 anni;
- la fascia oraria compresa tra le 22.00 alle 23.00 è dedicata ai minori che hanno raggiunto l'età di 16 anni e oltre;
- la fascia oraria compresa tra le 23.00 e le 6.00 è dedicata ai maggiorenni⁹⁰.

Nella valutazione del contenuto dei film si devono tenere in considerazione 3 fattori: l'approvazione della violenza, la paura che ingenerano e il disorientamento socio etico che causano. Indicatori della violenza sono:

- la presenza di figure con cui identificarsi, che hanno comportamenti violenti o antisociali;
- la presenza di scene in cui la violenza è utilizzata per risolvere conflitti o per legittimarli;
- la presenza di scene in cui la violenza sostituisce altre forme di comunicazione;
- la presenza di scene che desensibilizzano contro la violenza in modo tale da minimizzarla o nasconderla.

Questi stessi criteri si applicano anche alle serie televisive⁹¹.

Qualora un programma è stato trasmesso senza il preventivo controllo della FSF e vi è stata una violazione della legge JMSStV, è possibile eseguire un controllo successivo sui richiesta dalla stessa FSF oppure degli stessi telespettatori⁹².

⁸⁹ Art. 31, comma I, Dichiarazione dei principi della FSF.

⁹⁰ Art. 31, comma II, Dichiarazione dei principi della FSF.

⁹¹ Art. 32, Dichiarazione dei principi della FSF.

⁹² Art. 34, Dichiarazione dei principi della FSF.

Sia la ZDF che la ARD hanno adottato dei propri regolamenti interni in cui sono state riprodotte le stesse fasce orarie indicate nelle leggi statali e indica i casi in cui le emittenti possono procedere ad effettuare la valutazione dei film. Nel fare ciò esse devono tenere in considerazione le fasce orarie individuate dalla legge nazionale e possono consultare quanto è stato già stabilito dalla FSF o dall'Autorità suprema regionale. Le stesse possono, inoltre, stabilire che siano effettuati dei tagli al programma⁹³. I programmi uguali a quelli già inseriti nella lista nera non possono essere trasmessi in tv⁹⁴. Sono tuttavia previste delle eccezioni, da stabilirsi con il Jugendschutzbeauftragter, alle fasce di orario, dovute a particolari motivi da indicarsi per iscritto, tenendo in considerazione la tutela dei minori da una parte e la libertà di informazione dall'altra. Ciò può accadere se:

- la valutazione risale ad almeno 5 anni prima ed è basata su valori non più attuali;
- si tratta di film che hanno importanza storica, artistica o documentale⁹⁵.

La classificazione, che è fatta tenendo conto del benessere fisico, psichico e morale dei minori, riguarda anche le serie tv. In questo caso, per determinare la categoria di appartenenza, è necessario visionare l'intera serie e non singole puntate⁹⁶.

Quando i programmi televisivi sono pubblicizzati in tv, non può essere mandato in onda materiale nocivo per i minori⁹⁷, e i programmi che possono essere trasmessi soltanto in determinate fasce orarie, possono essere pubblicizzati esclusivamente negli stessi orari⁹⁸. Tutti i film che, infine, che sulla base dell'art. 5 dello JMStV, possono essere trasmessi soltanto nella fascia oraria compresa tra le 22.00 e le 6.00, devono essere segnalati tramite un messaggio acustico prima dell'inizio della trasmissione⁹⁹.

Le linee guida interne della ARD del 22 giugno 1988, modificate, l'ultima volta, nel giugno 2003, contengono disposizioni uguali a quelle del regolamento interno della ZDF¹⁰⁰.

⁹³ Art. 1.6, Regolamento interno della ZDF.

⁹⁴ Art. 2, Regolamento interno della ZDF.

⁹⁵ Art. 3, Regolamento interno della ZDF.

⁹⁶ Art. 3.7, Regolamento interno della ZDF.

⁹⁷ Art. 4.1, Regolamento interno della ZDF.

⁹⁸ Art. 4.2, Regolamento interno della ZDF.

⁹⁹ Art. 5, Regolamento interno della ZDF: per i programmi vietati ai minori degli anni 16 deve essere detto che "il programma seguente non è adatto ai minori degli anni 16; per i programmi vietati ai minori degli anni 18 deve essere detto che "il programma seguente non è adatto ai minori degli anni 18".

¹⁰⁰ www.ard.de

Gli organi di controllo

Numerosi sono gli organi di controllo creati in Germania per la programmazione cinematografica e televisiva. Vi sono innanzitutto le Autorità regionali per i media preposte alla classificazione dei film per il cinema. Esse, tuttavia, delegano sovente tale compito alla FSK, la Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, un organo creato dalle imprese cinematografiche appartenenti alla SPIO, Spitzenorganisation der Filmwirtschaft¹⁰¹, il quale deve, nell'esercizio delle proprie funzioni, rispettare i principi costituzionali e quelli della legge sul buon costume¹⁰².

La FSK fu istituita dopo la seconda guerra mondiale con lo scopo di sostituire la censura imposta dalle autorità militari con un controllo effettuato dalla stessa industria del cinema, ed eseguito da persone che non avevano aderito al regime nazista. Le classificazioni eseguite dalla FSK furono presto adottate dalle stesse Autorità regionali sulla base di un accordo tra i vari Länder, risalente al 1 aprile 1985. Successivamente, in seguito al crescente utilizzo delle classificazioni fatte dalla FSK, si decise di creare una commissione formata non solo dai rappresentanti dell'industria del cinema, ma anche dai rappresentanti delle Autorità regionali per i media, dei Ministeri culturali dei Länder, della chiesa protestante, di quella cattolica e della religione ebraica, del Ministro della Famiglia e della divisione per i media e la cultura del Governo federale, il cui compito fu quello di determinare i principi base da applicare alla procedura di esame e alla determinazione della composizione degli organi esaminatori.

Attualmente la FSK è formata da 150 esaminatori di varia estrazione: giornalisti, insegnanti, psicologi, esperti di media e studenti. Ciascuna commissione esaminatrice è normalmente formata da 7 membri¹⁰³: il rappresentante permanente delle Autorità regionali per i media che funge da presidente; 1 esperto sulla protezione dei giovani che, a turno, rappresenta uno dei 16 Länder; 2 rappresentanti della pubblica autorità scelti a turno; gli esperti nominati dall'industria cinematografica.

L'esame ha inizio su richiesta del produttore¹⁰⁴. La commissione può: accogliere integralmente la richiesta, accoglierla parzialmente, rifiutarla¹⁰⁵. Le decisioni sono prese a maggioranza semplice. Qualora il film esaminato non è considerato adatto ai minori, i tre rappresentanti dell'industria cinematografica, possono decidere di classificarlo come inadatto ai

¹⁰¹ Associazione suprema dell'industria del film.

¹⁰² Art. 2, Dichiarazione dei principi della FSK.

¹⁰³ Art. 5 della Dichiarazione dei principi della FSK.

¹⁰⁴ Art. 9 della Dichiarazione dei principi della FSK.

¹⁰⁵ Art. 12, comma I, della Dichiarazione dei principi della FSK.

minori degli anni 18. I cortometraggi, i film che sono già stati trasmessi in televisione, o i film risalenti a più di 15 anni prima, sono esaminati da una commissione ristretta, composta dal rappresentante dell'Autorità pubblica, da un esperto cinematografico, e dal rappresentante permanente dell'Autorità regionale.

Il costo medio per l'esame di un film della durata approssimativa di 90 minuti è di euro 1.500, e per ottenere il certificato rilasciato dalla FSK si deve attendere 1 settimana. Può accadere che il certificato sia rilasciato a condizione che alcune parti del film siano modificate. In tal caso il produttore può o decidere di accogliere tali modifiche, o chiedere che il film sia fatto rientrare nella categoria rivolta ai minori di età superiore.

Contro le decisioni prese dalla FSK, è possibile proporre appello, entro 24 ore, dinanzi ad un'altra commissione facente parte sempre della FSK¹⁰⁶. Il costo dell'appello è di euro 750. La commissione d'appello è formata da 9 membri che non hanno preso parte al procedimento di classificazione. L'appello può essere proposto anche da ciascun Länder. In questo caso è nominata una commissione formata da 1 giurista, 2 esperti nel campo della protezione dei minori e 4 rappresentanti delle Autorità regionali per i media. Le decisioni prese da questa commissione sono vincolanti in tutto il territorio nazionale¹⁰⁷.

I film classificati come inadatti ai minori, nonché quelli che contengono scene pornografiche o di estrema violenza, sono classificati dalla BPjS, oggi ribattezzata BPjM, Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, su richiesta di un'autorità competente indicata nella stessa legge del 23 luglio 2002, oppure dalle altre autorità indicate dal Ministero per la famiglia¹⁰⁸. Il film è, quindi, inserito in una lista e la sua circolazione è limitata, essendone proibita la messa a disposizione dei minori, la trasmissione in luoghi pubblici in cui i minori hanno libero accesso, l'esposizione nei negozi o la distribuzione a mezzo posta¹⁰⁹. La procedura di classificazione prima regolata dalla legge del 12 luglio 1985, è ora regolata dalla nuova legge del 23 luglio 2003.

La BPjM è formata da un presidente nominato dal Ministro della famiglia, 8 esaminatori rappresentanti dei vari gruppi nominati dal Ministro per la famiglia scelti tra gli appartenenti alle categorie di persone che si occupano, o che fanno parte, di: arte, letteratura, commercio di libri, editoria, organizzazioni di volontariato e organizzazioni pubbliche che lavorano con i giovani, insegnanti, chiesa protestante, chiesa cattolica, comunità ebraica e

¹⁰⁶ Art. 13, della Dichiarazione dei principi della FSK.

¹⁰⁷ Art. 13, comma III, della Dichiarazione dei principi della FSK.

¹⁰⁸ Art. 20, legge 23 luglio 2002.

¹⁰⁹ Art. 14, legge 23 luglio 2002.

comunità religiose costituite in forma di corporazioni pubbliche, nonché un esaminatore nominato da ogni Länder¹¹⁰. Le decisioni sono prese da commissioni formate da 12 membri e sono adottate con la maggioranza dei 2/3¹¹¹. E' però necessario che prima che sia adottata la decisione di inserire un film nella lista, ne venga data notizia all'Autorità regionale per i media affinché questa dia il proprio parere, il quale avrà influenza sulla decisione finale del BPjM¹¹². Della procedura si deve dare notizia all'autore del film il quale ha la possibilità di presentare le proprie osservazioni¹¹³.

E' possibile ricorrere ad una procedura semplificata. In questo caso la decisione deve essere presa unanimemente dal presidente e da due altri membri, e tale procedura si applica nel caso in cui è immediatamente palese che il film danneggia la crescita morale e psichica dei minori¹¹⁴. Contro le decisioni della commissione, è possibile proporre ricorso dinanzi ai tribunali amministrativi¹¹⁵.

Nella lista possono essere inserite anche le serie televisive periodiche, e a tal fine è sufficiente che 2 delle puntate previste rispondano ai parametri indicati per l'inserimento¹¹⁶.

Da un'analisi delle statistiche pubblicate sul sito della BPjM, risulta che nel 2002 i film inseriti nella lista sono stati 41¹¹⁷. La lista ha una durata di 25 anni. Dopo 10 anni dall'inserimento, tuttavia, la BPjM può decidere di rimuovere il film dalla lista nel caso in cui gli originari presupposti per il suo inserimento siano venuti meno.

A differenza di quanto succede per le opere cinematografiche, in materia di programmi televisivi, non esiste un'unica autorità responsabile del controllo. E' stato, infatti, creato un sistema dualistico che vede da una parte le emittenti private le quali hanno dato vita alla Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, la FSF, e dall'altra parte le 2 emittenti pubbliche, la ARD e la ZDF, le quali hanno adottato dei propri codici di comportamento sopra descritti.

La FSF è stata creata nel novembre del 1993 in seguito alle pressioni dei gruppi politici e sociali al fine di ridurre la presenza di violenza e sesso in tv. Essa è un organo volontario, formata attualmente da 13 emittenti private che la finanziano, ed esamina i programmi televisivi prima della loro messa in onda. Essa ha competenza in materia di tv e radio.

¹¹⁰ Art. 19, legge 23 luglio 2002.

¹¹¹ Art. 19, legge 23 luglio 2002.

¹¹² Art. 21, legge 23 luglio 2002.

¹¹³ Art. 21, legge 23 luglio 2002.

¹¹⁴ Art. 23, legge 23 luglio 2002.

¹¹⁵ Art. 25, legge 23 luglio 2002.

¹¹⁶ Art. 22, legge 23 luglio 2002.

¹¹⁷ www.brundespruefstelle.de.

La FSF è composta da 3 principali organizzazioni: l'organo esecutivo, il Vorstand, che è formato dai rappresentanti dei canali privati ed è responsabile del finanziamento e delle linee generali che sono utilizzate dalla FSF stessa; le commissioni esaminatrici responsabili della valutazione dei programmi sottoposti alla loro attenzione; il Kuratorium, una commissione composta da esperti dei media, critici, esperti nel campo della protezione dei minori, un rappresentante dell'Autorità regionale per i media, un rappresentante della BPjM, 11 membri imparziali e 4 rappresentanti delle emittenti televisive private. Il Kuratorium stabilisce le norme che regolano l'esame e i criteri da utilizzare.

La procedura è simile a quella utilizzata dalla FSK. La decisione è adottata da una commissione formata da 5 membri i quali decidono a maggioranza semplice. In seguito al controllo del contenuto del programma, che deve essere eseguito entro 1 settimana, la FSF decide se lo stesso può essere mandato in onda.

La richiesta di classificazione è presentata dalle emittenti private, e la FSF può: acconsentire alla messa in onda del programma all'orario indicato; raccomandare un orario più tardo; condizionare l'orario di programmazione alle istruzioni indicate; rigettare la richiesta. Una volta presa la decisione, la FSF deve scrivere una relazione che è inviata alla emittente istante o all'Autorità regionale per i media. La decisione può essere appellata dinanzi ad una commissione composta da 7 esperti. Dal momento della sua creazione al 30 settembre 2003 la FSF ha esaminato 5200 programmi di cui¹¹⁸:

Tabella 12 – Programmi esaminati dalla FSF

Totale programmi esaminati	5200
Richieste di eccezioni	871
Film vietati dalla FSK ai minori di 12 anni	62
Documentari	5
Film erotici	992
Film inseriti nella lista della BPjM	617
Film non classificati	127
Reality	17
Serie tv	2159
Tv movies	350

Fonte: www.fsf.de

¹¹⁸ Dati disponibili sul sito della FSF www.fsf.de.

Il numero delle domande accolte e di quelle rigettate al 30 settembre 2003 è¹¹⁹

Tabella 13 – Indicazione delle richieste accolte e di quelle rigettate

Totale degli esami effettuati	5200
Decisioni compatibili con la richiesta	3212
Decisioni non compatibili con la richiesta	1988
Richieste rigettate	1988
Suggerimenti sull'orario e sui tagli	678
Posticipazione dell'orario di programmazione	817
Suggerimenti sulla posticipazione dell'orario di programmazione e sui tagli	116
Nessun suggerimento sul programma	162

Fonte: www.fsf.de

I pareri della FSF riguardano soltanto i programmi trasmessi dalle emittenti private, non anche quelli trasmessi dalle 2 emittenti tedesche pubbliche, la ARD e la ZDF. All'interno delle emittenti pubbliche, infatti, è stata costituita la Rundfunkrat, che nella ZDF prende il nome di Fernsehrat¹²⁰, il più alto organo che controlla il programma e decide dietro richiesta della Consiglio di amministrazione delle emittenti. Al fine di garantire un'ampia rappresentazione del pubblico, questi organi sono formati da persone provenienti da diverse realtà sociali e culturali, incluse le aree riguardanti l'economia, la cultura, lo sport, la religione, e la protezione ambientale, così come i rappresentanti dei partiti politici.

Il KJM è stato creato con l'accordo del novembre 2002, ed è formato da 12 membri dei quali 6 rappresentano le Autorità regionali per i media, 4 i Länder e 2 l'Autorità pubblica federale. La competenza della KJM riguarda:

- il controllo dell'esecuzione delle norme della legge del 20 novembre 2002;
- l'indicazione degli orari delle trasmissioni nei casi di cui all'art. 8 della legge del 20 novembre 2002;
- l'indicazione secondo le eccezioni di cui all'art. 9 della legge del 20 novembre 2002;
- l'esame e l'autorizzazione di tecnologie di codificazione;

¹¹⁹ Dati disponibili sul sito della FSF www.fsf.de.

¹²⁰ Nei singoli Länder, all'interno delle emittenti pubbliche regionali, tale organo prende il nome di Landesrundfunkrat, con eccezione del MDR dove si chiama Landesgruppen.

- l'approvazione dei programmi per la tutela della gioventù e il ritiro o la revoca dell'approvazione;
- Il parere per l'inserzione dei programmi nella lista della BPjM;
- La decisione sulle violazioni della legge del 23 luglio 2002.

Esso si attiva su richiesta dell'Autorità regionale per i media. Le decisioni sono prese a maggioranza semplice e a partirà di voto decide il Presidente, devono essere motivate e sono vincolanti. Il KJM collabora anche con la BPjM¹²¹.

I poteri sanzionatori

La legge del 23 luglio 2002, punisce, all'articolo 27, con la detenzione fino ad 1 anno, o con un'ammenda, chi viola l'articolo 15 (che si riferisce alle opere elencate nella lista e che non possono essere messe a disposizione dei minori) della stessa legge. E', inoltre, prevista una multa che può arrivare fino a 500.000 euro per chi violi gli articoli 11 (si riferisce alla messa in onda dei film previa classificazione da parte della FSK) e 15 della legge del 23 luglio 2002.

Ai sensi della legge del 20 novembre 2002, se l'Autorità regionale per i media rileva una violazione da parte delle emittenti televisive, deve prendere le misure necessarie tramite la KJM¹²². Se il KJM contesta la violazione della legge ad un'emittente televisiva e questa può dimostrare che prima della trasmissione del programma è stato ottenuto il parere della FSF, le decisioni del KJM relative tutela dei minori hanno valore solo qualora si accerti che la FSF stessa ha errato nella propria valutazione¹²³. In caso di programmi che non necessitano del parere della FSF, la KJM interviene se è violato l'articolo 4, comma I, della stessa legge con il quale sono stati introdotti dei divieti alla trasmissione di particolari programmi¹²⁴. Se le emittenti fanno parte della FSF o sono sottoposte al suo statuto, in caso di violazioni della legge, con l'eccezione dell'articolo 4, comma I, la KJM deve subito intervenire¹²⁵. Le decisioni sulla violazione della legge possono, in ultima istanza, essere prese dai tribunali amministrativi¹²⁶.

Le emittenti che violano l'articolo 4, mandando in onda i programmi proibiti, sono punite con l'arresto fino ad un anno o con una multa. Se la violazione è commessa per

¹²¹ Art. 17, Legge 20 novembre 2002.

¹²² Art. 20, comma II, Legge 20 novembre 2002.

¹²³ Art. 20, comma III, Legge 20 novembre 2002.

¹²⁴ Art. 20, comma III, Legge 20 novembre 2002.

¹²⁵ Art. 20, comma V, Legge 20 novembre 2002.

¹²⁶ Art. 22, Legge 20 novembre 2002.

negligenza sono previsti l'arresto fino a 6 mesi o una multa il cui valore equivale a 180 giorni di detenzione e che può arrivare al valore di 500.000 euro¹²⁷. L'autorità che si occupa di applicare le sanzioni è l'Autorità regionale per i media del Länder in cui l'emittente ha sede, tramite il KJM¹²⁸. Per iniziare la procedura l'Autorità regionale per i media competente deve informare subito le altre Autorità regionali per i media regionali. Le violazioni si prescrivono in 6 mesi¹²⁹.

Anche il codice penale contiene disposizioni che trovano applicazione in materia di violazioni da parte delle emittenti televisive. Per quanto riguarda la diffusione di programmi violenti, che descrivono atti inumani o crudeli contro gli esseri umani glorificandoli o che rappresentano aspetti crudeli o inumani in modo tale da ledere la dignità umana, è prevista una pena detentiva fino ad 1 anno o una multa, tranne che le scene mostrate servano per dare notizia o riportare eventi storici o attuali¹³⁰.

In materia di programmi pornografici, infine, è prevista la detenzione fino ad 1 anno o una multa per chiunque diffonda ai minori scene pornografiche, atti di violenza, abusi sessuali di bambini o atti sessuali di uomini con animali¹³¹.

¹²⁷ Art. 23, Legge 20 novembre 2002.

¹²⁸ Art. 24, Legge 20 novembre 2002.

¹²⁹ Art. 25, Legge 20 novembre 2002.

¹³⁰ Art. 31, Codice penale tedesco.

¹³¹ Art. 184, Codice penale tedesco.

APPENDICE 3 – SCHEDA PAESE: IRLANDA

Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente

La materia di tv e minori in Irlanda è regolamentata, per quanto riguarda la distribuzione teatrale e cinematografica, dal Censorship of Films Act n. 23 del 1923 e successive modifiche, e per quanto concerne la programmazione televisiva, dal Radio and Television Act del 1988 e dal “Broadcasting Act 2001”.

La normativa dettata dal Censorship of film Act del 1923 esige che tutti i film destinati alla visione del pubblico devono essere esaminati dal produttore, dal fornitore o dall'importatore dei film stessi, prima ancora che dall'Official Censor, al fine di poter ottenere un vero e proprio certificato di approvazione. Chiunque voglia mostrare in pubblico, attraverso mezzi cinematografici o apparati simili, film o parti di film, deve, dunque, preventivamente richiedere una certificazione all'Official Censor che dimostri che il film sia adatto ad essere proiettato in pubblico¹³² e pagare la relativa tassa.

L'Official Censor ha il potere di:

- approvare un prodotto cinematografico nel suo insieme;
- imporre la rimozione di scene ritenute particolarmente forti;
- apporre condizioni attraverso una specifica classificazione che si applica a tutti i film, ai trailer e alla pubblicità ad essi connessa;
- verificare se il materiale pubblicitario connesso al film sia appropriato;
- rifiutarsi di rilasciare il certificato di approvazione.

Il rifiuto di rilasciare l'autorizzazione può derivare dal fatto che il film, o parti di un film, siano ritenute dall'Official Censor indecenti, oscene o blasfeme, siano tendenzialmente atte ad inculcare principi contrari alla pubblica moralità o siano, altrimenti, sovversivi della morale pubblica¹³³. A tal proposito il Censorship of publications Act del 1929 definisce indecente un prodotto che viene ideato includendo scene suggestive o di incitazione alla

¹³² Art 7, Censorship of film Act 1923.

¹³³ Art. 7, comma II, Censorship of film Act 1923.

immoralità sessuale o che sia idoneo, in qualsiasi altro modo, a incitare alla corruzione e alla depravazione¹³⁴.

Se l'Official Censor ritiene che il film sottoposto alla sua approvazione non sia adatto a tutto il pubblico, può autorizzarne la proiezione a condizioni particolari, in luoghi specifici o alla presenza di determinate categorie di persone¹³⁵. In questo caso il certificato di approvazione sarà rilasciato, ma dallo stesso dovranno risultare le condizioni apposte dall'Official Censor avendo riguardo ai luoghi in cui i film possono essere programmati e alle categorie di persone ammesse alla visione.

Se, infine, l'Official Censor ritiene che alcune parti di un film non sono adatte al pubblico, deve indicare le parti in questione affinché il produttore possa eliminarle. In questo caso l'Official Censor rilascerà il certificato di approvazione specificando l'omissione delle parti in questione.

La classificazione dei film irlandesi è in generale molto simile a quella utilizzata in altri paesi ed è la seguente:

- General - programma adatto a tutti, compresi i bambini;
- Parental Guidance (PG) - programmi in cui si raccomanda la presenza dei genitori per i bambini al di sotto dei 12 anni di età, in quanto il film può contenere argomenti o concetti complessi; scene spinte o di violenza materiale o linguaggio violento;
- 12PG - programmi adatti a bambini di età superiore ai 12 anni, tuttavia possono essere ammessi alla visione bambini al di sotto dei 12 anni con la presenza dei genitori;
- 15PG - programmi adatti a ragazzi di età superiore ai 15 anni, o sotto i 15 anni ma, in questo caso, è necessaria la presenza dei genitori;
- 18 - programmi vietati ai minori di anni 18 in quanto possono includere scene esplicite di sesso e violenza o linguaggio scurrile.

Per quanto attiene invece la legislazione relativa alla programmazione televisiva questa è regolata, così come sopra specificato, dal Radio and Television Act del 1988 e dal Broadcasting Act del 2001.

¹³⁴ Art. 2, Censorship of publications Act 1929.

¹³⁵ Art. 7, comma III, Censorship of films Act 1923.

Tali atti legislativi hanno dato vita alla Independent Radio and Television Commission, IRTC, sostituita in seguito con la Broadcasting Commission or Ireland, BCI. La commissione provvede a monitorare, attraverso un sistema di autoregolamentazione, i programmi mandati in onda dalle emittenti televisive indipendenti¹³⁶. L'emittente televisiva pubblica, la Radio Telefís Éireann, RTE, applica, invece, un sistema di autoregolamentazione basato sulle direttive stabilite dalla RTE Authority.

I modelli di autoregolamentazione

I modelli di autoregolamentazione si riferiscono sia alla classificazione dei film esaminata sopra, sia alle direttive indicate dalla RTE per il controllo dei contenuti, in relazione ai diversi temi trattati.

Per le emittenti private è previsto un sistema di watershed e di toni di avvertimento, ma non sono ancora contemplati, dalla legislazione vigente, simboli visivi. Per quanto riguarda il watershed, i programmi non adatti ad un pubblico di bambini possono andare in onda soltanto dopo le ore 21.00, in considerazione del fatto che si presume che da quell'ora i bambini siano già a dormire, o vi sia comunque la presenza di un adulto. Il materiale non adatto a bambini non può, di conseguenza, essere trasmesso quando è presumibile che un gran numero di minori stia guardando il programma in ragione dell'orario o del giorno settimanale.

Le RTE Guidelines, invece, si rivolgono principalmente ai produttori, ai giornalisti, ai reporter e in generale a tutti coloro che partecipano attivamente alla produzione di un programma, e si riferiscono a temi quali la violenza, gli standards del gusto e della decenza e l'oscenità.

Gli organi di controllo

L' Official Censor of Film, creato nel 1923, è un organo dipendente dal Minister of justice, Equality and law Reform, e ha il potere di:

- classificare i film a spese dei distributori;

¹³⁶ www.irtc.ie

- rilasciare i certificati di approvazione;
- monitorare la distribuzione dei prodotti cinematografici;
- imporre sanzioni.

La Commissione è formata da un film censor; un funzionario; 7 spettatori.

Contro le decisioni della Commissione è possibile proporre appello al Censorship of films appeal board, creato anch'esso con il Censorship of films Act del 1923 e nominato dal Minister of justice, equality and law reform. Tale organo dura in carica 5 anni, è formato da 9 membri, ed ha il compito di esaminare i reclami dei produttori nei casi in cui l'Official Censor non abbia loro concesso il certificato di approvazione; valuta altresì le richieste avanzate dai produttori di modifica della classificazione dei film. La decisione presa dal board è definitiva, ma il film può essere riammesso al vaglio dell'Official Censor dopo un periodo di 7 anni. L'appeal board può confermare o rigettare la decisione dell'Official Censor, e, inoltre, dal 1965 ha altresì il potere di concedere autonomamente categorie ristrette di certificati per i film che sono stati già rigettati.

In materia di programmi televisivi, opera la Broadcasting Commission of Ireland creata con il Broadcasting Act 2001 in sostituzione della IRTC. La Commissione è formata da 10 membri eletti dal Governo per un periodo di cinque anni e scelti tra: membri della Commissione dei diritti umani; consulenti dei media e delle pubbliche relazioni; membri anziani della "Consultancy Accenture"; docenti in Comunicazione alla DCU; giornalisti e avvocati; ragionieri professionisti e consulenti finanziari. Fanno altresì parte della BCI il vice-segretario generale della organizzazione "Irish nurses" e il presidente della Dublin South Community Radio National.

Alle originarie funzioni attribuite in precedenza alla IRTC si sono aggiunti ulteriori incarichi demandati alla BCI, fra cui quello fondamentale di:

- Compilare codici e regole in relazione agli standards dei programmi e della pubblicità, che, una volta introdotti, si applicheranno a tutte le trasmissioni, sia a quelle trasmesse da emittenti pubbliche che a quelle trasmesse da emittenti private. Tali codici avranno come scopo precipuo quello di frenare la programmazione di trasmissioni e di film che possano, in relazione alle scene in essi contenute, urtare il senso del "gusto e della decenza". La Commissione, prima della loro introduzione, si consulterà con tutte le parti interessate, comprese le organizzazioni di broadcasting, le società di pubblicità e le

rappresentanze degli utenti. Nella compilazioni di questi codici, la BCI dovrà, peraltro, dare la precedenza alla introduzione di norme e regole riguardanti la cd Children's Advertising.

- concedere licenze alla tv commerciale digitale, alla tv via cavo e a tutte le stazioni tv che trasmettono via satellite.

I poteri sanzionatori

Qualora gli utenti che ritengono che un programma ha violato le linee guida indicate dagli organi preposti, possono fare reclamo all'emittente stessa. I reclami possono essere, tuttavia, contestualmente indirizzati alla Broadcasting Complaint Commission, BCC, un'organizzazione indipendente nominata dal Ministro per le Poste e i Telegrafi il 31 Marzo 1977 con il Broadcasting Authority Amendment Act del 1976. Essa valuta i reclami avanzati dal pubblico circa il materiale trasmesso dalle emittenti Irlandesi; il materiale riguardante programmi televisivi e radiofonici nonché la pubblicità trasmessa sia dalla Tv pubblica che da quella privata. In particolare la BCC esamina i reclami dei telespettatori che ritengono che non siano state rispettate le indicazioni sul gusto e la decenza. Chiunque, in qualità di telespettatore, può fare reclamo alla BCC. Il reclamo deve essere presentato entro 30 giorni dalla messa in onda della trasmissione e deve indicare il programma, il canale in cui è andato in onda, e i motivi per cui il programma in questione è risultato offensivo.

La BCC dovrà valutare se il programma abbia o meno rispettato i codice e le regole, e se è concorde con le motivazioni fornite dal telespettatore, accoglie il reclamo, altrimenti lo rigetta.

APPENDICE 4 - CONCLUSIONI E PROPOSTE DI RIFORMA DELLA NORMATIVA ITALIANA

Proposte di riforma alla luce dei risultati della analisi

L'analisi delle disposizioni legislative e autoregolamentari degli Stati indicati, permette di avere un quadro più chiaro sulla situazione esistente all'interno dell'Europa in generale, e di singoli paesi di diversa tradizione in particolare. Sulla base di questo quadro è possibile avanzare delle proposte di riforma della normativa italiana. A tale proposito ci si riporta alle proposte già formulate alla fine del precedente studio, che avevano ad oggetto due diverse ipotesi: o emanare un regolamento che trova il proprio fondamento nell'articolo 3, comma 6, del Decreto Legislativo n. 97/1995, oppure introdurre una riforma più radicale basata sui principi di semplificazione amministrativa e sulla necessità di dare maggiore libertà e responsabilità alle emittenti televisive.

Riguardo alla prima proposta, si fa integralmente riferimento a quella già indicata nell'appendice IV del precedente studio. In merito alla seconda proposta si intende qui precisare che, l'analisi dei profili legislativi e autoregolamentari emergenti dai sistemi presi ad oggetto nel campo di analisi, ha permesso di evidenziare che vi è la generale tendenza di stabilire a livello legislativo dei principi guida che in alcuni casi possono essere affiancati da precisi divieti di mettere in onda programmi aventi un contenuto ben specifico, giustificati anche dal vissuto storico del singolo paese (si veda in particolar modo la Germania), e in altri dall'indicazione di fasce di età (si vedano ad esempio Belgio e Germania), e/o di orari di programmazione da tenere in considerazione nel momento in cui deve essere deciso se e quando mandare in onda un programma (si vedano ad esempio Belgio, Germania ed USA). In altri casi, invece, ai soli principi generali introdotti a livello legislativo, si sono affiancate delle categorie di classificazione previste a livello autoregolamentare create ex novo per i programmi televisivi (ad esempio in Francia e in USA) o ricavate dalla classificazione utilizzata per i film cinematografici (come in Gran Bretagna). In tutti gli Stati, si è comunque evidenziato che ampio spazio è lasciato alla fonte autoregolamentare, e alle emittenti televisive, le quali procedono esse stesse o tramite organi da loro creati volontariamente, alla classificazione dei programmi.

Un'eventuale riforma deve, inoltre, tenere in dovuta considerazione che i programmi televisivi in genere devono essere in grado di soddisfare i diritti fondamentali degli utenti nel rispetto della dignità umana sulla base delle leggi e dei principi di autoregolamentazione. Una legislazione farcita di soli divieti, tuttavia, non è sufficiente per proteggere i bambini dal

pericolo. Per trovare un punto di equilibrio, appare indispensabile allora la ripartizione della responsabilità tra: lo Stato; gli autori, i quali devono non soltanto fare valere il proprio diritto ad una libera creazione, ma anche l'attenzione verso la società; le emittenti televisive le quali da una parte devono fare ricorso ad un'adeguata programmazione e ad una segnaletica, e dall'altra parte hanno il diritto di aspettarsi che i genitori mostrino più interesse su ciò che i loro figli guardano in tv; i genitori e le famiglie, che, sebbene hanno il diritto di aspettarsi un comportamento responsabile da parte delle emittenti televisive, devono, tuttavia, controllare l'accesso dei minori a spettacoli non destinati a loro. In questa combinazione di fiducia e di ripartizione della responsabilità deve insistere la politica della tv a tutela dei giovani cittadini. Il giusto compromesso potrebbe risiedere, quindi, nella politica di una "visione di famiglia" che possa preservare i bambini dall'imbattersi in trasmissioni che urtino considerevolmente la loro sensibilità, e che trovi un equo bilanciamento tra la responsabilità gravante sui genitori, e quella gravante sulle emittenti televisive e sugli altri operatori del settore.

Sulla base di queste considerazioni, si ribadisce, anche in questa sede, la necessità di una riforma che, mantenendo inalterati i principi generali indicati all'articolo 15, comma 10, legge 223/90¹³⁷, incida sul contenuto delle altre disposizioni di legge, e in particolare su:

- l'articolo 15, commi 11, 12 e 13, legge 223/90 i quali proibiscono la trasmissione di film ai quali il nullaosta per la proiezione e la rappresentazione in pubblico sia stato vietato, nonché i film vietati ai minori degli anni 18 e di quelli vietati ai minori degli anni 14, tra le 7.00 e le 22.30, prevedendo l'applicazione delle sanzioni di cui alla legge 161/1962.

- l'articolo 3, commi 4 e 5, Decreto Legislativo 97/95, convertito in legge 203/95, il quale dispone che le opere a soggetto e i film prodotti per la tv che contengono immagini di sesso o violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori possono essere trasmessi solo nella fascia oraria compresa tra le 23.00 e le 7.00 salvo il rilascio del nullaosta da parte della competente trasmissione.

In relazione a quest'ultima disposizione, si evidenzia che in nessuno degli Stati analizzati è stata riscontrata la presenza di un nulla osta per la messa in onda di determinate trasmissioni. Esistono, infatti, dei divieti assoluti, più o meno precisi, di trasmettere programmi

¹³⁷ E' vietata la trasmissione di programmi che possono nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori, che contengono scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità.

aventi un determinato contenuto (si prenda ad esempio la Germania), ovvero viene prevista una cd "lista nera" in cui sono inserite le trasmissioni che contengono scene di sesso, violenza estrema, comportamenti criminali, discriminazioni razziali o incitazioni alla, ed esaltazioni della, guerra (anche in questo caso ci si riferisce alla Germania), ma non esiste alcun nulla osta rilasciato da un'autorità creata con legge.

Relativamente alla classificazione e alle fasce orarie in cui mandare in onda i programmi televisivi, ci si riporta a quanto già indicato nel precedente studio. In vista della riscontrata tendenza delle varie emittenti televisive, sia pubbliche che private, di mandare in onda i programmi di prima serata ad un orario sempre più tardo, si ritiene, tuttavia, necessario, rimodellare il sistema di watershed introducendo limiti orari più adeguati.

Anche il sistema sanzionatorio dovrebbe essere rivisto. I paesi analizzati applicano, nel caso di violazioni delle disposizioni relative alla programmazione televisiva, una serie di sanzioni che variano dal semplice ammonimento, alla multa, alla sospensione del programma, alla riduzione della durata dell'autorizzazione, o, nei casi più gravi, al ritiro della licenza. In tutti i casi, queste sanzioni sono graduate sulla base della gravità della violazione. Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio italiano, le sanzioni oggi applicate, la pena pecuniaria e, nei casi più gravi, la sospensione della concessione o dell'autorizzazione per un periodo massimo di 10 giorni, appaiono molto meno severe rispetto alle sanzioni riscontrate negli altri Stati analizzati. Esse, quindi, dovrebbero essere riviste secondo i modelli indicati nella proposta di riforma di cui all'appendice IV dello studio precedente.

Brevi note sul testo Gasparri

In ordine alle possibilità di riforma del sistema di protezione dei minori con riferimento alla programmazione televisiva non si può non sottolineare che il cd "DDL Gasparri" - *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a. e delega al Governo per l'emanazione del Codice della radiotelevisione*¹³⁸ - prevede delle disposizioni specifiche (Art. 10) in materia di "Tutela dei minori nella programmazione televisiva". Sebbene il testo del disegno di legge sia stato rinviato dal Presidente della Repubblica alle Camere¹³⁹, non si possono non considerare brevemente le

¹³⁸ Presentato dal Ministro delle Comunicazioni al Consiglio dei Ministri il 6 Settembre 2002 ed emendato alla Camera il 2 Ottobre 2003.

¹³⁹ Il Presidente della Repubblica ha rinviato il testo della legge alle Camere con con tre sostanziali argomentazioni:

disposizioni in materia di protezione dei minori la cui formulazione rimane al di fuori delle osservazioni della Presidenza della Repubblica. Le norme di interesse per il tema trattato sono contenute negli artt. 4, comma 1, lett. b), 10, 17, comma 2, lett. b), h), del testo della legge Gasparri ¹⁴⁰.

L'art. 4 introduce un principio di carattere generale volto alla tutela della utenza collegato poi al divieto espresso di trasmissione di programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori, o che presentano scene di violenza gratuita o insistita o efferata o pornografiche, salvo poi la possibilità, secondo quanto stabilito da norme speciali, di mandare in onda tali contenuti in trasmissioni ad accesso condizionato per le quali sia adottabile un sistema di controllo specifico.

L'art. 10 del testo di legge in esame si fa carico, per un verso, di ribadire la vigenza delle norme di principio in materia di tutela dei minori contenute nella legge 223/1990 (Titolo II – Norme per la radiodiffusione, Capo I – Disposizioni generali ¹⁴¹) e, dall'altro, di tradurre a livello normativo l'obbligo, per le emittenti firmatarie, di rispettare le disposizioni per la tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione TV e minori approvato il 29 novembre 2002; si fa riferimento, in particolare, alla necessità di adozione di specifiche misure di tutela durante la c.d. "fascia protetta" (dalle 16.00 alle 19.00).

Il testo di legge prevede, quanto ai poteri di controllo e sanzionatori, che sia la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in collaborazione con il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori, anche sulla base delle segnalazioni effettuate dal medesimo Comitato a verificare l'osservanza delle vigenti disposizioni in materia. Tali organi, nello specifico, dovranno provvedere (nella misura in cui il testo divenga vigente):

- alla verifica dell'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 10 del medesimo testo di legge;

- il testo non rispetta i tempi previsti dalla Corte Costituzionale per la fine del regime transitorio (entro il 31 dicembre 2003 Mediaset deve trasferire Retequattro su satellite);
- configura il rischio di posizioni dominanti;
- configura il rischio di un indebolimento della stampa in termini di raccolta pubblicitaria a vantaggio della tv, con grave pregiudizio per la libertà di informazione.

¹⁴⁰ I testi delle disposizioni cui si fa riferimento sono disponibili sul sito del Ministero delle Comunicazioni.

¹⁴¹ Si fa riferimento in particolare all'art.15, comma 10 per il cui testo si rimanda alla nota 138. Per più ampi commenti si veda, inoltre, Fondazione Rosselli, *Programmazione televisiva e protezione dei minori. Un'analisi della legislazione e degli strumenti di autoregolamentazione nel mercato della programmazione televisiva*, maggio 2003.

- alla verifica dell'osservanza delle disposizioni di cui ai commi da 10 a 13 dell'articolo 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (i quali proibiscono la trasmissione di film ai quali il nulla osta per la proiezione e la rappresentazione in pubblico sia stato vietato, nonché i film vietati ai minori degli anni 18 e di quelli vietati ai minori degli anni 14, tra le 7.00 e le 22.30, prevedendo l'applicazione delle sanzioni di cui alla legge 161/1962).

Sul punto, quindi, la nuova legge, nella misura in cui divenisse vigente, manterrebbe fermo il sistema del nulla osta prevedendo, quindi un controllo preventivo, da parte di un'autorità statale, sul contenuto dei programmi.

Quanto ai poteri sanzionatori (artt.5 e 6), il testo Gasparri prevede che le sanzioni siano applicate direttamente secondo le procedure previste dal comma 3 dell'articolo 31¹⁴² della legge 6 agosto 1990, n. 223 e dalle sezioni I e II del Capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689. In ordine al *quantum* delle sanzioni, il testo prevede che i limiti minimo e massimo della sanzione pecuniaria prevista al comma 3 dell'articolo 31 della legge 6 agosto 1990, n. 223, siano elevati, in caso di violazione di norme in materia di tutela dei minori, rispettivamente a 25.000 e 350.000 euro.

Per quanto concerne gli obblighi in materia di tutela dei minori, nell'ambito della definizione dei compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo, l'art.17 prevede che il servizio pubblico debba garantire un numero adeguato di ore dedicato alle trasmissioni di intrattenimento dei minori da computarsi a parte rispetto a quelle dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale, con particolare riguardo alla valorizzazione delle opere teatrali, cinematografiche, televisive, anche in lingua originale, e musicali riconosciute di alto livello artistico o maggiormente innovative.

¹⁴² Ove il comportamento illegittimo persista oltre il termine indicato al comma 2, ovvero nei casi di mancata, incompleta o tardiva osservanza dell'obbligo di rettifica di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 10, ovvero ancora nei casi di inosservanza dei divieti di cui all'articolo 8, comma 10, e di cui ai commi da 8 a 15 dell'articolo 15, il Garante delibera l'irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 10 milioni a lire 100 milioni e, nei casi più gravi, la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da uno a dieci giorni. Le stesse sanzioni si applicano qualora la rettifica sia effettuata a seguito del procedimento di cui al comma 4 dell'articolo 10, salvo diversa determinazione del Garante ove ricorrano giustificati motivi.

Bibliografia

Ammaniti M., *Mani di forbice. La censura cinematografica in Italia*, raccolte in D. Liggeri, Alessandria, 1997;

Barrie, Gunter, *The question of media violence, in media effects: advances in theory and research*, Jennings Bryant & Dolf Zillman, 1994;

BBC, BSC, ITC *Depiction of violence on terrestrial television*, Briefing update - aprile 2002;

Casetti F., *ospite fisso. Televisione e mass media nelle famiglie italiane*, San Paolo, Milano, 1995

Commissione Europea, Quarta relazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni in applicazione della direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere", reperibile su http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/applica/comm2002_778final_it.pdf;

Corbet J., *Censures, Actes du colloque du 16 mai 2003*, Larcier.

Donald F. Roberts, Ph.D.; Ulla G. Foehr, Victoria J. Rideout, Mollyann Brodie, Ph.D., *Kids media, the new Millennium*, Novembre 1999, Kaiser Family Foundation;

Dossier: protection of minors. Parental control, David Wood, capo del dipartimento New technology, EBU, Diffusion EBU 2001/2, p. 15, in www.rte.be.

Dumont H, Strowel A. *Politique culturelle et droit de la radio - télévision*, Publications des Facultés Universitaires Saint Luis, Bruxelles

European Commission, *Green Paper on the Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services*, www.europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/gp_re_en.htm

Hypothese mit konkreten Folgen, in *Tv diskurs*, p. 58, www.fsk.de.

Indagine Censis 2001, reperibile in www.censis.it/censis.htm ;

ISTAT, *I cittadini e le tecnologie della comunicazione*, 2002, Indagine multiscopo dell'ISTAT sulle famiglie, reperibile su www.istat.it;

Jongen F., *Le nouveau Conseil Supérieur de l'Audiovisuelle*, Bruylant, Bruxelles.

La television et la protection des mineurs, reperibile su www.csa.fr/themes/television/television_signalétique_accueil.php;

Moore, S. *Il consumo dei media*, Il Mulino, Bologna 1998;

Morcellini M., *La TV fa bene ai bambini*, Meltemi, 1999;

Silverstone R., *Perché studiare i media*, Il Mulino, Bologna, 2002;

Theoretische und empirische Überlegungen zur Mediensozialisation von Kinder, Prof. Dr. Aufenanger, www.erzwiss.uni-hamburg.de

Towler R., *The Public's View 2002*, an ITC/BSC research publication conducted by British Market research Bureau International;

University of Oxford, *Study on Parental Control on Television Broadcasting*, 1999, reperibile su http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/chapter2.pdf;

Virgilio R., *La censura cinematografica: libertà dello spettatore, tutela dei minori e censura economica*, Aedon, Rivista di arti e diritto on line, n.1, 2000;

Wolf M., *Teorie della comunicazione di massa*, Bompiani, 1985;

Zaccaria R., *Cinematografi e Cinematografia. II Censura cinematografica*, in Enciclopedia giuridica, VI, Roma, 1988

Siti internet consultati

Associazione Nazionale per la Tutela giuridica dell'Incapace e del Minore, ANTIM,
www.antim.it

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, www.agcom.it
British Board of Film Classification, www.bbfc.co.uk

British Broadcasting Corporation, BBC, www.bbc.co

Broadcasting Standards Commission, BSC, www.bsc.org.uk

Censis www.censis.it/censis

Center for media education www.cme.org

Commissione Europea, Direzione Generale per l'Istruzione e la Cultura, Audiovisivi,
www.europa.eu.int/comm/avpolicy/index_en.htm

Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA, www.csa.fr

Department for Culture, Media and Sport, www.culture.gov.uk

Federal Communication Commission, www.fcc.gov

Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, FSF, www.fsf.de

France 2 www.france2.fr

Independent Radio and Television Commission, IRTC, www.irtc.ie

Istat www.istat.it

Le Défenseur des enfants www.defenseurdesenfants.fr

Mediaset www.mediasetonline.com

Ministère de la cultura et de la communication www.culture.fr

Ministero delle comunicazioni www.comunicazioni.it

Ministero per i beni e le attività culturali, www.beniculturali.it

Motion Picture Association of America www.mpa.org

Observatoire Européen de l'Audiovisuel www.obs.coe.int

Ordine dei giornalisti, Consiglio regionale della Lombardia www.odg.mi.it

Parental Media Guide www.parentalguide.org

RAI www.rai.it

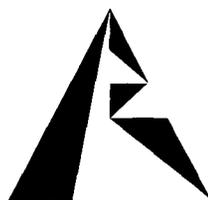
Radio Telefis Éireann, RTE, www.rte.ie

The Classification and Rating Administration, CARA www.filmratings.com

The TV Parental Guidelines, www.tvguidelines.org

Unione Europea, www.europa.eu.int

Stesura finale



Fondazione Rosselli

PROGRAMMAZIONE TELEVISIVA E PROTEZIONE DEI MINORI

Un'analisi della legislazione e degli strumenti di
autoregolamentazione nel mercato della programmazione
televisiva

Prof. Riccardo Viale
Coordinatore di progetto

Avv. Alessandro Palmigiano
Direttore scientifico

Avv. Alessandra Alaimo
Ricercatore

Avv. Donatella Amuso
Ricercatore

INDICE

INTRODUZIONE	5
Capitolo I	11
LA CONSISTENZA DEL PROBLEMA.....	11
Premessa	11
Le indicazioni provenienti dal dibattito su TV e minori	11
Tabella 1 - Gli effetti negativi a breve e lungo termine della programmazione televisiva sui minori.	12
Dati rilevanti degli studi eseguiti in Francia, Gran Bretagna, Italia e USA.	15
<i>I minori guardano la tv da soli?</i>	15
Tabella 2 - Usa: apparecchi televisivi a disposizione dei minori.....	15
Tabella 3 - USA: Apparecchi televisivi a disposizione dei minori in casa e nella stanza.....	16
Tabella 4 - Francia Gran Bretagna ed Italia: apparecchi TV a disposizione dei minori in casa e nella stanza	16
Tabella 5 – Italia: quanti minori guardano la TV da soli?	17
<i>Il tempo trascorso dai minori davanti alla tv</i>	18
Tabella 6 - USA: tempo trascorso dai minori di diversa età davanti alla TV ogni giorno	18
Tabella 7 - Francia e Gran Bretagna: tempo trascorso dai minori di diversa età davanti alla TV ogni giorno.....	19
Tabella 8 - Italia: tempo trascorso dai minori di diversa età davanti alla TV ogni giorno.....	19
<i>I contenuti “pericolosi”</i>	20
Tabella 9 – USA: incidenza delle scene di sesso su talune tipologie di programmi	20
Tabella 10 – Gran Bretagna: incidenza delle scene di violenza nella programmazione televisiva.....	21
<i>La responsabilità per il controllo del contenuto della programmazione</i>	22
Tabella 11 - Italia: la responsabilità per il controllo del contenuto trasmissioni televisive	22
Tabella 12 – Gran Bretagna la responsabilità per il controllo del contenuto trasmissioni televisive	23
Capitolo II	25
I MODELLI DI PROTEZIONE: LE NORME, LE REGOLE E I PRINCIPI DI CONDOTTA	25
Premessa	25
La regolamentazione europea.....	26
I principi espressi in atti legislativi.....	30
I codici di condotta per le emittenti.....	31
<i>L’esperienza inglese</i>	31
<i>L’esperienza italiana</i>	33
La qualità della programmazione	35
Capitolo III	38
I MODELLI DI PROTEZIONE: IL RATING.....	38
Premessa	38
Il funzionamento dei sistemi di rating	38
<i>Come avviene la valutazione per il rating</i>	39
Tabella 13 – Indicatori maggiormente utilizzati per la classificazione.....	40
<i>Il tipo di informazioni fornite</i>	41

<i>Chi svolge la funzione di valutazione dei programmi TV</i>	42
Tabella 14 – La classificazione francese	43
Tabella 15 – La classificazione americana	45
L'importanza dei rating	47
Tabella 16 – Percentuale dei genitori che ha utilizzato il rating in Francia	47
Tabella 17 - Evoluzione del numero dei programmi segnalati dal 1997 al 2001	48
Tabella 18 – Schema sinottico della classificazione dei programmi per la televisione	51
La classificazione dei film da proiettare nelle sale cinematografiche	52
<i>La Gran Bretagna</i>	52
<i>La Francia</i>	53
<i>Gli USA</i>	54
<i>L'Italia</i>	54
Tabella 19 – Comparazione della classificazione in Francia, Gran Bretagna, Usa e Italia.....	55
Capitolo IV	56
I MODELLI DI PROTEZIONE: IL WATERSHED	56
Premessa	56
<i>Il modello britannico</i>	57
Tabella 20 – Gran Bretagna: la percezione del sistema di watershed	57
<i>Il modello francese</i>	57
<i>Il modello statunitense</i>	58
<i>Il modello italiano</i>	59
Tabella 21 - Fasce orarie di programmazione.....	62
Capitolo V	63
IL V-CHIP	63
Premessa	63
Criticità del V-chip	64
Capitolo VI	66
IL SISTEMA ITALIANO: ANALISI CRITICA	66
Premessa	66
Il controllo sul contenuto della programmazione televisiva e dei film per il cinema .	66
<i>La revisione cinematografica</i>	68
<i>Il rilascio del nulla osta per le opere a soggetto ed i film prodotti per la televisione</i>	69
Gli organi di controllo e i poteri sanzionatori	70
<i>Le violazioni della normativa a tutela dei minori</i>	71
<i>Le violazioni del codice di regolamentazione</i>	72
Lo stato della legislazione italiana	73
APPENDICE 1 – SCHEDA PAESE: FRANCIA	75
Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente	75
I modelli di autoregolamentazione	77
Gli organi di controllo	78
<i>Il Conseil Superieur de l'Audiovisuel</i>	78
I poteri sanzionatori	78

APPENDICE II – SCHEDA PAESE: GRAN BRETAGNA	80
Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente	80
I modelli di autoregolamentazione	80
<i>I codici BSC</i>	81
<i>Il codice ITC</i>	82
<i>Le Producer Guidelines della BBC</i>	83
Gli organi di controllo	84
<i>Broadcasting Standard Commission</i>	84
<i>L'Independent Television Commission</i>	84
<i>British Broadcasting Corporation</i>	85
<i>Office of Communications</i>	85
I poteri sanzionatori.....	85
APPENDICE III – SCHEDA PAESE: USA	88
Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente	88
I modelli di autoregolamentazione	89
Gli organi di controllo	92
I poteri sanzionatori.....	92
LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA NORMATIVA ITALIANA	94
Proposte di riforma presentate negli ultimi anni	94
Nuovi scenari di regolamentazione	96
La proposta di regolamento	96
<i>La classificazione</i>	98
<i>Il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni</i>	98
Una proposta di riforma più radicale.....	99
<i>I principi generali</i>	100
<i>Il sistema di classificazione</i>	101
<i>Il sistema sanzionatorio</i>	101
<i>Intervento in via preventiva nei casi di manifesta violazione della normativa</i>	103
BIBLIOGRAFIA	104
SITI INTERNET CONSULTATI	107

INTRODUZIONE

La tutela dei minori e della dignità umana ha sempre costituito un nodo cruciale ed un obiettivo di portata generale nell'ambito della regolamentazione dei media. L'evoluzione degli strumenti di comunicazione negli ultimi decenni ha radicalmente rivoluzionato i tradizionali mezzi di comunicazione, ed in particolare modo la televisione, provocando un aumento della produzione e la conseguente immissione sul mercato di un'offerta tendente ad attirare e monopolizzare l'attenzione dei telespettatori con la programmazione di scene particolarmente aggressive o di real tv.

Di contro la televisione può costituire oggi uno dei principali mezzi educativi e di socializzazione: la fruizione dei suoi programmi coinvolge la quasi totalità dei minori. Questi, infatti, passano in compagnia dello schermo un tempo assai significativo, spesso equivalente o addirittura superiore a quello impiegato in altre attività relazionali. Il punto nodale della problematica connessa alla tutela dei minori, con riferimento al mercato della programmazione televisiva, può essere espressa in termini di controllo sui contenuti della programmazione stessa, affinché sia inibito ai minori di accedere a contenuti che possano nuocere al loro sviluppo fisico o morale; e ciò senza ostacolare, al tempo stesso, l'accesso agli stessi contenuti da parte di adulti che lo desiderino.

Se è vero quindi che ogni forma di regolamentazione nasce, comunque, da un'esigenza sociale, è apparso necessario cercare di comprendere in che modo viene "percepito" il problema e quale sia la portata dello stesso. In altri termini sembra essenziale comprendere se, e in che modo, si ritiene che i minori possano essere lesi dalla programmazione televisiva e come l'ordinamento giuridico (inteso esso in questo momento come concetto astratto) appronti strumenti di tutela.

Dal punto di vista metodologico, si è ritenuto che la completezza (*rectius*: una maggiore completezza) dell'indagine può essere garantita, con più ampi margini di precisione, da un approccio di tipo comparativo: l'idea di fondo è che per potere analizzare criticamente cosa accade in Italia, anche al fine di fornire utili indicazioni di cambiamento, preziose risorse possono derivare dalla comprensione delle esperienze straniere. Se, infatti, l'esigenza di tutela è parimenti sentita, è possibile che vengano adottati diversi modelli di protezione che possono essere adottati come spunto per la prospettazione di nuovi scenari di regolamentazione per il nostro paese.

Al momento, si sono valutate le esperienze di Francia e Gran Bretagna e quella degli Stati Uniti. L'indagine potrà essere completata con la successiva disamina dei sistemi di altri paesi europei.

La comparazione con altri sistemi giuridici europei è in qualche modo obbligata: l'appartenenza all'Unione Europea determina obblighi comuni per gli Stati membri. Tali effetti si riverberano, come verrà meglio spiegato nel secondo capitolo, anche nella materia di cui si occupa il presente studio. Quanto alla scelta dei singoli ordinamenti cui fare riferimento, si è ritenuto opportuno effettuare un'ulteriore distinzione tra paesi di *civil law* e paesi di *common law*. La diversità dei sistemi giuridici e della organizzazione statale, possono determinare differenti approcci alle problematiche.

E' necessario, tuttavia, evidenziare una circostanza che si ritiene fondamentale: "l'esattezza" dei risultati dell'indagine dipende dalla ampiezza del campo di analisi. Più numerose sono le esperienze messe a confronto, maggiormente ricco risulterà l'esito dello studio. Tanto premesso, i risultati del presente lavoro vanno considerati in un'ottica di parzialità, in ragione del fatto che, come *supra* evidenziato, esistono numerose altre significative realtà che andrebbero analizzate e tenute in considerazione per ottenere dei risultati il più completi possibile.

In linee generali si può partire da un dato di fatto sotto gli occhi di tutti: una massiccia esposizione alla televisione da parte di soggetti poco protetti psicologicamente, data la loro scarsa capacità di rielaborazione critica, alimenta costantemente il dibattito attorno alle ricadute della fruizione televisiva sui processi formativi e sulle condotte infantili. I punti nodali diventano pertanto due: in che modo viene acquisito il problema nella coscienza sociale? Quali strumenti esistono per proteggere i bambini e gli adolescenti dai potenziali effetti negativi di una scorretta esposizione al mezzo televisivo?

L'*incipit* dell'indagine è stato, quindi, quello di comprendere in che modo il problema sia sentito e percepito, facendone oggetto di approfondimento nel primo capitolo. L'idea comune è che le immagini riprodotte in tv (qualora riproducano contenuti "pericolosi") potrebbero spingere soggetti in età evolutiva ad atti emulativi verso coetanei o adulti; potrebbero interferire nella crescita e contribuire a portare gli adolescenti da percorsi formativi corretti verso uno sviluppo psichico o morale "deviato".

Sono stati riportati i risultati di differenti studi, indicati, nella maggior parte dei casi, dai rappresentanti delle diverse istituzioni che sono state contattate, nonché le opinioni di esperti incontrati durante le “indagini sul campo”, al fine di comprendere le tendenze manifestate sia da rappresentanti delle amministrazioni, sia da rappresentanti delle industrie del settore (rappresentanti dei broadcasters), sia, infine, tramite indagini statistiche, dalle parti più direttamente interessate, cioè i genitori e gli stessi minori.

Quando si parla dell’individuazione dei contenuti che possono nuocere ai minori, sebbene vi possa essere un approccio intuitivo, emergono due tipi di problematiche: da una parte non vi è unanime consenso su quali possano essere i fattori che possono nuocere allo sviluppo dei minori; dall’altra è necessario tenere conto che la categoria “minori” non può essere presa in considerazione come categoria omogenea in quanto la stessa, comprendendo individui da zero a diciotto anni, è composta da soggetti con esigenze differenti.

Quali sono gli strumenti e le modalità di controllo sul contenuto dei programmi? In linea generale può dirsi che la risposta può essere articolata in termini di *soggetti* responsabili del controllo ed in termini di scelta di *modalità di esercizio del controllo*. Quanto ai soggetti, i chiamati in causa possono essere le famiglie, l’autorità pubblica e le stesse emittenti televisive. In merito alle modalità di controllo la scelta può cadere su un controllo *ex ante* (prima della messa in onda del programma con valutazione dei contenuti) o su un controllo *ex post* (attuato generalmente dalla pubblica autorità ed imperniato sul sistema delle sanzioni, siano esse amministrative o penali).

A fronte della determinazione dei confini del problema, l’attenzione è stata focalizzata sugli strumenti di controllo approntati negli ordinamenti giuridici analizzati e cioè Francia, Italia, Gran Bretagna e Stati Uniti.

Si impongono tuttavia alcune precisazioni metodologiche:

⇒ il campo di indagine è limitato solo a quattro differenti realtà giuridiche e, pertanto, non si ritiene possibile procedere ad una generalizzazione dei risultati.

⇒ i diversi strumenti di protezione non si escludono reciprocamente e spesso, anzi, vengono impiegati secondo delle combinazioni più o meno variegata, di modo che ciascun Paese si caratterizza per un proprio particolare approccio al problema. Proprio per questo è

necessario un ulteriore approfondimento volto alla conoscenza di altre possibili prospettazioni¹.

⇒ è necessario tenere conto di come la situazione in questo settore, sia dal punto di vista legislativo che socio-culturale, sia in continuo e rapido mutamento.

Consapevoli dei “limiti” metodologici suddetti, la migliore soluzione, anche in conformità all’impegno di fornire un (seppur limitato) quadro sinottico della regolamentazione vigente nei quattro paesi oggetto di indagine, è sembrata quella di suddividere l’analisi dei modelli di protezione distinguendo tra: norme, regole e principi di condotta (capitolo II); sistemi di classificazione del contenuto dei programmi televisivi e cinematografici (capitolo III), sistemi di watershed (capitolo IV) e di controllo meccanico sul contenuto dei programmi (capitolo V).

Le problematiche in questione sono state affrontate nei quattro paesi, i quali, sia a livello legislativo, sia a livello autoregolamentare, hanno adottato soluzioni diverse sia in relazione ai soggetti responsabili del controllo, sia in relazione alle modalità con cui questo controllo viene esercitato (come delineato al capitolo VI riguardante la situazione italiana e all’appendice contenente le schede paese per Francia, Gran Bretagna e USA).

Un rilevante contributo alla realizzazione di questo lavoro si deve alla collaborazione delle persone incontrate durante le “indagini sul campo” le cui opinioni hanno consentito la comprensione dei sistemi nella loro interezza. Si ritiene pertanto doveroso ringraziare:

ALEXIS JOHNS, Legal Advisor Office of Commissioner M.J. Copps, Federal Communications Commission, USA;

BARBARA A. KREISMAN, Chief, Video Services Division Mass Media Bureau, Federal Communications Commission, USA;

R. PAUL MARGIE, Legal Advisor Office of Commissioner Michael J. Copps, Federal Communications Commission, USA;

RICHARD F. KELLY, Senior Attorney Bureau of Consumer Protection Division of Advertising Practices, Federal Trade Commission, USA;

¹ Ci si riferisce all’integrazione successiva di questa ricerca.

HUGH G. STEVENSON, Associate Director for International Consumer Protection, Federal Trade Commission, USA;

ANNA HOLMQUIST DAVIS, Director Office of Congressional Relations, Federal Trade Commission, USA;

C. LEE PEELER, Deputy Director Bureau of Consumer Protection, Federal Trade Commission, USA;

AL MOTTUR, Director of Communication for Senator Ernest Hollings, Senate Office Building, USA;

JANA NOVAK, Senior Policy Advisor of Senator Sam Brownback, Senate Office Building, USA;

DAN GERSTEIN, Communications Director for Senator Joseph I. Lieberman, Senate Hart Building, USA;

BONJWING LEE, Staff Assistant for Senator Sam Brownback United States Senator, Senate Office Building, USA;

MICHELLE STOCKWELL, Education Legislative Issues, Senate Hart Building, USA;

JOHN S. ORLANDO, Senior Vice President External Relations, NAB Broadcasters, USA;

FRITZ ATAWAW, Senior Vice President Government Relations Motion Pictures Association of America, USA;

STUART F. FELDSTEIN Fleischman and Walsh, L.L.P., Attorneys at law , USA;

YVES D'ERONVILLE, funzionaria del Ministero della Cultura Francese, Francia;

ROBIN DUVAL, funzionario della BBC, Gran Bretagna;

TESSA BLACKSTONE, Ministro della cultura britannico, Gran Bretagna.

GILBERTO NAVA, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Italia

Capitolo I

LA CONSISTENZA DEL PROBLEMA

Premessa

Negli ultimi tempi si è segnalata una crescente attenzione sociale al problema del rapporto tra TV e minori. Siamo tutti testimoni di analisi della carta stampata, spesso accompagnate dalla testimonianza di psicologi e psichiatri; di dibattiti televisivi; del proliferare di saggi sul tema. Una tale attenzione trova giustificazione nelle continue trasgressioni di una autoregolamentazione che, pur essendo fissata e largamente condivisa ai diversi livelli sia delle professioni medialiche della società civile, non sembra funzionare in maniera efficace ai fini della tutela del minore.

E' stato ipotizzato che le ragioni di questa inefficacia vadano cercate da una parte nell'intempestività di sanzioni commisurate ai casi di violazione, dall'altra nel dato sociologico di una sostanziale trasformazione delle abitudini di vita dei minori e, di conseguenza, anche delle loro pratiche di consumo². L'introduzione del tempo prolungato nella scuola dell'obbligo ridefinisce il tempo libero del ragazzo; le varie opportunità sportive e/o ricreative lo impegnano anche nel tardo pomeriggio; le occupazioni lavorative dei genitori eleggono la fascia serale a unico vero tempo della condivisione familiare. Di conseguenza il consumo televisivo si modifica, cosicché sempre più frequentemente anche il prime time e (a volte) la seconda serata diventano spazi fruitivi accessibili anche ai più giovani.

Le indicazioni provenienti dal dibattito su TV e minori

Il dibattito su TV e minori tradizionalmente ruota attorno al problema degli effetti in generale e in particolare degli effetti della violenza e delle scene di sesso rappresentate. Da una recentissima analisi critica della letteratura emerge la ricostruzione della tipologia degli effetti che derivano da una scorretta esposizione degli individui in età evolutiva alla televisione, facendo interagire la classica distinzione sociologica tra effetti a breve e lungo termine con quella psicologica che differenzia effetti psico-cognitivi ed effetti comportamentali³.

² Morcellini M., *La TV fa bene ai bambini*, Meltemi, 1999.

³ Wolf M., *Teorie della comunicazione di massa*, Bompiani, 1985.

Si può così ottenere una tabella in cui si distinguono: 1) gli effetti che possono conseguire direttamente e nel tempo breve all'esposizione e quelli che invece subentrano nel lungo periodo, quasi il risultato di un lavoro di modellamento dello spettatore; 2) le risposte di tipo comportamentale (guardo la televisione e questo mi fa attivare un certo tipo di reazioni) e gli atteggiamenti mentali (guardo la televisione e questo modifica il mio modo di pensare, i miei processi cognitivi).

Tabella 1 - Gli effetti negativi a breve e lungo termine della programmazione televisiva sui minori.

Breve termine		
	Effetti	Indicatori
Cognitivi	Proiezione	Formazione dei ruoli sociali e dei quadri valoriali
	Identificazione	Strutturazione della personalità
Comportamentali	Emulazione	Attivazione di comportamenti modellati su riferimento
Lungo termine		
Cognitivi	Morte dell'immaginario	Stereotipizzazione e inibizione dell'attività ludica
	Atrofia del cerebro-sinistro	Inibizione della concettualizzazione, disturbi dell'attenzione, problemi di verbalizzazione
	Formazione di identità deboli	Destutturazione, esteriorizzazione, frattura emotività/razionalità
	Scomparsa dell'infanzia	Consapevolezza elevata, adultizzazione precoce
	Trasformazione del ruolo sociale infantile	Smitizzazione delle figure parentali, educazione parallela, stereotipizzazione del consumo
	Trasformazione del linguaggio	Impoverimento del lessico, modificazione dell'uso linguistico
	Soddisfazione del bisogno di narrazione	Tranquillizzazione emotiva
Comportamentali	Trasformazione delle relazioni sociali	Modificazione della percezione dello spazio-tempo domestico, alterazione delle dinamiche intrafamiliari
	Perdita di realtà	Espropriazione del mondo interiore del bambino, frustrazione, assunzione di modelli comportamentali
	Zapping	Approccio frammentario e incostante all'esperienza, libertà di consumo, indipendenza di giudizio critico
	Definizione dei quadri valoriali	Semplificazione, globalizzazione

Fonte: *Articolazione della fascia protetta*, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano - Centro di ateneo per l'educazione permanente e a distanza, sede di Piacenza (CEPaD), 2002.

Tra gli effetti negativi evidenziati rientra quello frequentemente menzionato come la tendenza della televisione a “rubare” l’innocenza dei bambini o, volendo usare il linguaggio degli esperti, la “adultizzazione precoce”. La paura è che i bambini siano esposti prematuramente a problematiche che non sono in grado di capire a pieno e che potrebbero fraintendere; inoltre, le immagini e il linguaggio trasmessi in tv possano esporre i bambini alle sofferenze della società ad un’età troppo giovane, con il rischio che questi aspetti della vita sociale possano essere scambiati come realtà normali.

L’impatto negativo che le scene di violenza hanno sugli stessi minori è stato studiato anche all’estero con una serie di esperimenti svolti con minori. Ad essi fa riferimento il Ministero della cultura francese nell’analisi della problematica⁴. I risultati indicano che i programmi contenenti scene violente producono delle conseguenze negative sui telespettatori in genere e in particolar modo sui minori, i cui comportamenti, e la loro variazione, dipendono dalla durata di esposizione alle immagini televisive.

Nel 1972 due studiosi, Liebert e Baron, hanno mostrato a bambini tra i 5-6 anni e 8-9 anni una trasmissione della durata di 3 minuti circa la quale conteneva sia immagini di un programma violento, sia immagini concitate di un programma sportivo. Successivamente i bambini sono stati condotti in un’altra stanza e fatti sedere ad un tavolo in cui si trovavano due bottoni, uno con su scritto “ferito” e l’altro “aiutare”, oltre ad un segnale luminoso etichettato “pronto”. E’ stato loro detto, inoltre, che dentro un’altra stanza c’era un altro bambino che cercava di portare a termine un gioco per vincere un premio e che ogni volta che il segnale “pronto” si fosse illuminato loro avrebbero potuto scegliere se aiutare il bambino o ferirlo. I bambini sono stati lasciati soli dentro la stanza e il segnale “pronto” si è illuminato 20 volte. I risultati hanno dimostrato che i bambini che avevano visto le immagini violente, indipendentemente dal sesso e dall’età, premevano più frequentemente il tasto “ferito”.

Nel 1975 è stato eseguito un altro esperimento da Leyens e i suoi colleghi i quali hanno osservato per parecchi giorni i comportamenti aggressivi e non aggressivi dei bambini che vivevano in un istituto belga per adolescenti con difficoltà di integrazione sociale. In seguito, durante la sera, per 5 giorni consecutivi, hanno fatto vedere ad alcuni dei film violenti, ad altri dei film neutri. I comportamenti tenuti dopo la visione di questi film e l’aggressività manifestata verso gli altri bambini hanno dimostrato che i minori sottoposti alla visione di immagini violente avevano sviluppato una maggiore aggressività e si è

⁴ Ministère de la Culture et de la Communication, *Mission d’évaluation, d’analyse et de propositions relative aux représentations violentes à la télévision, La violence à la télévision*, rapport de Madame Blandine Kriegel à Monsieur Jean-Jacques Aillagon, Ministre de la Culture et de la Communication, 2003.

dedotto che coloro che vedono immagini violente in televisione subiscono degli effetti psicologici uguali a quelli che subirebbero se fossero sottoposti ad una situazione di violenza reale.

E' stato parimenti osservato che la visione, da parte dei minori, di scene pornografiche in televisione può condurre a comportamenti perversi⁵, come sottolineato pure da Yves D'Eronville, funzionaria del Ministero della Cultura francese, incontrata a Parigi presso il ministero.

Il professore Didier Sicard, presidente del Comité Consultatif National d'Ethique francese, ha evidenziato che gli effetti emozionali causati dall'esposizione ad immagini violente trasmesse in tv provocano delle reazioni di timore, ansia e sconforto. L'esposizione prolungata porta inoltre ad una desensibilizzazione dello spettatore, il quale si abitua così alla violenza.

Si è anche puntualizzato⁶ che coloro che sono abituati alla violenza televisiva sopravvalutano il rischio di divenire, essi stessi, vittime di aggressioni e ciò aumenta la loro ansia e il loro sentimento di insicurezza e fa diminuire la fiducia verso gli altri.

In uno studio portato a termine dallo psicologo Serge Tisseron⁷ è emerso che le immagini violente provocano effetti diversi dalle altre immagini e precisamente:

- Angoscia
- Collera
- Paura
- Vergogna

Negli USA diverse ricerche hanno dimostrato che la visione di scene di violenza in tv aumenta la tendenza dei bambini a comportarsi più aggressivamente, a litigare con i compagni e a colpire violentemente oggetti inanimati⁸.

Gli orientamenti di ricerca più recenti, tuttavia, sottolineano la necessità di teorizzare sempre il consumo come pratica sociale contestualizzata, vale a dire come un comportamento

⁵ *Ibidem.*

⁶ Studio eseguito da Gerbner e colleghi nel 1982.

⁷ Paris, Armand Colin, 2000.

⁸ Barrie, Gunter, *The question of media violence, in media effects: advances in theory and research*, Jennings Bryant & Dolf Zillman, 1994.

che va giudicato in relazione con le caratteristiche del soggetto, le relazioni con gli adulti e con il gruppo dei pari, la scolarizzazione, la propria cultura di riferimento, ecc⁹.

Dati rilevanti degli studi eseguiti in Francia, Gran Bretagna, Italia e USA.

I minori guardano la tv da soli?

Molte delle ricerche effettuate nei paesi oggetto di analisi hanno dedicato particolare attenzione alla valutazione del tempo che i minori passano da soli davanti alla televisione. Tali ricerche hanno dimostrato che se è ormai scontato che la televisione è uno dei mass media più diffusi in tutte le famiglie, è pur vero che vi è una “sovrabbondanza” del mezzo.

L’attenzione per questo tipo di indagine ha una sua evidente ragione: maggiore è la disponibilità per i minori di disporre del mezzo autonomamente, e dunque senza il controllo parentale, maggiore si fa la necessità di strumenti di controllo indipendenti dalla valutazione da parte dei componenti più grandi del nucleo familiare. Negli Usa, in ogni casa, si registra la presenza di diversi apparecchi televisivi, molti dei quali sono spesso posizionati all’interno delle stanze da letto dei minori. Ciò che appare significativo è che un quarto dei bambini tra i 2 ed i 4 anni hanno la disponibilità di un apparecchio televisivo e che ben più della metà degli adolescenti tra gli 8 ed i 18 anni hanno la possibilità di guardare la tv senza controllo parentale. Sul punto si riportano i dati disponibili al 1999 con particolare riferimento alla percentuale di minori americani che possiede un apparecchio televisivo nella propria stanza

Tabella 2 - Usa: apparecchi televisivi a disposizione dei minori

FASCE D'ETA'			
2-4 anni	5-7 anni	8-13 anni	14-18 anni
26%	39%	65%	65%

Fonte: *Kids media, the new Millennium*, Donald F. Roberts, Ph.D., Ulla G. Foehr, Victoria J. Rideout, Mollyann Brodie, Ph.D., Novembre 1999, studio eseguito dalla Kaiser Family Foundation.

⁹ Sul punto Casetti F., 1995, *L'ospite fisso. Televisione e mass media nelle famiglie italiane*, Milano, 1995; .Moore, *Il consumo dei media*, Bologna 1998; Silverstone, *Perché studiare i media*, Bologna, 2002.

La seguente tabella mostra, invece, il rapporto tra apparecchi televisivi posseduti nelle case degli americani e quelli che sono a disposizione dei ragazzi perché si trovano nelle loro stanze.

Tabella 3 - USA: Apparecchi televisivi a disposizione dei minori in casa e nella stanza

	FASCE D'ETA'	
	2-7 anni	8-18 anni
Casa	100%	99%
Stanza da letto	32%	65%

Fonte: *Kids media, the new Millennium*, Donald F. Roberts, Ph.D., Ulla G. Foehr, Victoria J. Rideout, Mollyann Brodie, Ph.D., Novembre 1999, studio eseguito dalla Kaiser Family Foundation.

Un'indagine analoga (sebbene i criteri di svolgimento delle indagini e le fasce di età di riferimento siano diversi rispetto allo studio fatto negli USA) è stata svolta nei paesi europei dove è emerso, come si evince dalla seguente tabella, che molti bambini hanno, all'interno della propria stanza da letto un apparecchio televisivo che guardano da soli. Essi, conseguentemente, sfuggono ad un controllo dei genitori e possono liberamente vedere anche quei programmi che sarebbero sconsigliati ai minori, ma che, proprio per il loro contenuto, sono considerati più interessanti dagli stessi.

Tabella 4 - Francia Gran Bretagna ed Italia: apparecchi TV a disposizione dei minori in casa e nella stanza

		FASCE D'ETA'			
		6-7	9-10	12-13	15-16
Francia	Casa	99	99	98	100
	Stanza da letto	16	25	30	40
Gran Bretagna	Casa	85	99	99	97
	Stanza da letto	50	57	69	75
Italia	Casa	-	-	95	95
	Stanza da letto	-	-	52	54

Fonte: Oxford University Centre of Socio-legal Studies, *Parental Control of Television Broadcasting*, 1999.

Con specifico riferimento alla situazione italiana, è stato, inoltre, evidenziato che la percentuale di minori che guarda la televisione da soli è alta soprattutto nella fascia di età

compresa tra i 15 e i 17 anni, mentre i minori di età compresa tra i 3 e i 6 anni in genere guarda la televisione insieme ai familiari, soprattutto nelle ore serali.

Tabella 5 – Italia: quanti minori guardano la TV da soli?

	FASCE D'ETA'			
	3-5	6-10	11-14	15-17
Di mattina appena alzato				
Da solo	14,3	19	15,2	12,7
Con familiari	19,2	12,5	9,3	6,2
In mattinata				
Da solo	7,1	3	3,5	3,7
Con familiari	4,2	1,9	1,2	1
Ora di pranzo				
Da solo	1,4	0,9	3,6	11,3
Con familiari	13,5	28	41,5	41,3
Primo pomeriggio				
Da solo	19,1	28,4	34,9	30,3
Con familiari	26,3	25,4	19	13,9
Tardo pomeriggio				
Da solo	17,6	27,7	31,5	27,3
Con familiari	44,2	35,7	25,2	14,5
Ora di cena				
Da solo	2,5	2,2	3,4	3,1
Con familiari	40,4	59	66,3	65,3
Dopo cena				
Da solo	2,6	4	13,3	24,8
Con familiari	26,7	41,8	55,9	53
Di notte				
Da solo	0,3	0,5	3	7,7
Con familiari	0,3	1,5	1,3	1,5
Quando capita				
Da solo	2,6	6,1	15,4	16,4
Con familiari	2,1	2,7	3,8	3,1

Fonte: Indagine multiscopo dell'ISTAT sulle famiglie (2002): *I cittadini e le tecnologie della comunicazione*

I dati che precedono, oltre a dimostrare che anche in Europa - con particolare riferimento agli Stati analizzati - vi è la tendenza ad "aumentare" l'autonomia dal controllo parentale con l'aumentare dell'età degli adolescenti, rendono evidente anche il c.d. fenomeno della frammentazione, contrapposto all'immagine di una famiglia ideale in cui tutti i componenti, seduti dinanzi ad un apparecchio televisivo, guardano insieme la tv. Tale fenomeno, sempre più frequente e diffuso, è causato, tra i vari motivi, non soltanto dalla

presenza, all'interno della stessa casa, di vari televisori, ma anche dalla necessità dei minori, soprattutto nell'età della pubertà, di "fare tutto da soli".

Il tempo trascorso dai minori davanti alla tv

La tv, oltre che essere il mezzo mediatico più utilizzato dalle famiglie, è anche quello che, più degli altri, è in grado di influenzare il comportamento dei minori e degli adolescenti e le relazioni che questi instaurano con gli altri membri della società. Ogni giorno, infatti, i minori guardano molta televisione e, conseguentemente, sono esposti alla visione frequente di scene di violenza o di sesso esplicito. Tutto ciò avviene durante un'età in cui sono in fase di sviluppo e potrebbero avere qualche problema a distinguere tra realtà e fantasia.

Diventa quindi estremamente rilevante comprendere la quantità di tempo che i minori (inteso il termine in senso estremamente ampio) trascorrono innanzi alla televisione. Ciò che appare quale linea tendenzialmente comune può essere riassunto in tre affermazioni:

- 1) il tempo trascorso davanti alla tv varia al variare dell'età;
- 2) il tempo trascorso davanti alla tv cresce col crescere dell'età;
- 3) il tempo trascorso davanti alla tv dai più piccoli appare molto significativo.

Tabella 6 - USA: tempo trascorso dai minori di diversa età davanti alla TV ogni giorno

	FASCE D'ETA'			
	2-4	5-7	8-13	14-18
Tempo in minuti	119	120	217	163

Fonte: *Kids media, the new Millennium*, Donald F. Roberts, Ulla G. Foehr, Victoria J. Rideout, Mollyann Brodie, Novembre 1999, Kaiser Family Foundation; elaborazione Fondazione Rosselli.

In Francia e Gran Bretagna la media di minuti che i minori passano davanti alla televisione è molto alta e cresce con l'avanzare dell'età

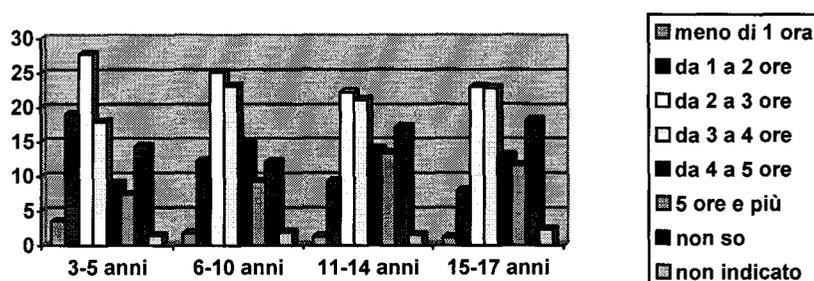
Tabella 7 - Francia e Gran Bretagna: tempo trascorso dai minori di diversa età davanti alla TV ogni giorno

	FASCE D'ETA'		
	9-10	12-13	15-16
Francia	74 minuti	91 minuti	103 minuti
Gran Bretagna	142 minuti	164 minuti	171 minuti

Anche in Italia il tempo di esposizione varia con l'età e sono i minori di età compresa tra i 6 e i 14 anni a passare più tempo davanti al televisore

Tabella 8 - Italia: tempo trascorso dai minori di diversa età davanti alla TV ogni giorno

Tempo di esposizione	FASCE D'ETA'			
	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni
Meno di 1 ora	3,5	1,8	1,3	1,2
Da 1 a 2 ore	19	12,2	9,3	7,9
Da 2 a 3 ore	27,7	25,1	22,2	23
Da 3 a 4 ore	17,9	23,1	21,1	22,8
Da 4 a 5 ore	9	14,6	14	13
5 ore e più	7,3	9,2	13,3	11,6
Non so	14,3	12,1	17,2	18,2
Non indicato	1,4	12,1	17,2	18,2
Totale	100	100	100	100



Fonte: ISTAT, *I cittadini e le tecnologie della comunicazione*, Indagine multiscopo dell'ISTAT sulle famiglie, 2002.

I contenuti "pericolosi"

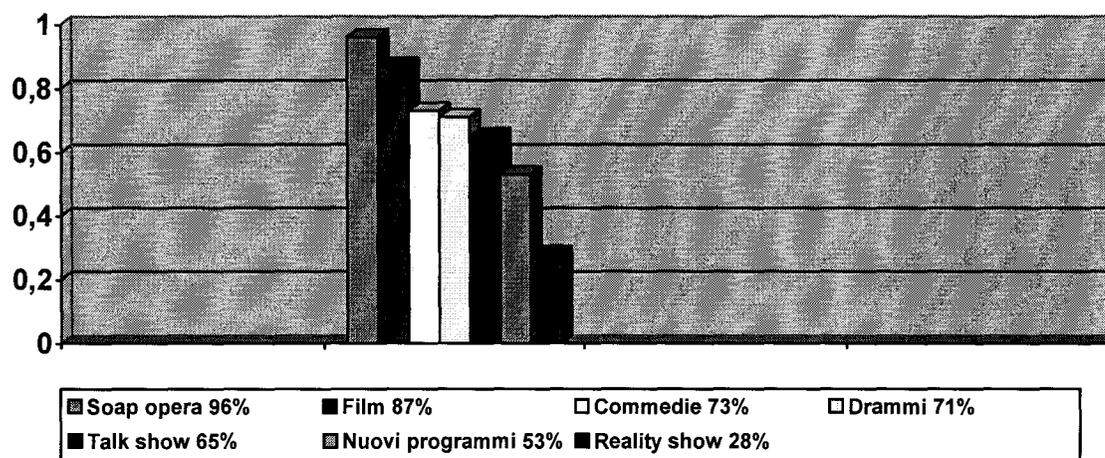
Riguardo al contenuto, una statistica effettuata sui programmi televisivi americani ha dimostrato che negli show trasmessi negli anni 2001-2002 le percentuali di scene di sesso sono state molto alte. Ciò dimostra che, al fine di rispondere all'imperativo di produrre programmi da esportare dovunque, il sesso (e la violenza) costituendo argomenti che attirano un'alta percentuale di telespettatori, rappresentano l'oggetto di un alto numero di scene, come emerso dall'incontro con Hugh Stevenson, direttore associato per la protezione internazionale del consumatore presso la Federal Trade Commission, in USA.

Tabella 9 – USA: incidenza delle scene di sesso su talune tipologie di programmi

	Tutti gli show	Show in prima serata	Primi 20 top show per teenagers
Percentuale di scene di sesso	64%	71%	83%

Fonte: A Biennial Report of the Kaiser Family Foundation 2003, *Sex on tv 3*, Executive Summary

Le soap opera, i film e le commedie sono i programmi in cui le scene di sesso sono più numerose



Fonte: A Biennial Report of the Kaiser Family Foundation 2003, *Sex on tv3*, Executive Summary.

Sembra esistere una relazione causale tra tv violenta e comportamento violento, come già ampiamente dimostrato dagli studi riportati sopra, e come ribadito da Jana Novak, consigliere del senatore Sam Brownback, nel corso dell'incontro svoltosi a Washington lo

scorso novembre, la quale ha anche sottolineato che nel rapporto “tv violenta - comportamento violento” esiste un nesso eziologico forte tanto quanto quello che esiste tra taluni agenti esterni e alcune malattie.

La BBC1, la BBC2 la ITV e Channel 4 hanno eseguito uno studio analogo in Gran Bretagna su tv e violenza, al fine di verificare come la violenza in tv viene percepita dai telespettatori. La violenza è stata divisa in 3 categorie:

- violenza accidentale (non intenzionale e causata da incidenti e disastri naturali);
- aggressione (violenza comprendente la distruzione intenzionale di oggetti inanimati);
- violenza interpersonale intenzionale

L’analisi svolta, la quale ha tenuto conto delle scene di violenza, divise per categorie, trasmesse ogni ora, ha dimostrato che nell’ultimo anno le rappresentazioni di violenza accidentale sono diminuite, mentre quelle di aggressione e di violenza intenzionale sono aumentate

Tabella 10 – Gran Bretagna: incidenza delle scene di violenza nella programmazione televisiva

	Violenza accidentale		Aggressione		Violenza interpersonale intenzionale		Totale scene
	Numero di scene	Percentuale	Numero di scene	Percentuale	Numero di scene	Percentuale	
2001	376	18	221	11	1482	71	2079
1999	450	24	131	7	1295	69	1877
1998	440	27	65	4	1126	69	1631
1997	285	17	91	6	1272	77	1648

Fonte: *Depiction of violence on terrestrial television*, Briefing update, April 2002. BBC, BSC, ITC.

E’, quindi, emerso che l’impatto di un programma si misura in funzione del pubblico al quale è destinato e dunque delle scelte riguardanti l’orario di programmazione. Ugualmente importante è il contesto sociale. E’ stato osservato che la violenza costituisce uno degli elementi importanti di alcuni programmi e la sua rappresentazione, se troppo eccessiva o brutale, può provocare ansia nei minori¹⁰.

¹⁰ *Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision*, gennaio 2003.

La responsabilità per il controllo del contenuto della programmazione

Altro forte elemento di dibattito è costituito dalla questione della attribuzione della responsabilità in ordine al controllo sul contenuto della programmazione televisiva. Le soluzioni ipotizzabili (per sé considerate o, come appare più plausibile, in concorso fra loro) sono varie: genitori, broadcasters e istituzioni pubbliche.

Da un'indagine statistica effettuata in Italia, la responsabilità sulla protezione dei bambini è variamente attribuita ai genitori, alle emittenti televisive e allo Stato. Un'alta percentuale di intervistati ha dichiarato che è compito dei produttori prestare attenzione al contenuto dei programmi trasmessi ovvero dei genitori di vegliare sul contenuto dei programmi cui assistono i figli. Sono sicuramente pochi coloro che ritengono sia compito dello Stato intervenire vietando o censurando determinati tipi di programmi.

Tabella 11 - Italia: la responsabilità per il controllo del contenuto trasmissioni televisive

Modalità di risposta	Giovani sotto i 25 anni	Donne	Capifamiglia	Persone senza titolo di studio/ licenza elementare
I produttori devono fare attenzione a cosa trasmettono	37,1	42	43,4	39,8
Devono essere i genitori a proteggerli	32,2	39,6	37,2	41,4
Deve intervenire lo Stato per tutelare i minori	12,7	11,4	13,5	11,8
E' bene che i bambini imparino com'è fatto il mondo	19,7	8,7	7,8	7,7

Fonte: Indagine Censis, 2001.

In modo analogo in USA è stata espressa, da parte di Jana Novak - Senior Policy Advisor del Senatore Sam Brownback - l'idea di un modello di Stato non troppo interventista, che delinea semplicemente i principi guida, lasciando ai produttori e ai genitori il compito di operare attivamente al fine di assicurare una maggiore protezione ai minori. Ciò è peraltro in linea con le aspettative dei broadcasters i quali - secondo quanto puntualizzato da John Orlando - vice presidente relazioni esterne della National Association of Broadcasters, NAB - si oppongono ad ogni genere di intervento dello Stato, preferendo che la materia venga disciplinata in via autoregolamentare.

Tutto ciò ha trovato espressione nel Telecommunication Act il quale, come sottolineato da Barbara Kreismann – responsabile della divisione video della FCC - non prevede alcuna valutazione, da parte delle istituzioni, del contenuto dei programmi trasmessi. Il suggerimento è, quindi, quello di non istituire commissioni di valutazione governative, ma di lasciare spazio alle emittenti televisive e alle commissioni da loro create. Sembra che questa sia, secondo Anna Holmquist Davis - direttore ufficio relazioni con il Congresso della FCC - una buona posizione di equilibrio tra le esigenze dei produttori cinematografici e televisivi da una parte, e le istanze sociali dall'altra. Tale posizione di equilibrio è stata mantenuta, sempre ad opinione della Davis, anche nell'alternanza tra governi democratici e repubblicani. Ed infatti i primi si sono sempre dimostrati sensibili alla esigenza di stimolare la produzione cinematografica e televisiva americana, facendo al contempo, particolare attenzione al contenuto culturale dei media, gli altri si sono fatti sempre portatori di ideali etici estremamente forti. Di fatto, tutte le proposte dirette ad introdurre una normativa più rigorosa in riferimento alle scene di violenza fisica e verbale, come evidenziato da Richard Kelly - legale della FCC - non vengono portate avanti, attribuendo così ai broadcasters l'onere della scelta della programmazione televisiva.

In Gran Bretagna si è manifestata una tendenza diversa. E', infatti, emerso che nell'opinione comune, sono principalmente i genitori che devono prestare attenzione al contenuto dei programmi, evitando che i minori vedono trasmissioni che per il loro contenuto non sono a loro adatte. Parte degli intervistati, invece, vorrebbe che vi fosse un controllo congiunto di broadcasters e genitori, ritenendo che così facendo si possa assicurare ai minori una maggiore protezione. Non si è fatto, invece, alcun riferimento ad un controllo da parte dello Stato il cui compito, come evidenziato da Robin Duvall - funzionario della BBC incontrato a Londra - può essere solo quello di fissare dei parametri generali, delegando ai broadcasters l'organizzazione e la selezione dei contenuti, nonché la promozione di organismi che controllino *a posteriori*, l'applicazione delle norme di legge e delle disposizioni autoregolamentari.

Tabella 12 – Gran Bretagna la responsabilità per il controllo del contenuto trasmissioni televisive

	1999 - %	2000 - %	2001 - %	2002 - %
Genitori	62	66	62	65
Broadcasters	6	6	10	8
Entrambi	31	31	28	27

Fonte: *The Public's View 2002* an ITC/BSC research publication, Robert Towler, research conducted by British Market research Bureau International.

Polarizzare il compito di controllare il contenuto dei programmi interamente sulle sole famiglie, tuttavia, presenta uno svantaggio, come sottolineato dal Ministro della cultura britannico, Tessa Blackstone, nel corso dell'intervista svoltasi nella capitale inglese. Il rischio è che all'interno della famiglie più povere o con un basso livello culturale, o delle famiglie in cui il crimine e la violenza rappresentano un aspetto fondamentale dell'educazione impartita ai figli, si possa verificare una spiccata propensione a guardare determinati programmi e ad esaltare i valori negativi in essi contenuti.

Capitolo II

I MODELLI DI PROTEZIONE: LE NORME, LE REGOLE E I PRINCIPI DI CONDOTTA

Premessa

Durante l'analisi svolta nei quattro paesi oggetto di indagine, è stato possibile individuare quattro tipologie di strumenti impiegati nella salvaguardia dei minori dai pericoli della televisione:

- ❖ le norme, le regole ed i principi di condotta
- ❖ il rating dei programmi televisivi
- ❖ le fasce orarie di trasmissione protetta
- ❖ i dispositivi tecnologici

Tale configurazione tiene conto esclusivamente dei mezzi utilizzati in Francia, Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti. Tutto quanto segue, dunque, deve essere inteso come riferentesi esclusivamente alle realtà esaminate, senza alcuna pretesa di completezza. L'indagine – ad oggi - non tiene conto di realtà europee particolarmente rilevanti che dovrebbero comunque costituire oggetto di analisi di una successiva ricerca.

Un primo strumento utilizzato per la protezione dei minori dagli effetti nocivi di parte della programmazione televisiva è quello dei documenti ufficiali, promulgati da istituzioni nazionali o sovranazionali, che si preoccupano di stabilire delle regole di condotta, rivolte alle emittenti, ed atte a perseguire lo scopo indicato.

Entro questa tipologia vengono fatti rientrare, in realtà, documenti di natura molto diversa, che vanno dalle direttive comunitarie per i paesi dell'Unione Europea, alle leggi nazionali e federali (nel caso degli Stati Uniti), agli atti di concessione che i governi rilasciano alle emittenti radiotelevisive o, ancora, ai codici di autoregolamentazione che i broadcasters si possono dare.

La ragione della scelta metodologica della condivisione in un'unica categoria, risiede nella circostanza che si tratta sempre di atti che indicano doveri (più o meno elencati con

precisione e più o meno differenti nel livello di cogenza) oppure linee di indirizzo per gli operatori del settore.

La regolamentazione europea

Quanto agli organismi sovranazionali, un esempio significativo di enunciazione di principi a livello europeo è dato dalla direttiva europea 89/552/CEE, c.d. “Televisione senza frontiere”¹¹, il cui art. 22 stabilisce che

1. Gli Stati membri adottano le 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 minorenni, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita.
2. I provvedimenti di cui al paragrafo 1 si applicano anche agli altri programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, a meno che la scelta dell’ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minorenni che si trovano nell’area di diffusione assistano normalmente a tali programmi.
3. Inoltre, qualora tali programmi siano trasmessi in chiaro, gli Stati membri fanno sì che essi siano preceduti da un’avvertenza acustica ovvero siano identificati mediante la presenza di un simbolo visivo durante tutto il corso della trasmissione.

La direttiva riserva particolare attenzione anche ai temi che potrebbero provocare incitamento all’odio basato su motivi discriminatori relativi alla razza, al sesso, alla religione o alla nazionalità. Essa infatti prevede che gli Stati membri vigilino affinché tali contenuti siano evitati nelle trasmissioni televisive. Si tratta, com’è evidente, di un principio di portata generale, non rivolto specificamente alla tutela dei minori, i quali tuttavia vi rientrano in quanto anch’essi soggetti di diritto.

Articolo 22 bis

Gli Stati membri fanno sì che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all’odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità.

¹¹ Adottata dal Consiglio della CEE il 3 ottobre 1989 in accordo con il Parlamento europeo, come modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio Pubblicata in G.U. L 202 del 30 luglio 1997.

Le norme della direttiva risultano di nodale importanza con riferimento a due differenti aspetti. Essa infatti detta, agli artt. 22 e 22 bis, principi che assumono una doppia valenza:

- 1) devono essere rispettati all'interno di ogni Stato membro;
- 2) diventano criterio di valutazione per l'avvio di un procedimento rivolto alla sospensione della trasmissione di un programma, proveniente da un diverso Stato membro, all'interno di un altro Stato membro.

Quanto a questo secondo profilo, preme qui sottolineare come la direttiva abbia dotato gli Stati membri di uno strumento volto a garantire l'idoneità, per un pubblico di minori, anche delle trasmissioni transfrontaliere.

In deroga transitoria alla regola generale della libertà di ricezione e della non restrizione alla trasmissione, l'articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva consente agli Stati membri, a condizione di seguire una procedura speciale, di adottare provvedimenti contro le emittenti soggette alla giurisdizione di un altro Stato membro che violino in misura "manifesta, seria e grave", l'articolo 22 e/o l'articolo 22 bis della direttiva; tale articolo è posto a tutela dei minori contro programmi che possano nuocere gravemente al loro "sviluppo fisico, mentale o morale" e a garanzia che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità.

Lo Stato membro ricevente deve rispettare una serie di condizioni specifiche. L'emittente deve avere violato l'articolo 22 e/o 22 bis in almeno due occasioni precedenti. Lo Stato membro interessato deve notificare per iscritto all'ente televisivo e alla Commissione le violazioni contestate, nonché i provvedimenti che intende adottare in caso di recidiva. Ove le previste consultazioni non abbiano consentito di raggiungere una composizione amichevole entro un termine di quindici giorni a decorrere dalla notifica ed ove si constati il ripetersi della violazione contestata, lo Stato membro ricevente può prendere misure provvisorie unilaterali contro l'emittente televisiva di cui trattasi.

Entro due mesi dalla notifica delle misure adottate da parte dello Stato membro la Commissione deve decidere se esse sono compatibili con il diritto comunitario. In caso di decisione negativa, essa può chiedere allo Stato membro ricevente di porre fine d'urgenza alle misure in questione. (...)

La Commissione sottolinea tuttavia che nel valutare i provvedimenti adottati a norma dell'articolo 2 bis, paragrafo 2, essa si è basata su considerazioni di fatto e di diritto, mentre la valutazione di ordine morale del contenuto dei programmi è funzione della sensibilità di ciascuno Stato membro, che ha la responsabilità principale di autorizzare o

vietare determinate trasmissioni da parte di emittenti soggette alla propria giurisdizione e che possono ricadere nel campo di applicazione dell'articolo 22. L'eventualità di una diversa valutazione tra le autorità del paese d'origine e quelle del paese di ricezione è già prevista dalla direttiva.

Inoltre, i provvedimenti presi dallo Stato di ricezione sono senza pregiudizio di quelli adottati eventualmente dallo Stato membro competente per l'ente televisivo di cui trattasi. Non si tratta quindi di un trasferimento di competenza da uno Stato all'altro, bensì di una possibilità eccezionale offerta allo Stato ricevente di adottare adeguati provvedimenti secondo una precisa procedura a salvaguardia dei propri interessi in situazioni particolarmente gravi.

È peraltro importante sottolineare che, tenuto conto del sistema di regole comunitarie predisposto dalla direttiva (articolo 2 bis, paragrafo 1), gli Stati membri non possono applicare alle emittenti soggette alla loro giurisdizione criteri morali discriminatori: non sarebbe accettabile un trattamento più rigoroso nei confronti dei programmi destinati ad essere ricevuti nel loro territorio e un trattamento più permissivo nei confronti dei programmi destinati all'estero (caso tipico, i programmi dei canali via satellite). Per contro, gli Stati membri hanno il dovere di vigilare a che tutte le emittenti soggette alla loro giurisdizione rispettino le disposizioni previste dall'articolo 22.¹²

La stessa direttiva, nel testo novellato nel 1997, prevede, all'art. 22 ter, la necessità di un'indagine sugli eventuali vantaggi e inconvenienti di ulteriori provvedimenti volti a facilitare ai genitori o ai tutori il controllo dei programmi che potrebbero essere visti dai minori, valutando l'opportunità di:

- prescrivere che i nuovi apparecchi televisivi siano dotati di dispositivi tecnici che consentano ai genitori o tutori di inibire la visione di taluni programmi;
- predisporre adeguati sistemi di classificazione;
- incoraggiare politiche di visione per le famiglie e altre misure di carattere educativo o di sensibilizzazione;
- tener conto dell'esperienza acquisita in questo campo in Europa o altrove e dell'opinione delle parti interessate, quali emittenti, produttori, educatori, specialisti di comunicazione e relative associazioni.

¹² Quarta relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni in applicazione della direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere", pagg. 15 e16, in http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twtf/applica/comm2002_778final_it.pdf

A conclusione dell'indagine¹³ richiesta dalla Commissione Europea al fine di verificare lo stato di attuazione della direttiva 89/552/CEE ed eseguita dall'Oxford University Centre of Socio-legal Studies, presso l'Università di Oxford, le principali conclusioni sono state le seguenti:

1. I bambini guardano sempre più spesso la televisione senza alcuna supervisione e l'esplosione del numero di canali televisivi rende difficile il compito delle autorità preposte a disciplinare il settore. La tecnologia digitale consente agli spettatori di crearsi un palinsesto personalizzato, mentre la diffusione su Internet rende impossibile il controllo del contenuto delle trasmissioni.
2. Le misure tecniche non possono sostituire completamente la responsabilità delle emittenti e delle famiglie.
3. È necessario promuovere iniziative di carattere educativo o di sensibilizzazione in materia di trasmissioni audiovisive dannose, in tutte le loro forme, e di sistemi di protezione attuati.

Appare evidente che, come riconosciuto dalle stesse istituzioni europee, la questione della classificazione diviene essenziale. Bisogna tuttavia tenere conto di un ulteriore profilo del quale si tratterà più approfonditamente di seguito, ma che, per ragioni di completezza, è bene anticipare in questa sede: nella valutazione dei sistemi di classificazione è necessario avere ben presente che, come sottolineato dalla Commissione Europea¹⁴, le modalità di classificazione variano [non soltanto tra gli Stati membri dell'UE, ma] anche all'interno di un singolo Stato membro e/o di un paese terzo, secondo la forma di distribuzione. Un film classificato in un certo modo per il cinema, può essere classificato diversamente quando viene diffuso per televisione, o online o su videocassetta/DVD.

Oltre alle richiamate disposizioni di diritto comunitario, che sono state successivamente recepite nella legislazione degli Stati membri, vi sono ulteriori principi dettati nelle singole legislazioni nazionali. Le disposizioni più significative sono analizzate nel paragrafo che segue.

¹³ *Study on Parental Control on Television Broadcasting*, University of Oxford, 1999, http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/chapter2.pdf

¹⁴ Si veda nota 11.

I principi espressi in atti legislativi

In tema di programmazione televisiva, nella maggior parte degli ordinamenti giuridici statali, è possibile rinvenire atti normativi che, in maniera mirata o facendo riferimento ad esigenze di tutela della persona in generale, dettano principi che ben si attagliano ad istanze relative alla tutela dei minori. E' questo il caso della Francia, della Gran Bretagna e degli Stati Uniti, nei quali è codificato un principio di libertà di comunicazione che trova (o deve trovare) il suo contraltare in un obbligo di protezione dei minori che ha la sua esplicazione attraverso divieti assoluti di trasmettere programmi osceni¹⁵, nonché di mandare in onda in determinate fasce orarie programmi indecenti o che possano nuocere allo sviluppo fisico, mentale e morale dei minori.

In particolare, il **quadro normativo francese** è costituito sia dalla legge 30 settembre 1986 n. 1067¹⁶, sia da una serie di direttive adottate dal Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA). La legge ha indicato i principi generali in materia di regolamentazione delle trasmissioni audiovisive statuendo, all'art.1, che *“la comunicazione audiovisiva è libera e può essere limitata soltanto (...) da misure richieste per la tutela della dignità della persona”*. In tali misure rientrano senz'altro quelle prese a tutela dei minori e di cui si è parlato con riferimento all'attuazione della direttiva “Televisione senza frontiere”.

In **Gran Bretagna** la normativa di riferimento generale per le trasmissioni radio e televisive è il Broadcasting Act del 1990, come successivamente integrato e modificato. Esso prevede e stabilisce i *consumer protection standards* in tema di buon gusto e decenza, violenza, imparzialità etc., a cui tutti i servizi devono conformarsi.

In particolare, la Section 6 del Broadcasting Act stabilisce che i servizi televisivi concessionari non debbano programmare nulla che possa:

- offendere il buon gusto e la decenza;
- incoraggiare o incitare a delinquere;
- indurre ad offendere i sentimenti del pubblico.

¹⁵ Per l'approfondimento del concetto di “oscenità” si rinvia all'Appendice dedicata agli Stati Uniti.

¹⁶ Reperibile su www.csa.fr

Negli **Stati Uniti** la legge federale¹⁷ proibisce qualunque tipo di censura del materiale mandato in onda e qualunque interferenza con la libertà di espressione in materia di broadcasting. Il Communication Decency Act, tuttavia, regola la messa in onda di programmi che utilizzano linguaggio indecente. Tale aspetto, trattandosi di una regolamentazione attinente agli orari di trasmissione, verrà trattata nella sezione dedicata al *watershed*.

In **Italia** (ma si consideri che quanto si dirà va letto anche in una ottica di bilanciamento con la tutela costituzionale della libertà di espressione e di manifestazione del pensiero) è previsto un generale divieto di trasmissione televisiva di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori, che contengono scene di violenza gratuite o pornografiche, che inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità. La normativa, inoltre, ha previsto gli orari di trasmissione di determinati programmi, come più analiticamente indicato nella sezione dedicata al *watershed*¹⁸.

I codici di condotta per le emittenti

In alcuni casi la scelta di tutela si è orientata per l'indicazione di standard qualitativi e principi di comportamento per le emittenti attraverso la emanazione di codici di condotta. Tale forma di regolamentazione può trovare espressione in codici emanati da autorità di controllo delle emittenti televisive (è questo il caso della Gran Bretagna), che, nel complesso dei doveri e degli obblighi programmatici imposti alle emittenti, introducono alcune disposizioni dedicate alla tutela del pubblico più giovane, ovvero in codici di autoregolamentazione, sottoscritti dalle emittenti pubbliche e private e dedicati esclusivamente al tema della programmazione televisiva e protezione dei minori, così come avvenuto in Italia.

L'esperienza inglese

Il sistema adottato in **Gran Bretagna** si rivela imperniato su una costruzione gerarchica. La normativa di riferimento¹⁹, infatti, impone alla Broadcasting Standard Commission, BSC – organo che ha poteri regolatori nei confronti di tutte le emittenti televisive, pubbliche e private – l'obbligo di elaborare un codice che indichi le regole con riferimento a:

- pratiche da seguire in ordine alla rappresentazione della violenza;

¹⁷ Communication Decency Act, contenuto nel titolo V del Communications Act del 1996 intitolato Obscenity and violence.

¹⁸ Fasce orarie durante le quali determinati programmi non possono andare in onda.

¹⁹ Section 108, supplementary Broadcasting Act 1996

- pratiche da seguire in relazione alla rappresentazione di scene di sesso;
- standard relativi al buon gusto e al comune senso del pudore²⁰.

La BSC emana codici di condotta in tema di standard dei programmi - *Code on Standards* - ed in tema di correttezza nelle trasmissioni - *Code on Fairness and Privacy*²¹.

Quanto alle specifiche esigenze dei minori, il *Code on Standard* prevede, oltre alla regolamentazione del sistema di watershed di cui si parlerà appresso, un generale dovere di informazione sulla natura ed il contenuto dei programmi.

I broadcasters hanno un chiaro dovere di fornire informazioni sufficienti sulla natura e il contenuto dei programmi in modo tale da permettere ai genitori di farsi un'opinione informata sull'adeguatezza dei programmi per i loro bambini²².

Sia le televisioni pubbliche che le emittenti private, devono adeguarsi ai principi stabiliti dalla BSC; ciò avviene attraverso la emanazione di ulteriori codici di condotta da parte della ITC – Independent Television Commission – e della BBC – British Broadcasting Corporation. La prima rilascia le licenze alle emittenti private e, attraverso l' *ITC Programme Code*²³, detta i principi a cui devono attenersi i produttori di programmi delle TV commerciali e i cui termini sono riportati anche nelle licenze; la seconda, organo di regolamentazione della TV pubblica, attraverso le *Producers Guidelines*²⁴, indica i principi che riguardano gli standards della programmazione.

In particolare il codice ITC fornisce un'indicazione di cosa si debba ritenere nocivo allo sviluppo dei bambini. La violenza non è l'unica ragione per cui un programma non è adatto alla visione familiare. Altri fattori includono il linguaggio scurrile o blasfemo, allusioni volgari, comportamenti sessuali espliciti e scene profondamente angoscianti. La disposizione relativa alle politiche sulla visione familiare²⁵ è interessante anche per un'altra ragione: l'affermazione, cioè, di dover arrivare ad un compromesso tra la necessità di proteggere i bambini e l'impossibilità di trasmettere programmi che, per rispondere agli interessi degli adulti, abbiano

²⁰ Letteralmente la s. 108 prevede la redazione di codici "giving up the guidance as to: a) practices to be followed in connection with the portrayal of b) practices to be followed in connection with the portrayal of sexual conduct; c) standards of taste and decency for such programmes generally".

²¹ Per i testi dei due codici si veda *Codes of Guidance, 1998*, in <http://www.bsc.org.uk/pdfs/research/bsscocode.pdf>

²² Art. 4 *Code on Standards Broadcasters have a clear duty to give enough information about the nature and content of programmes so as to allow parents to make an informed judgment on a programme's suitability for their children to see or hear.*

²³ *ITC Programme Code*, disponibile sul sito www.itc.org.uk/itc_publications/codes_guidance/programme_code/index.asp.

²⁴ Disponibili sul sito www.bbc.co.uk/info/bbc/guidelines.shtml

²⁵ Art. 1.2, *ITC Code*.

un contenuto non adatto ai minori. Infatti, dopo aver stabilito che “ non devono essere trasmessi contenuti sconvenienti per i bambini negli orari in cui si prevede una loro maggiore presenza davanti allo schermo”, le Guidelines della ITC affermano che:

Tuttavia la ITC accetta che, sebbene vi siano sempre dei bambini presenti tra i telespettatori, tale probabilità varia in relazione al tempo, al contenuto e al canale. La maggior parte delle famiglie non ha bambini e i telespettatori hanno il diritto di aspettarsi una grande varietà di programmi. Il necessario compromesso è incorporato nella Family Viewing Policy della ITC che presume esserci un progressivo declino, nel corso della sera, nella percentuale dei bambini che guardano la tv, accompagnato da una progressione di materiale più adatto agli adulti. All'interno di tale progressione le 21 è l'orario normalmente indicato come il limite fino al quale i broadcasters hanno la responsabilità di assicurare che non sia trasmesso niente di inadatto ai bambini. Più presto il programma è trasmesso, maggiore sarà l'attenzione da prestare. Né la programmazione dell'intera giornata né quella della prima serata sarà adatta a tutti i bambini. I licenziatari devono fornire sufficienti informazioni sia tramite modelli di programmazione, sia tramite avvisi on air, in modo tale da aiutare i genitori a scegliere i programmi.²⁶

Questa posizione anticipa la questione relativa alla necessità di una condivisione di responsabilità tra i diversi soggetti interessati alla protezione dei minori e che sarà analizzata dettagliatamente *infra*.

L'esperienza italiana

Il 29 novembre 2002 è stato firmato da tutte le emittenti nazionali e dalle associazioni delle emittenti locali, presso il Ministero delle Comunicazioni, il nuovo codice di regolamentazione per la tutela dei minori²⁷. Esso, pur ribadendo i principi di un altro codice già sottoscritto nel 1997²⁸, introduce, per la prima volta a livello di un codice di autoregolamentazione in Italia, un sistema di controllo e di sanzioni istituendo un comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori.

²⁶ 1.2 Family Viewing Policy and the Watershed *Material unsuitable for children must not be transmitted at times when large numbers of children may be expected to be watching. However the ITC accepts that, even though some children are always likely to be present in the audience, the likelihood varies according to the time, subject matter and channel. The majority of homes do not contain children and viewers have a right to expect a range of subject matter. The necessary compromise is embodied in the ITC's Family Viewing Policy which assumes a progressive decline throughout the evening in the proportion of children viewing, matched by a progression towards material more suitable for adults. Within the progression, 9pm is normally fixed as the time up to which licensees are responsible for ensuring that nothing is shown that is unsuitable for children. The earlier in the evening a programme is shown, the greater the care required. Not all daytime or early evening programming will be suitable for very young children. Licensees should provide sufficient information, in terms of regular scheduling patterns and on-air advice, to assist parents to make viewing choices.*

²⁷ <http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/591/CODICE.pdf>

²⁸ Codice di autoregolamentazione nei rapporti tra TV e minori, reperibile, fra gli altri, sul sito http://www.odg.mi.it/cod_min.htm.

Le imprese televisive firmatarie del codice in questione, ferma restando l'applicazione ed il rispetto delle norme vigenti a tutela dei minori ed in particolare le disposizioni contenute nell'art. 15, comma 10, della legge 223 del 1990, si impegnano, per quanto specificamente concerne la tutela dei minori, a:

- a) migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni televisive destinate ai minori;
- b) aiutare gli adulti, le famiglie e i minori ad un uso corretto ed appropriato delle trasmissioni televisive, tenendo conto delle esigenze del bambino, sia rispetto alla qualità, sia alla quantità.

Il codice prevede particolari strumenti per tutelare il pubblico dei minori, che consistono in un sistema congiunto di watershed e di segnalazione audiovisiva in ordine al contenuto dei programmi:

Nella consapevolezza della particolare attenzione da riservare al pubblico dei minori durante tutta la programmazione giornaliera e tenendo conto che in particolare nella fascia oraria dalle ore 19 alle ore 22.30 il pubblico dei minori all'ascolto, pur numeroso, è presumibile sia comunque supportato dalla presenza di un adulto, le imprese televisive si impegnano a:

a) dare esauriente e preventiva informazione – nell'attività di informazione sulla propria programmazione effettuata, oltre che sulle proprie reti, ad esempio a mezzo stampa, televideo, Internet – relativamente ai programmi dedicati ai minori e sull'intera programmazione, segnalando in particolare i programmi adatti ad una fruizione familiare congiunta e quelli invece adatti ad una visione per un pubblico più adulto, nonché a rispettare in modo più rigoroso possibile gli orari della programmazione;

b) adottare sistemi di segnalazione dei programmi di chiara evidenza visiva in relazione alla maggiore o minore adeguatezza della visione degli stessi da parte del pubblico dei minori all'inizio di ciascun blocco di trasmissione, con particolare riferimento ai programmi trasmessi in prima serata;

c) nel caso di Imprese televisive nazionali che gestiscono più di una rete con programmazione a carattere generalista e non con caratteristiche tematiche specifiche (quali, ad esempio, sportive o musicali), garantire ogni giorno, in prima serata, la trasmissione di programmi adatti ad una fruizione familiare congiunta almeno su una rete e a darne adeguata informazione.

In ordine ai film e alle fiction, ferma restando l'applicazione delle leggi vigenti, le emittenti televisive si sono impegnate a darsi strumenti propri di valutazione circa la

“programmabilità” di film, telefilm, etc., a tutela del benessere morale, fisico e psichico dei minori. Nel caso in cui le emittenti ritengano che un programma che debba andare in onda prima delle 22.30 sia prevalentemente destinato ad un pubblico adulto, esse devono annunciare, con congruo anticipo, che la trasmissione non è adatta agli spettatori più piccoli. E' prevista, per questa specifica ipotesi, la divulgazione di informazioni di avvertimento sulla natura della trasmissione e l'utilizzazione di sistemi di segnalazione iconografica che le imprese televisive si impegnano ad adottare.

Negli esempi fatti finora è prevalso uno dei due possibili approcci che sono stati seguiti nella stesura dei principi che regolano la materia del rapporto tra tv e minori, quello protezionista. Si tratta di una linea di tendenza che pare quantitativamente consolidata e che, partendo dall'idea della vulnerabilità dei bambini e della speciale responsabilità dei professionisti dei media nella loro salvaguardia, promuovono meccanismi di controllo e protezione rispetto a tutto ciò che può risultare dannoso. In altre parole sembra di poter affermare che tali principi vengano espressi nella forma di ciò che non deve essere mostrato, ciò che non deve essere detto, ciò che non deve essere sottinteso.

La qualità della programmazione

E' necessario, tuttavia, mettere in luce una diversa tendenza, che non si ispira totalmente ad una politica protezionista e che si basa sulla idea della qualità della programmazione. Il principio di fondo, infatti, non è costruito in termini di divieto alla trasmissione di particolari tipi di contenuto, ma si fonda sulla proposta di realizzare programmi specificamente pensati per le diverse fasce d'età, fornendo linee di indirizzo per la produzione e/o la messa in onda.

Il Contratto di servizio stipulato tra il Ministero delle Comunicazioni e la RAI per il triennio 2003 – 2005 prevede un articolo dedicato alla programmazione televisiva per i minori. L'impegno della televisione pubblica italiana ha ad oggetto una programmazione qualificata che, con riferimento in generale alla visione familiare e non alle fasce dedicate ai minori, impone standards qualitativi allargati. Si ritiene opportuno riportarne il testo al fine di consentire una migliore comprensione della impostazione citata.

1. Al fine di garantire la tutela dello sviluppo fisico, psichico e morale dei minori, nelle fasce orarie di trasmissione non specificamente dedicate ai bambini e ai ragazzi ma a

una visione familiare, comprese tra le ore 7 e le ore 22.30, la RAI realizzerà programmi riguardanti tutti i generi televisivi i cui contenuti rispondano a criteri di responsabilità e rispetto della dignità dei minori, evitando pertanto la messa in onda di programmi, anche d'informazione, e film contenenti scene di violenza gratuita o episodi che possano creare in loro angoscia, terrore o turbamento. La RAI si impegna altresì ad un controllo qualitativo e preventivo sul contenuto, i tempi e le modalità di trasmissione dei messaggi pubblicitari, che contraddistinguerà sempre mediante l'inserimento di marchi visivi e sonori.

Nelle stesse fasce orarie la RAI è tenuta a realizzare una quota di programmazione annuale per bambini e ragazzi, che dovrà essere pari almeno al 10 per cento, ed a realizzare programmi che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva, anche in considerazione degli indirizzi degli organi istituzionalmente preposti in materia di tutela dei minori e del vigente codice di autoregolamentazione relativo al rapporto tra TV e minori sottoscritto dalla concessionaria.

I programmi saranno di intrattenimento e di formazione per l'età infantile e per i ragazzi, su tematiche quali l'educazione civica, il rispetto per le norme ambientali e la natura, le forme divulgative di studio della storia, delle scienze e delle lingue straniere, le attività sportive, l'educazione sessuale, la conoscenza delle diversità etniche, culturali e religiose.

Immediatamente prima, durante e immediatamente dopo le trasmissioni espressamente dedicate all'infanzia e all'adolescenza, la RAI eviterà di trasmettere promo e trailer in contrasto con i principi descritti e telepromozioni curate da conduttori dei medesimi programmi.

2. Per la realizzazione dei programmi di cui al comma 1, la RAI si avvarrà dell'ausilio di commissioni, costituite dalle parti congiuntamente, di esperti particolarmente qualificati proposti in maggioranza dal Consiglio nazionale degli utenti. Tali organismi avranno anche il compito di esprimere pareri sulla qualità delle trasmissioni di cui al comma 1 nel rispetto degli indirizzi proposti dagli organi competenti in materia di tutela dei minori, nonché del codice di autoregolamentazione relativo al rapporto tra televisione e minori (...)

Negli **Stati Uniti** il Children's Television Act, promulgato dal Congresso nell'ottobre 1990 e successivamente rafforzato con una serie di nuove regole adottate nel 1996²⁹, impone che ogni emittente televisiva commerciale³⁰ diffonda settimanalmente almeno tre ore di programmi educativi ("educational") specificamente pensati e rivolti al pubblico dei bambini e dei ragazzi compresi fra i due ed i sedici anni. Per "programmi educativi" la legge intende "ogni trasmissione televisiva che soddisfi le esigenze educative e informative dei ragazzi di età inferiore ai sedici anni sotto ogni aspetto, incluse le loro necessità cognitivo-intellettive e socio-

²⁹ Cfr. Center for Media Education di Washington - www.cme.org/children/kids_tv/index_kids.html.

³⁰ La legge non si applica alle reti pubbliche.

emotive”³¹. I requisiti indispensabili stabiliti dalla normativa affinché una trasmissione possa essere considerata come educativa e, dunque, conteggiata nel computo delle tre ore settimanali sono i seguenti:

- avere un intento educativo di rilievo, con obiettivi chiaramente stabiliti e messi per iscritto;
- rivolgersi ad un preciso pubblico, identificato per fasce d’età;
- avere una durata di almeno 30 minuti;
- avere una cadenza regolare nel palinsesto;
- essere trasmessa tra le 7 e le 22.

La legge stabilisce inoltre che tali programmi devono essere chiaramente identificabili dal pubblico attraverso apposite icone che appaiono sullo schermo (in genere viene usata la sigla “E/I”, ovvero “Educational/Informational”) e che giornali e riviste si sono impegnate a pubblicare nelle loro pagine dedicate alla programmazione televisiva. Ogni emittente, infine, deve produrre trimestralmente e rendere pubblico un rapporto che metta in luce il lavoro compiuto e indichi le linee d’azione programmate per il periodo successivo. In questo modo il Children’s Television Act mira a stimolare il confronto tra il pubblico (in particolare le associazioni dei consumatori) e l’industria dei media, realizzando una sorta di “interactive television” basata sulla condivisione di responsabilità.

Le emittenti televisive che chiedono il rinnovo della propria licenza devono dimostrare di essersi adeguate alle disposizioni del Children Television Act.

³¹ Federal Communication Commission, Report and Order 2111 (1991).

Capitolo III

I MODELLI DI PROTEZIONE: IL RATING

Premessa

Una seconda tipologia di dispositivi atti a fornire una protezione ai minori davanti allo schermo è quella che utilizza procedure di *rating*, ovvero di valutazione e classificazione dei programmi. Lo scopo è quello di determinare se una certa trasmissione può o meno essere messa in onda, se può esserlo solo in determinati orari o con un'apposita segnalazione, o solo su canali criptati o su canali per cui è necessario sottoscrivere uno specifico abbonamento. Il rating dovrebbe fornire ai genitori informazioni sufficienti che permettano loro di stabilire se un determinato programma può essere visto dai figli minori. Esso, inoltre, deve contenere dettagliate informazioni su ogni trasmissione ed essere, allo stesso tempo, facile da comprendere e usare.

Il rating, pertanto, (come sostiene lo studio sulla vigilanza genitoriale prodotto dal Centre for Socio-legal Studies dell'Università di Oxford) costituisce il cuore di qualsiasi meccanismo di controllo parentale³². Esso, infatti, è da considerare sia come un sistema di protezione di per se stesso efficace, sia come una sorta di prerequisito o di background necessario al funzionamento delle altre tipologie di protezione che vedremo più avanti.

Il funzionamento dei sistemi di rating

Posto che i diversi Paesi hanno approcci altamente differenziati al problema i quali riflettono la loro storia e peculiarità culturale, per poter esaurientemente affrontare le problematiche di maggior rilievo connesse al rating procederemo in tre momenti:

- a. come avviene la valutazione ed il tipo di rating che viene fornito;
- b. come tali giudizi sono portati alla conoscenza del pubblico;
- c. chi svolge la funzione di valutazione dei programmi TV.

³² Oxford University Centre of Socio-legal Studies, *Parental Control of Television Broadcasting*, 1999, p. 56, disponibile sul sito www.europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/index_en.htm

È giusto precisare, inoltre, che i sistemi di rating sono molto più sviluppati per quanto riguarda i film e, in generale, la fiction e lo sono molto meno per tutti gli altri generi televisivi; la ragione di questo fatto è evidentemente storica, dato che il cinema ha fornito per primo il materiale per le preoccupazioni censorie dei governi.

Come avviene la valutazione per il rating

La modalità attraverso cui giungere ad un giudizio sui programmi televisivi può riferirsi ad una metodologia di tipo deterministico o non deterministico (cioè basato sulle opinioni dei membri di una commissione giudicante).

Nel primo caso, la procedura chiede di stabilire a priori un corpus di criteri da applicare in maniera rigorosa alla trasmissione da valutare; un esempio di questa metodologia, in generale poco seguita, ci viene offerto dall'emittente pubblica francese France 2, che ha stabilito dei criteri formali di valutazione sulla base di inchieste svolte su campioni di popolazione, in modo tale da avere un quadro della percezione sociale dell'impatto che certe immagini possono avere sul pubblico. A partire da questi criteri formali, ogni programma viene classificato da un apposito ufficio che compila per ciascuno un breve memorandum; questo è passato ad una commissione interna di 12 membri che decide in quale momento del palinsesto settimanale mandare in onda tale trasmissione.

Più diffuso è un sistema misto, semi-deterministico, che senza abbandonare la possibilità di stabilire dei criteri di valutazione, lascia comunque una certa flessibilità di giudizio ad una commissione che può considerare, per esempio, il contesto in cui certe scene sono inserite o i significati complessivi veicolati da un certo programma.

Ciò che ci sembra più interessante è considerare quali siano i criteri di rating. Lo studio già citato dell'Università di Oxford li raggruppa in quattro aree di giudizio (sesso, violenza, linguaggio e comportamenti, più una quinta area utile per inserirvi voci altrimenti non catalogabili).

Tabella 13 – Indicatori maggiormente utilizzati per la classificazione

Sesso	Violenza	Linguaggio	Comportamento	Altro
Deviazione sessuale	Violenza fisica	Eschatologico	Rischio di identificazione	Oscenità contro la morale pubblica
Scene di pornografia con minori	Violenza eccessiva	Linguaggio (limitato, forte)	Immagini positive di comportamento	Soggetti religiosi controversi
Relazioni sessuali tra uomini e animali	Scene di violenza forte a persone o animali	Sesso riempitivo	immorale, suicidio, uso modico o eccessivo di droghe	Glorificazione dell'ideologia nazista
Violenza sessuale o coercizione	Violenza vivida	(Raro, più intenso, frequente)	Violenza (enfasi nelle armi, mettere in risalto armi pericolose, risalto di tecniche criminali o nocive, indizione all'imitazione di crimini)	Glorificazione della guerra
Descrizioni sessuali	Orrore con violenza	Contenuto volgare	Effetti di abbruttimento (indebolire le inibizioni verso l'uso di violenza)	Intimidazione
Pornografia	Lieve violenza vivida	(raro, più intenso, frequente)	Incitamento	Tensione senza possibilità di scappare
Nudo integrale in un contesto sessuale	Violenza realistica		Incoraggiare al piacere sadico	Estremismo politico
Sesso esplicito simulato	Operazioni chirurgiche scioccanti		Promuovere l'odio e la vendetta	Sadismo
Relazioni sessuali complesse	Violenza media		Incitare all'odio razziale,	Shock emotivo
Sesso impressionistico	Violenza psicologica		Discriminazione sessuale	Finale brutto o aperto
Nudo frontale in un contesto non sessuale	Trauma psicologico		Discriminazione	
Implicazioni di sesso	Relazioni traumatiche tra genitori e figli			
Nudità non sessuale	Eccessiva indagine di forme patologiche			
	Fenomeni ipnotici			

Fonte: Oxford University Centre of Socio-legal Studies, *Parental Control of Television Broadcasting*, 1999.

La metodologia impiegata nei singoli paesi per giungere ad una valutazione, deterministica o meno, influenza la coerenza, la condivisibilità e, in parte, l'affidabilità del sistema di rating; tuttavia, non è affatto facile stabilire i criteri di valutazione e le rispettive fasce di età per le quali certi contenuti possono essere dannosi. A questo proposito, inoltre, è bene sottolineare come l'indicazione delle fasce di età sia tutt'altro che irrilevante: se in certi paesi esiste un numero ridotto di età discriminanti (come in Italia dove si distingue tra adatto a tutti, vietato ai minori di quattordici anni e vietato ai minori di diciotto anni), in altri vi è un'articolazione molto maggiore delle fasce di età (si considerino gli Stati Uniti dove il rating televisivo prevede una classificazione distribuita su sette fasce di età, peraltro riportate nel prosieguo).

Il tipo di informazioni fornite

E' possibile fare una significativa distinzione a proposito del tipo di informazioni che il giudizio su un certo programma fornisce agli interessati, generalmente i genitori o gli educatori dei bambini: esistono, infatti, un rating valutativo ed un rating descrittivo. Il primo ha lo scopo di fornire giudizi circa l'appropriatezza di un certo contenuto mediale rispetto ad un dato pubblico, mentre il secondo, su quello stesso contenuto, tende a fornire informazioni più o meno dettagliate. In altre parole, il rating descrittivo dice com'è un certo programma, a quale genere appartiene, se vi sono contenute immagini o situazioni problematiche e di quale tipo; il rating valutativo, invece, senza fornire questi dati, indica a quale fascia di età una trasmissione è adatta. Frasi che esprimono un rating di tipo descrittivo possono essere considerate le seguenti: "scene di nudo", "atti di violenza con ferite e sangue", oppure "linguaggio molto volgare", "presenza di scene angoscianti", "dilemmi morali ed esistenziali complessi"; sull'altro versante, invece, esempi di rating valutativo possono essere: "solo per adulti", "vietato ai minori di 14 anni", "si consiglia la visione con la presenza di un adulto", "per bambini di 6-9 anni", e così via.

La differenza fondamentale tra l'una e l'altra forma di rating è il tipo di approccio che queste hanno con le persone interessate a fruirne. Il rating valutativo, infatti, in qualche modo si sostituisce ai genitori togliendo loro la decisione su cosa sia giusto o no che i loro figli vedano: esso infatti fornisce già un'indicazione precisa di chi siano le persone che possono o non possono vedere quel dato programma. Dall'altra parte, invece, il rating descrittivo ripone nei genitori una maggiore fiducia e dà per scontata in loro un'autonoma capacità di decisione, per facilitare la quale provvede loro un insieme opportuno di dati obiettivi, finalizzato soltanto a delineare il programma nelle sue caratteristiche salienti rispetto alla decisione da prendere.

La classificazione è in genere accompagnata da simboli visivi o acustici il cui obiettivo è principalmente quello di rafforzare la vigilanza dei genitori, i quali vengono così allertati dalla presenza di una immagine o di un annuncio che contiene indicazioni sul contenuto del programma. Essa, inoltre, obbliga le emittenti televisive a rafforzare la propria vigilanza e a provvedere a classificare i programmi mandati in onda sulla base anche dell'orario di diffusione più adeguato.

I sistemi di avvertimento acustici sono costituiti da un annuncio letto da una persona o da una voce fuori campo che, all'inizio di un programma, mette in guardia circa la pericolosità del suo contenuto; chiaramente il suo svantaggio è la limitata durata temporale, mentre il suo vantaggio è quello di essere percepito più come un'informazione che come uno sgradevole richiamo.

Più diffusi sono i sistemi di segnalazione visiva, ovvero le icone che accompagnano la trasmissione dei programmi. Sebbene la simbologia utilizzata possa essere trattata in questa sede, se ne ritiene opportuna la trattazione unitamente all'indicazione dei soggetti preposti alla classificazione.

Chi svolge la funzione di valutazione dei programmi TV

Dall'analisi dei sistemi di rating adottati nei paesi analizzati emerge che gli stessi possono essere realizzati:

- dallo Stato;
- dalle industrie del settore;

E' tuttavia possibile che in altri Stati vengano disposti ulteriori sistemi di rating, per i quali si ritiene necessario approfondire lo studio.

Passando ad analizzare i singoli paesi, si è evidenziato che in **Francia** la legge ha genericamente previsto l'obbligo di protezione dei minori da programmi che potrebbero nuocere al loro sviluppo psichico e fisico. E' stato inoltre costituito il CSA, Conseil Superieur de l'Audiovisuel, organo governativo che con la direttiva del 2 luglio 1996, ha creato (di fatto, in concerto con le aziende televisive) una classificazione che distingue i film trasmessi alla tv in 5 categorie. E' così nata la *signalétique jeunesse* la quale è basata su cinque simboli visivi, ognuno corrispondente ad una categoria e ideato in ragione della possibilità di rischio crescente e di una crescente esigenza di tutela dei minori e degli adolescenti. Le categorie individuate e i relativi simboli sono:

Tabella 14 – La classificazione francese

Categoria	Contenuto	Simbolo
<i>Categoria I</i>	Opere per tutto il pubblico	Nessuna segnaletica
<i>Categoria II</i>	Programmi sconsigliati ai minori di 10 anni. Si tratta di opere contenenti scene suscettibili di urtare i minori di 10 anni La decisione degli orari di trasmissione è rimessa alle emittenti salvo il divieto di trasmissione durante i programmi dedicati ai bambini	
<i>Categoria III</i>	Programmi sconsigliati ai minori di anni 12 e opere proibite in sala ai minori di anni 12 Programmi/opere che ricorrono ripetutamente e sistematicamente a scene di violenza fisica e psicologica. Possono essere messi in onda soltanto dopo le 22, salvo casi eccezionali, e mai il martedì, il venerdì, il sabato e la vigilia dei giorni festivi. Non possono essere diffusi in prossimità di programmazioni per bambini	
<i>Categoria IV</i>	Opere e programmi televisivi sconsigliati ai minori di 16 anni o vietate nelle sale ai minori di 16 anni Programmi/opere a carattere erotico o di violenza, suscettibili di nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori. Possono essere messi in onda soltanto dopo le 22,30	
<i>Categoria V</i>	Opere e programmi televisivi sconsigliati ai minori di 18 anni o vietate nelle sale ai minori di 18 anni Programmi televisivi e opere a carattere pornografico o di estrema violenza, suscettibili di nuocere gravemente allo sviluppo dei minori. Esse sono totalmente vietate nei canali in chiaro	

Elaborazione: Fondazione Rosselli

Tali simboli hanno sostituito, nel 2002, i pittogrammi di diverso colore precedentemente utilizzati, considerati, dalla maggiore parte del pubblico francese, di difficile interpretazione. Nel giugno 2002 il CSA ha, pertanto, deciso di introdurre i nuovi segni grafici sopra rappresentati in quanto ritenuti più espliciti e più chiari, modificandone, altresì, le modalità di presentazione in televisione stabilendo che:

- Il simbolo relativo alla categoria II deve rimanere in sovrimpressione per almeno 5 minuti prima o durante la diffusione del programma e deve riapparire un minuto dopo ogni interruzione. Nei programmi di durata superiore ai 30

minuti per i quali non è prevista alcuna interruzione, il simbolo deve apparire una seconda volta dopo i primi 15 minuti;

- I simboli relativi alle categorie III, IV e V devono essere visibili durante tutta la durata del programma.

In **Gran Bretagna** il sistema di rating utilizzato per la classificazione dei film trasmessi in televisione da parte delle emittenti private è quello adottato dalla British Board of Film Classification, BBFC, autorità indipendente e non-governativa creata con il Video Recordings Act del 1984. Ciò è stato espressamente previsto, per le emittenti private, dal codice ITC il quale all'art. 1.4 stabilisce che

quando esiste una classificazione del British Board of Film Classification per la versione di un film o un programma proposto per la trasmissione, deve essere usato come guida per la programmazione. La classificazione della BBFC per i video, quando esiste, deve essere preferita alla classificazione per il cinema³³.

Le emittenti devono adoperare appositi simboli visivi o acustici come previsto non solo dal codice ITC, ma anche dal Code of Standards della Broadcasting Standard Commission, BSC.

Le tv pubbliche sono regolate dalle Producer Guidelines della BBC, le quali prescrivono l'utilizzo di indicatori del contenuto del programma che possono essere rappresentati o da segnali acustici o da simboli visivi. Nulla è detto sul sistema di rating da adottare.

Negli **Stati Uniti** i sistemi di classificazione sono stati introdotti dai codici di autoregolamentazione o da autorità create dagli stessi broadcasters. La classificazione più comunemente utilizzata è la TV Parental Guidelines, introdotta, in seguito all'approvazione del Communication Decency Act, dalla National Association of Broadcasters, NAB, la National Cable Television Association, NCTA e la Motion Picture Association of America, MPAA. La classificazione prevede 7 categorie ciascuna delle quali è accompagnata da appositi simboli grafici che si riferiscono a tutti i programmi televisivi, inclusi quelli diretti esclusivamente ai bambini, con l'esclusione dei programmi televisivi e dei telegiornali. Le icone appaiono nella parte sinistra superiore dello schermo all'inizio di ogni programma.

³³ 1.4 ITC Code "*Feature Films and Other Acquired Material Where a British Board of Film classification (BBFC) Classification exists for the version of a film or programme proposed for transmission, it should be used as a guide to scheduling. A BBFC video classification, rather than the cinema classification, should always be the guide where one exists*".

Tabella 15 – La classificazione americana

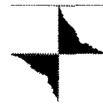
Categoria	Contenuto	Simbolo
TV-Y Tutti i bambini	Programma adatto a tutti i bambi. I temi e i contenuti sono specificatamente disegnati per il pubblico dei bambini inclusi quelli di età compresa tra 2-6 anni	
TV-Y 7 Diretto ai bambini più grandi	Programma adatto ai bambini dai 7 anni in su . Potrebbe contenere violenza comica o spaventare i bambini di età inferiore ai 7 anni	
TV-Y 7 FV Diretto ai bambini più grandi- violenza fantasy	Programmi adatti ai bambini dai 7 anni in su in cui la violenza fantasy può essere più intensa	
TV-G Audience generale	Programma adatto a tutte le età anche se non è specificatamente disegnato per bambini. Può contenere poca violenza, non c'è linguaggio forte e può avere pochi dialoghi o immagini che si riferiscono al sesso	
TV-GP Guida dei genitori suggerita	Programma con contenuto che potrebbe essere giudicato dai genitori non adatto ai bambini più piccoli. Molti genitori possono decidere di guardarlo con i figli. Può contenere: violenza moderata (V), situazioni sessuali (S), raro linguaggio rude (L), qualche dialogo provocante (D)	
TV-14 Genitori fortemente avvertiti	Programma che contiene materiale che i genitori possono ritenere non adatto per i bambini di età inferiore ai 14 anni. Contiene: violenza intensa (V), intense situazioni sessuali (S), forte linguaggio rude (L) o intensi dialoghi provocanti (D)	
TV-MA Soltanto per un' audience matura	Programma solo per adulti, non adatto ai minori di 17 anni. Contiene: violenza vivida (V), attività sessuale esplicita (s) o lin guaggio indecente (L)	

Elaborazione: Fondazione Rosselli

In aggiunta a tali segnali alcune emittenti televisive adoperano ulteriori indicatori. Ad esempio l'ABC Family Channel ha lanciato un sistema personalizzato di segnaletica on air in cui il segnale dura meno di 10 secondi e precede il programma. Esso appare sull'intero schermo e indica sia il rating che la ragione della classificazione. I rating vengono attribuiti a ciascun programma dai singoli broadcasters e dai produttori. Le stazioni locali, inoltre, possono introdurre il rating che ritengono più adatto al proprio pubblico.

In **Italia** la legge indica soltanto i criteri da utilizzare per la classificazione dei film da proiettare nelle sale cinematografiche, analizzati successivamente nel relativo paragrafo. Le singole emittenti provvedono autonomamente a classificare i film, avendo l'obbligo di chiedere, come si vedrà più avanti, un nullaosta qualora debbano essere mandati in onda film prodotti per la televisione ed opere a soggetto che contengono immagini di sesso o di violenza tali da incidere negativamente sulla sensibilità dei minori, e, secondo quanto previsto nel codice di autoregolamentazione del 29 novembre 2002, forniscono, con appositi strumenti, tutte le informazioni sul contenuto dei programmi.

Per quanto riguarda i segnali impiegati, la RAI ha di recente adottato un nuovo simbolo rappresentato dal logo RAI colorato di rosso e lampeggiante, il quale segnalerà le trasmissioni televisive consigliate solo ad un pubblico adulto



Le reti Mediaset utilizzano i colori del semaforo. Il cerchio rosso, con all'interno un bambino rappresentato, indica che il programma è sconsigliato ai minori; il cerchio giallo, con all'interno un bambino accompagnato da un adulto, informa che la presenza dei genitori è consigliata; il cerchio verde, con all'interno anch'esso un bambino, indica che il programma è adatto ai minori.

L'analisi dimostra che non vi è dunque alcuna uniformità nei sistemi di classificazione e nei segnali di avvertimento utilizzati. Si va da modelli in cui è la legge ad indicare, direttamente o tramite la costituzione di organi governativi, i sistemi di rating e i simboli da utilizzare, a modelli in cui la legge indica soltanto i principi guida lasciando tutto il resto all'autoregolamentazione.

I sistemi di rating sopra elencati presentano tutti degli svantaggi. Il rating introdotto tramite disposizioni legislative o tramite un organo governativo, potrebbe portare ad un'eccessiva ingerenza dello Stato e ad una conseguente politicizzazione delle classificazioni, fino a fare pensare ad una censura. Nel caso del rating introdotto dagli stessi broadcasters, i produttori o le emittenti televisive potrebbero ispirarsi esclusivamente a fattori economici e non tenere conto, o tenere in poco conto, le esigenze dei telespettatori.

Sarebbe pertanto opportuno procedere a delineare un sistema di rating che sia scevro sia da influenze politiche, che da influenze economiche e che venga ideato anche da psicologi o esperti dell'età dello sviluppo e della tutela giuridica dei minori, così come da rappresentanti dei consumatori i quali si troverebbero ad operare insieme ai rappresentanti delle emittenti televisive e delle case di produzione.

L'importanza dei rating

In alcuni paesi sono state portate a termine delle indagini statistiche volte a determinare l'utilizzo che i genitori fanno dei sistemi di classificazione e il giudizio espresso sugli stessi. In Francia, ad esempio, è risultato che la maggior parte dei genitori intervistati ha utilizzato il sistema di segnalazione creato dalla CSA e della relativa segnaletica messa a disposizione dalle emittenti televisive francesi al fine di decidere se permettere ai propri figli di guardare un determinato programma

Tabella 16 – Percentuale dei genitori che ha utilizzato il rating in Francia

	Percentuale dei genitori
Assolutamente sì	49%
Spesso sì	25%
Non molto	12%
No	13%

Fonte: Nouvelle signalétique jeunesse : 83 % des parents la trouvent plus compréhensible que la précédente, 26 febbraio 2003, La Lettre du CSA n° 159 - Février 2003

E' stato, inoltre, evidenziato che il numero dei programmi classificato dalle emittenti televisive francesi negli ultimi anni è notevolmente aumentato. Ciò è indice della cresciuta attenzione che i broadcasters francesi hanno mostrato verso il problema in questione.

Tabella 17 - Evoluzione del numero dei programmi segnalati dal 1997 al 2001

	Categoria 2					Categoria 3					Categoria 4				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
France2	58	69	65	137	163	10	19	22	22	23	-	-	1	2	1
France3	44	39	58	64	43	8	11	26	37	38	1	1	4	7	7
TF1	187	175	151	191	226	53	56	64	60	80	3	3	2	8	11
M6	350	343	367	412	406	149	97	87	82	70	125	113	55	52	53
La cinquième	-	2	6	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale canali in chiaro	639	628	657	805	839	220	183	199	201	211	129	117	62	69	72
Canal+	243	330	374	313	333	93	88	87	68	77	13	24	26	37	31

Fonte: *Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision*, gennaio 2003

Tabella 18 - Programmi segnalati per genere e per categoria nel 2001

	Categoria 2				
	Telefilm	Cartoni animati	Film	Cortometraggi	Documentari*
France 2	13	-	29	5	19
France 3	15	-	24	-	2
TF1	102	-	49	3	20
M6	139	-	36	-	4
La cinquième	-	-	-	-	1
Totale canali in chiaro	269	-	138	8	46
Canal +	39	73	103	39	61
	Categoria 3				
	Telefilm	Cartoni animati	Film	Cortometraggi	Documentari*
France 2	2	-	8	1	1
France 3	6	-	30	1	1
TF1	40	-	21	2	4
M6	36	-	27	-	1
La cinquième	-	-	-	-	-
Totale canali in chiaro	84	-	86	4	7
Canal +	3	-	19	8	1

Fonte: Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision, gennaio 2003

Negli USA è risultato che³⁴:

- circa il 56% dei genitori ha detto di avere usato il tv rating per decidere quale programma fare vedere ai figli minorenni;
- circa un quarto (28%) dei genitori hanno detto di usare il tv rating spesso;
- il 92% dei genitori che ha usato il tv rating lo ha trovato utile;
- di tutti i genitori che hanno usato il tv rating il 51% dice che i programmi sono adeguatamente classificati; il 40% sostiene il contrario;
- il 40% dei genitori sostiene che un sistema di tv rating uguale per tutti i tipi di programmi sarebbe più utile;
- il 48% circa dei genitori è a favore di una nuova regolamentazione della materia che limiti le scene di sesso e violenza in tv nei programmi trasmessi in prima serata; il 47% è contrario

Anche negli USA, pertanto, la percentuale dei genitori che ricorre al rating al fine di controllare il contenuto dei programmi è superiore a quella dei genitori che preferiscono non farvi ricorso.

I dati riportati per Francia e Usa, tuttavia, dimostrano che non vi è ancora molta fiducia da parte dei genitori nei sistemi di classificazione. Ciò dipende anche da una mancanza di uniformità, evidenziata in molti paesi, sia tra la classificazione fatta dalle singole emittenti televisive, sia tra i segnali di avvertimento utilizzati dalle stesse, i quali a volte risultano difficili da decifrare o da vedere o sentire dato il breve lasso di tempo in cui vengono trasmessi.

E' anche vero, però, che da parte delle emittenti vi è una maggiore attenzione al problema in questione. Dimostrazione ne è il crescente numero di programmi classificati in Francia dal 1997 al 2001. Questa cresciuta attenzione dovrebbe essere accompagnata da una politica di maggiore propaganda dei sistemi utilizzati a protezione dei minori, che permetta ai genitori di venire a conoscenza di tutte le tecniche e di tutti i mezzi adoperati dai singoli broadcasters e del loro funzionamento.

³⁴ *How parents feel about TV, the TV ratings system, and the V-chip*, Luglio 2001, studio eseguito dalla Kaiser Family Foundation.

Tabella 18 – Schema sinottico della classificazione dei programmi per la televisione

Gran Bretagna ³⁵	Francia	Stati Uniti	Italia ³⁶
<p>U Universal: adatto a tutti</p> <p>PG Parental Guidance: alcune scene potrebbero non essere adatte ai bambini</p> <p>12 Non adatto ai minori di 12 anni</p> <p>15 Non adatto ai minori di 15 anni</p> <p>18 Non adatto ai minori di 18 anni</p> <p>18 R Adatto solo alla distribuzione all'interno dei sex shops dove i minori di 18 anni non sono ammessi.</p>	<p>Categoria I : Opere per tutto il pubblico</p> <p>Categoria II: Programmi sconsigliati ai minori di 10 anni.</p> <p>Categoria III: Programmi sconsigliati ai minori di anni 12 e opere proibite in sala ai minori di anni 12</p> <p>Categoria IV: Opere e programmi televisivi sconsigliate ai minori di 16 anni o vietate nelle sale ai minori di 16 anni</p> <p>Categoria V: Opere e programmi televisivi sconsigliate ai minori di 18 anni o vietate nelle sale ai minori di 18 anni</p>	<p>TV-Y (All Children): il programma è adatto a tutti i bambini;</p> <p>TV-Y7 (Directed to Older Children): il programma è adatto ai bambini dai 7 anni in su;</p> <p>TV-Y7 FV (Directed to older children-Fantasy violence: il programma è adatto ai bambini dai 7 anni in su. La violenza fantasy è più intensa.</p> <p>TV-G (General Audience), significa che il programma è adatto a tutte le età, ma non si tratta necessariamente di un programma per bambini</p> <p>TV-PG (Parental Guidance Suggested), il programma potrebbe non essere adatto per i più piccoli (questa classificazione potrebbe anche includere una V in caso siano presenti scene violente; una S se sono presenti scene di sesso; la L per il linguaggio; la D per i dialoghi indecenti);</p> <p>TV-14 (Parent Strongly Cautioned), significa che il programma potrebbe non essere adatto ai bambini al di sotto di 14 anni (V, S, L, o D possono accompagnare questo simbolo)</p> <p>TV-MA (Mature Audience Only), significa che lo show è adatto solo per un pubblico maturo, e potrebbe non essere adatto ai minori di anni 17 (V, S, L o D possono accompagnare tale simbolo).</p>	<p>Programma adatto a tutti</p> <p>Programma vietato ai minori degli anni 14</p> <p>Programma vietato ai minori degli anni 18</p>

Elaborazione: Fondazione Rosselli

³⁵ Previsto dal codice ITC per le emittenti private³⁶ In Italia non esiste alcuna norma di legge o autoregolamentare che individua esplicitamente un sistema di classificazione per la televisione, esso tuttavia può essere ricavato dai principi indicati nei singoli atti normativi esaminati.

La classificazione dei film da proiettare nelle sale cinematografiche

La classificazione dei film da proiettare nelle sale cinematografiche può essere considerata come la progenitrice di ogni successiva forma di classificazione, compresa quella relativa ai programmi televisivi.

I sistemi adottati nel corso degli anni hanno raggiunto, in molti casi, forme via via così complesse da arrivare ad indicare con estrema precisione i tipi di scene e i comportamenti ritenuti nocivi per una parte degli spettatori e i conseguenti divieti.

La classificazione adoperata per le opere cinematografiche è in genere semi-deterministica o non deterministica e i criteri utilizzati possono o essere indicati in una legge, o essere previsti in via autoregolamentare. Nel primo caso, tuttavia, si crea un sistema troppo rigido non sufficientemente flessibile e, quindi, difficile da adattare all'evoluzione della cultura e dei valori sociali.

La Gran Bretagna

In **Gran Bretagna** la classificazione dei film viene eseguita dal British Board of Film Classification, BBFC, un'organizzazione indipendente non governativa creata dall'industria cinematografica nel 1912. Prima di allora la classificazione veniva fatta dalle singole autorità locali, le quali hanno mantenuto il potere di classificare un film che deve uscire nelle sale cinematografiche, potendo proibire i film ammessi dalla BBFC o alterarne la categoria di appartenenza. Tuttavia, sebbene non vi sia nessun atto normativo che prevede come obbligatoria la classificazione del BBFC, fin dal 1920 è diventata usanza per tutte le autorità locali seguire le indicazioni del Board.

Il Board si autofinanzia. Tutti coloro che sottopongono un film per la classificazione, infatti, devono pagare una tassa.

I parametri impiegati dal BBFC ai fini della classificazione cinematografica sono: 1) il tema trattato; 2) il linguaggio; 3) la nudità; 4) il sesso; 5) la violenza; 6) le tecniche imitabili (uso di armi, dettagli di tecniche criminali, etc); 7) l'orrore; 8) la droga e le categorie utilizzate sono:

- ◆ **U Universal**, adatto a tutti³⁷;
- ◆ **PG Parental Guidance**, alcune scene potrebbero non essere adatte ai bambini³⁸;
- ◆ **12 Suitable only for persons of 12 years old and over**, proibito ai minori di 12 anni³⁹;
- ◆ **15, Suitable only for persons of 15 years old**, proibiti ai minori di 15 anni⁴⁰;
- ◆ **18, Suitable only for persons of 18 years and over**, proibito ai minori degli anni 18⁴¹;
- ◆ **18R Suitable only for restricted distribution through licensed sex shops to which no one under 18 is admitted**, vietato nelle sale cinematografiche

La Francia

Diversa è la situazione in **Francia** dove è stata creata una Commissione governativa di classificazione dei film istituita presso il Ministero della Cultura nel 1990 con un decreto che ne precisa le funzioni ma nulla dice in ordine ai parametri da adottare per la classificazione. La commissione è formata da 84 componenti ed opera sia in seduta plenaria, che tramite sottocommissioni.

A seguito del proprio vaglio la commissione può proporre al Ministero di

- Accordare l'autorizzazione per tutte le tipologie di pubblico;

³⁷ **Tema** : i temi problematici devono essere affrontati con tatto e in maniera appropriata ad un pubblico più giovane; **Linguaggio**: uso sporadico di linguaggio volgare non troppo forte; **Nudità**: occasionali scene di nudità naturale, senza contesti sessuali; **Sesso**: comportamenti sessuali blandi (ad esempio baci) e solo riferimenti; **Violenza**: violenza "leggera", minacce non troppo forti; **Tecniche imitabili**: nessuna enfasi sull'uso di armi; **Orrore**: le scene di orrore devono essere brevi e devono tener conto della presenza di spettatori molto giovani; **Droga**: nessun riferimento all'uso di droghe.

³⁸ **Tema**: argomenti più seri (es. crimine, violenza domestica, razzismo) possono essere trattati facendo in modo che non siano affrontati con indulgenza; **Linguaggio**: solo linguaggio volgare non troppo forte; **Nudità**: nudità naturale, non in un contesto sessuale; **Sesso**: la rappresentazione di attività sessuale deve essere discreta ed occasionale; **Violenza**: violenza moderata, senza dettagli; **Tecniche imitabili**: nessuna esaltazione di armi, né dettagli di lotte o tecniche pericolose; **Orrore**: le scene di paura non devono essere prolungate; **Droga**: nessun riferimento all'uso di droghe.

³⁹ **Tema**: i temi maturi sono accettabili, ma il loro trattamento deve essere adatto agli adolescenti; **Linguaggio**: l'uso di un linguaggio forte deve essere raro e giustificato dal contesto; **Nudità**: la nudità è consentita, ma in un contesto sessuale deve essere breve e discreta; **Sesso**: l'attività sessuale può essere rappresentata; **Violenza**: non bisogna indugiare sulla violenza, non ci deve essere troppa attenzione a ferite e sangue; **Tecniche imitabili**: le tecniche pericolose non devono contenere dettagli imitabili. Le armi non devono essere esaltate; **Orrore**: scene prolungate di paura sono ammesse, ma soltanto sporadici momenti cruenti; **Droga**: il riferimento a droghe e la breve visione di uso di droghe è ammesso, ma deve essere giustificato dal contesto.

⁴⁰ **Tema**: non ci sono proibizioni, purché i temi siano affrontati in maniera appropriata ai quindicenni; **Linguaggio**: il linguaggio volgare può essere utilizzato, ma i termini più forti sono raramente accettabili; **Nudità**: non ci sono limiti alla nudità in contesti non sessuali; **Sesso**: l'attività sessuale e la nudità possono essere rappresentati ma senza dettagli forti; **Violenza**: la violenza può essere forte, ma non bisogna indugiare su infusione di dolore e su ferite. Le scene di violenza sessuale devono essere discrete; **Tecniche imitabili**: tecniche di combattimento particolarmente pericolose non sono accettabili. Non si deve enfatizzare l'uso di armi letali; **Orrore**: prolungate scene di rappresentazione del dolore e di ferite sono accettabili; **Droga**: l'uso di droga può essere mostrato, ma il film non può incoraggiarlo.

⁴¹ Non ci sono limiti riguardo a tema, linguaggio, nudità o orrore; Violenza e droga: la rappresentazione della violenza non può essere tale da incoraggiarla, lo stesso vale per l'uso di droga; Sesso: le immagini più esplicite possono essere tagliate o respinte dal BBFC.

- Vietare la visione ai minori di 12 anni;
- Vietare la visione ai minori di 16 anni;
- Vietare la visione ai minori di 18 anni;
- Destinare i film vietati ai minori di 18 anni ad un circuito riservato ai film pornografici o di estrema violenza.

Gli USA

Negli **USA** esiste un sistema volontario di classificazione creato dalla Motion Picture Association of America, MPAA, insieme alla National Association of Theatre Owners (NATO) e la International Films Importers & Distributors of America (IFIDA) nel 1968, la “Voluntary Movie Rating System”.

Tale sistema, denominato CARA, è stato modificato diverse volte e i simboli oggi utilizzati sono:

- **G** per “General Audiences. All ages admitted”
- **PG** per “Parental Guidance Suggested. Some material may not be suitable for children”; i genitori potrebbero considerare alcune scene non adatte ai bambini;
 - **PG-13** per “Parents strongly cautioned. Some material may be inappropriate for children under 13”; alcune scene potrebbero non essere adatte ai minori di 13 anni;
 - **R** per “Restricted. Under 17 requires accompanying parent or adult guardian”
l’età può variare nei diversi stati; si tratta di film che contengono materiale per adulti;
 - **NC-17** per “No one 17 and under admitted”

I rating sono decisi da un Rating Board situato a Los Angeles formato da 8-13 componenti e autofinanziato con le tasse pagate da coloro che sottopongono i film alla classificazione.

L’Italia

In **Italia**, infine, la legge prevede un nullaosta per la proiezione dei film nelle sale cinematografiche rilasciato dalla Commissione di classificazione dei Film istituita con legge presso il Ministero per i beni e le attività culturali. Sono vietati ai minori i film che:

- contengono battute o gesti volgari;
- indulgono a comportamenti amorali;
- contengono scene erotiche o di violenza verso uomini e animali, o relative ad operazioni chirurgiche o a fenomeni ipnotici o medianici se rappresentate in forma particolarmente impressionante, o riguardanti l'uso di sostanze stupefacenti;
- fomentano l'odio o la vendetta;
- presentano crimini in forma tale da indurre all'imitazione o al suicidio in forma suggestiva.

I film vengono classificati come **adatti a tutti, vietati ai minori degli anni quattordici e vietati ai minori degli anni diciotto**. La scelta fra divieto ai minori degli anni 14 e divieto ai minori degli anni 18 può essere adottata in base a parametri approssimativi come la "gravità" e "l'insistenza" degli elementi sopra indicati. La commissione, inoltre, può invitare il richiedente a sopprimere o a modificare singole scene o sequenze o battute.

I procedimenti sopra descritti hanno dato luogo anche a differenti esiti. La classificazione di uno stesso film, infatti, può cambiare da paese a paese e ciò dipende dal substrato culturale presente in ciascuno di essi e quindi dai valori di riferimento della società. Basta dare uno sguardo alla tabella che segue per rendersi conto delle diversità esistenti

Tabella 19 – Comparazione della classificazione in Francia, Gran Bretagna, Usa e Italia

	Francia	Gran Bretagna	USA	Italia
American Beauty	Per tutto il pubblico	Vietato ai minori di 18 anni	Vietato ai minori di 17 anni	Vietato ai minori di 14 anni
Eyes Wide Shut	Per tutto il pubblico	Vietato ai minori di 18 anni	Vietato ai minori di 17 anni	Vietato ai minori di 14 anni
Il gladiatore	Per tutto il pubblico	Vietato ai minori di 15 anni	Vietato ai minori di 17 anni	Per tutto il pubblico
Salvate il soldato Ryan	Per tutto il pubblico	Vietato ai minori di 15 anni	Vietato ai minori di 17 anni	Vietato ai minori di 14 anni
Magnolia	Per tutto il pubblico	Vietato ai minori di 12 anni	Vietato ai minori di 17 anni	Per tutto il pubblico
Il quinto elemento	Per tutto il pubblico	Accompagnamento	Vietato ai minori di 13 anni non accompagnati	Per tutto il pubblico
The Truman show	Per tutto il pubblico	Accompagnamento	Accompagnamento	Per tutto il pubblico
Pullmonty	Per tutto il pubblico	Vietato ai minori di 15 anni	Vietato ai minori di 17 anni	Per tutto il pubblico

Fonte: Commission de classification des ouvres cinematographique, Francia; Ministero per i Beni e le attività Culturali; per l'Italia: <http://italian.imdb.com>.

Capitolo IV

I MODELLI DI PROTEZIONE: IL WATERSHED

Premessa

La terza tipologia di strumenti di salvaguardia dell'infanzia è quella delle fasce orarie protette; si tratta di un sistema che prevede l'impiego preventivo di un valido dispositivo di valutazione dei programmi TV. Esso è utilizzato in tutti i paesi analizzati con modalità differenti. Data la variegata articolazione del watershed si ribadisce che si potrà dare un quadro più completo dopo avere provveduto all'analisi di altri sistemi di programmazione adottati negli altri principali paesi europei.

L'idea delle fasce orarie o watershed (spartiacque), secondo la terminologia anglofona, è molto semplice: è quella di stabilire, per legge o tramite codici di autoregolamentazione, dei periodi di tempo nel corso della giornata entro cui non si possono mandare in onda determinati tipi di trasmissioni. Essi dovrebbero corrispondere agli orari in cui è più probabile che i minori siano davanti al video, in maniera tale che, nei momenti di massima fruizione, essi siano liberi di vagare da un canale all'altro, scegliendo ciò che più piace loro, ma con la garanzia di non trovare nulla che non sia adatto a loro.

In genere le regole del watershed vengono applicate non solo ai programmi veri e propri, ma a tutto ciò che viene trasmesso, compresa, quindi, la pubblicità di prodotti commerciali o di altre trasmissioni televisive. La normativa/regolamentazione sulle fasce orarie non si applica, o si applica in maniera meno restrittiva, ai canali che trasmettono con segnale criptato o per i quali è necessario sottoscrivere un apposito contratto di abbonamento.

Lo studio ha dimostrato che negli Stati analizzati sussistono differenze circa gli orari di entrata in vigore del *watershed*, ma questi dipendono in larga parte dalle abitudini di vita tipiche del paese stesso. Al di là, allora, di queste specificità, indichiamo alcune varianti che possono fornire indicazioni utili.

Il modello britannico

Il sistema più essenziale è quello che tradizionalmente è stato sviluppato in Inghilterra il quale prevede che dalle 5:30 fino alle 21:00 tutte le emittenti televisive, sia pubbliche che private, si impegnino a non trasmettere contenuti che potrebbero nuocere allo sviluppo dei minori. Dopo le 21 la programmazione di materiale non adatto ai minori deve avvenire in modo graduale⁴².

I genitori inglesi ritengono, come dimostrato dalla seguente tabella, che il sistema di watershed inglese sia efficace e che tale sia anche la scelta delle 21 quale orario di spartiacque.

Tabella 20 – Gran Bretagna: la percezione del sistema di watershed

	1998 %	1999 %	2000 %	2001 %	2002 %
Troppo presto	21	22	19	33	29
Troppo tardi	5	4	8	6	6
Giusto				60	65

Fonte: *The Public's View 2002* an ITC/BSC research publication, Robert Towler, research conducted by British Market research Bureau International

Il modello francese

Il modello francese si caratterizza per la differenziazione delle fasce orarie di trasmissione sia nell'arco della giornata, sia con riferimento ai diversi giorni della settimana. Il criterio discretivo diventa la ricerca dei reali momenti di fruizione, specie solitaria, dei minori (e non la scelta di orari convenzionali per delimitare la fascia protetta).

I programmi televisivi ed i film sconsigliati ai minori di 12 anni non possono andare in onda prima delle 22, salvo casi eccezionali. Tali eccezioni non sono possibili il martedì, il venerdì, il sabato e i prefestivi. I programmi ed i film classificati come sconsigliati ai minori di sedici anni devono essere programmati dopo le 22.30. I canali criptati, inoltre, il sabato e la domenica mattina godono di una particolare protezione, analoga a quella della prima serata.

⁴² Sulla politica a proposito del watershed, cfr. per la BBC www.bbc.co.uk/info/bbc/acc_watershed.shtml; per le tv private la ITC, www.itc.org.uk

Il modello statunitense

Nel sistema statunitense la legge federale⁴³ regola la messa in onda di programmi che utilizzano linguaggio indecente.

I programmi contenenti linguaggio osceno sono vietati e non possono essere trasmessi in nessun orario⁴⁴. I programmi contenenti linguaggio indecente non possono essere, invece, trasmessi durante le ore diurne in cui è probabile che tra il pubblico vi siano dei minori, e quindi tra le 6 e le 22.

Per comprendere il sistema utilizzato negli Stati Uniti è necessario quindi distinguere tra linguaggio osceno e linguaggio indecente. Considerato che la legge non fornisce la definizione degli stessi si è fatti riferimento alla letteratura ed al case law.

Il materiale osceno è quello che:

- a) sulla base degli odierni standards comuni, una persona media ritiene che faccia riferimento ad interessi lascivi;
- b) rappresenti o descriva, in maniera offensiva, la condotta sessuale specificatamente definita dalla legge applicabile;
- c) considerato nel suo insieme, manca di alcun serio valore letterario, artistico, politico e scientifico⁴⁵.

Il linguaggio indecente, invece, è quello che descrive, in maniera offensiva secondo i contemporanei standards comuni al broadcast medium, le attività e gli organi sessuali o escretori, in quei momenti della giornata in cui ci sia il probabile rischio che tra gli spettatori siano presenti anche dei bambini⁴⁶.

⁴³ Communication Decency Act, contenuto nel Titolo V del Communications Act del 1996, intitolato "Obscenity and Violence".

⁴⁴ FCC c. Pacifica Foundation 438 U.S. 726 98 S.Ct. 3026 (1978).

⁴⁵ Traduzione nostra dal testo: "*a) an average person, applying contemporary community standards, must find that the material, as a whole, appeals to the prurient interest; the material must depict or describe, in a patently offensive way, sexual conduct specifically defined by applicable law; the material, taken as a whole, must lack serious literary, artistic, political, or scientific value*" Dwight L. Teeter, JR, Bill Loving, Law of mass Communications. Freedom and control of print and broadcasting media, Tenth Edition, Foundation Press, 2001.

⁴⁶ Traduzione nostra dal testo: "*...describes, in terms patently offensive as measured by contemporary community standards for the broadcast medium, sexual or excretory activities and organs, at times of the day where there is a reasonable risk that children may be in the audience;*" Corte Suprema nella sentenza FCC c. Pacifica Foundation, 438 U.S. 726, 98. S.Ct. 3026 (1978).

Il modello italiano

L'attenzione ai reali momenti di fruizione, specie solitaria, dei minori diventa principio ispiratore anche per la regolamentazione italiana. Lo spartiacque televisivo in Italia è determinato dalla convergenza di principi espressi da legge e dall'autodisciplina che le stesse emittenti televisive si sono date, di recente, attraverso la sottoscrizione di codici di autoregolamentazione.

La principale legge di riferimento nel campo della televisione generalista, ossia la legge Mammi (legge n.223 del 1990) ha istituito una tutela basata sull'orario di trasmissione dei programmi: i programmi suscettibili di nuocere ai minori possono essere mandati in onda solo a sera inoltrata, ad un'ora in cui si presume che i minori non siano davanti alla televisione.

Più in particolare dalle 7:00 e alle 22.30 non possono essere trasmessi i film cinematografici vietati ai minori di 14 anni, mentre vige il generale divieto di trasmettere in televisione film vietati ai minori degli anni 18, film ai quali è stato negato il nullaosta per la proiezione e la rappresentazione in pubblico ed, in generale, programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori che contengono scene di violenza gratuite o pornografiche, che inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità.

Per ciò che concerne le opere a soggetto ed i film prodotti per la televisione vige il divieto di trasmissione tra le 7 e le 23 di quelli contenenti immagini di sesso o di violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori (art.3, comma 4, legge 30 maggio 1995 n. 203), salva la possibilità di concessione di un nullaosta per la loro messa in onda al di fuori delle fasce orarie previste⁴⁷.

Il Codice italiano di autoregolamentazione TV e minori disegna, invece, un sistema leggermente più complesso di fasce "a cerchi concentrici" con tre differenti livelli di impegno alla salvaguardia:

- a) fascia della televisione per tutti (dalle 7 alle 22.30): durante questo orario, le aziende televisive si impegnano a far sì che, sia nei programmi di informazione, sia in quelli di intrattenimento e di fiction, si eviti la trasmissione di immagini gratuite

⁴⁷ Per una più approfondita analisi si rinvia al capitolo dedicato all'Italia.

di violenza o di sesso, contenuti scurrili o offensivi nei confronti di altre religioni, sequenze crude o brutali o che possano creare turbamento o forme di imitazione da parte dello spettatore minore. Il Codice prevede che, nei casi di straordinario valore sociale o informativo (e solo per questi), in cui la trasmissione di notizie, immagini e parole particolarmente forti e impressionanti si renda comunque necessaria, ci sia un adeguato e previo avvertimento;

- b) fascia protetta della TV dei ragazzi (dalle 16 alle 19): il Codice definisce questo lasso temporale come “dedicato ai bambini” e, come tale, oltre al rispetto delle regole valide nella fascia della televisione per tutti, intende caratterizzarlo con “trasmissioni esplicitamente dedicate a loro, [e con] un controllo particolare anche su promo, trailer e pubblicità”. Inoltre, si auspica la produzione diretta di programmi per bambini che, sempre secondo il Codice, dovrebbero rispondere a criteri di qualità molto elevati;
- c) la fascia notturna (dopo le 22.30 e fino alle 7 del mattino), durante la quale non si applicano speciali criteri di protezione dei minori, fatti salvi quelli previsti dalla legge (per esempio, divieto di trasmettere film vietati ai minori di 18 anni).

Sono dunque previsti, nel sistema di autoregolamentazione italiano, tre livelli di protezione:

- una protezione generale, che si applica in tutte le fasce orarie di programmazione ;
- una protezione rafforzata, che si applica nelle fasce di programmazione in cui si presume che il pubblico di minori all’ascolto sia numeroso, ma supportato dalla presenza di un adulto (fasce orarie dalle 7 alle 16 e dalle 19 alle 22.30);
- una protezione specifica, che si applica alle fasce orarie di programmazione in cui si presume che l’ascolto da parte del pubblico in età minore non sia supportato dalla presenza di un adulto (fascia di programmazione dalla 16 alle 19 ed all’interno dei programmi direttamente rivolti ai minori).

Questo modello cerca di raggiungere due obiettivi sostanziali:

1. da una parte, complementariamente all’istituzione della fascia “superprotetta”, vuole promuovere la produzione di programmi di qualità;
2. dall’altra, nella delimitazione degli spazi orari cerca di accostarsi il più possibile alla fascia di reale fruizione televisiva giornaliera da parte dei bambini, per lo

meno quella di potenziale fruizione solitaria che è quella del pomeriggio, dopo il ritorno da scuola. In quel momento, infatti, dovrebbero venire a concentrarsi gli sforzi maggiori delle emittenti che, invece, durante l'ora di cena e della prima serata avrebbero, pur nel rispetto di alcune regole comunque valide fino alle 22.30, la possibilità di costruire palinsesti in grado di accontentare i gusti di un pubblico più ampio, fatto anche di adulti, con delle esigenze di informazione e di intrattenimento in parte diverse.

Tabella 21 - Fasce orarie di programmazione

Gran Bretagna ⁴⁸	Francia	Stati Uniti	Italia
Categoria "12": dopo le 20 (vietati ai minori di 12)	Categoria I: qualunque orario	Divieto di trasmissione di programmi indecenti dalle 6 alle 22	Divieto di trasmissione dei film vietati ai minori degli anni 14 tra le 7 e le 22,30
Categoria "15" : dopo le 21 (vietati ai minori di 15)	Categoria II: non possono essere messe in onda durante i programmi per bambini	Dalle 7 alle 10 del mattino, è fatto obbligo di trasmettere programmi educativi per minori degli anni 16	Divieto di trasmettere opere a soggetto e film prodotti per la tv, che contengono immagini di sesso tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori tra le 7 e le 23
Categoria "18": dopo le 22 (vietati ai minori di 18)	Categoria III: (12) Possono essere messi in onda soltanto dopo le 22, salvo deroga del CSA		Divieto di trasmettere film vietati ai minori degli anni 18
Categoria 18 R (materiale pornografico): divieto è assoluto: possono essere visti soltanto in videocassetta	Categoria IV: (16) Possono essere messi in onda soltanto dopo le 22:30		
	Categoria V: sono totalmente vietate nei canali in chiaro		

Elaborazione: Fondazione Rosselli

⁴⁸ Fasce orarie previste nell'ITC Code per le emittenti private

Capitolo V

IL V-CHIP

Premessa

Il V-chip, inventato da un giovane ingegnere canadese, Tim Collings, e utilizzato ad oggi in USA e Canada, è un mezzo di controllo meccanico volto a limitare la visione di immagini non adatte ai minori. Si tratta di una tipologia di controllo che rientra nella definizione del cosiddetto “controllo parentale”, per tale intendendosi non solo l’esercizio dei genitori del controllo e supporto dei minori nel loro sviluppo psico-fisico e nella fruizione dei media, ma anche l’attività svolta dagli educatori, formatori e quanti altri si occupino di impedire che i minori accedano a contenuti televisivi potenzialmente nocivi per il loro sviluppo.

Il V-chip, come suggerisce la V (che in origine indicava “Violence”), fu inizialmente usato per bloccare le immagini violente. In seguito ai dibattiti nati nei due paesi del nord America, si decise di estenderne l’uso anche ai programmi contenenti scene esplicite di sesso. Il V-chip è stato introdotto in USA con il Telecommunication Act 1996 (Communication Decency Act). Esso non esiste in nessuno degli altri Stati analizzati.

Si tratta di un dispositivo elettronico di filtraggio di contenuti televisivi, installato direttamente negli apparecchi televisivi, che è in grado di recepire i segnali utilizzati per la classificazione dei programmi, e consente ai genitori o ad altri adulti che intendono impedire ai minori di subire passivamente programmi televisivi a loro non adatti, di scegliere la tipologia di programmi da filtrare. Una volta attivato il V-chip impedisce alle trasmissioni indesiderate di essere visibili nel singolo apparecchio televisivo in cui esso è installato ed esse verranno automaticamente oscurate. Il meccanismo si basa sull’indicizzazione (o classificazione) dei programmi da parte delle emittenti televisive, sulla scorta di un sistema di rating condiviso dall’intero mercato televisivo, e sul settaggio del dispositivo da parte degli utenti. L’utilizzo del V-chip è subordinato all’immissione di un codice personale (PIN) che può essere modificato dagli utilizzatori.

Criticità del V-chip

Il V-chip non può essere certamente definito sistema infallibile. Si consideri, infatti, che esso prevede la indicizzazione solo di un certo tipo di programmi da parte delle emittenti; ad esempio, i programmi di informazione non vengono indicizzati. Inoltre, i minori con una certa dimestichezza con le nuove tecnologie possono agevolmente aggirare il dispositivo riprogrammandolo a loro piacimento o disattivandolo.

Ricerche, specialmente di fonte britannica, mostrano che la vita media di un apparecchio televisivo all'interno dei nuclei familiari europei è di circa 10 anni. Inoltre, dopo tale periodo, i vecchi televisori vengono normalmente affidati ai minori, rendendo vana l'introduzione nelle case dei nuove televisori equipaggiati di V-chip⁴⁹.

Valga, infine, una considerazione prettamente economica. L'obbligo di equipaggiare i nuovi televisori con il V-chip si riferisce agli apparecchi costruiti e commercializzati successivamente al gennaio 2001. Per quelli costruiti tra il 1999 ed il 2001, l'obbligo si riferisce esclusivamente agli apparecchi di dimensioni superiori ai 13 pollici. Per tutti i vecchi televisori è necessaria l'installazione di un set-top-box (un piccolo dispositivo hardware aggiuntivo) del costo variabile tra gli 80 ed i 100 dollari.

Un recente sondaggio effettuato dalla Kaiser Family Foundation, relativo alla diffusione ed effettivo utilizzo del V-chip negli USA, mostra che mentre il 40% delle famiglie americane possiede il dispositivo, solo il 17% di queste ne fa un effettivo utilizzo.

Da tale ricerca, in particolare, è risultato che⁵⁰

- Il 7% dei genitori ha utilizzato il V-chip per monitorare i programmi visti dai figli;
- Il 40% dai genitori ha un V-chip a casa;
- Di tutti i genitori che hanno un V-chip, il 53% non lo conosce, circa un terzo (30%) sceglie di non usarlo, e circa un sesto (17%) lo ha usato per bloccare la visione dei programmi indesiderati;

⁴⁹ Questo ci è riferito da Mrs Tessa Blackstone, Ministro della Cultura britannico.

⁵⁰ *How parents feel about TV, the TV ratings system, and the V-chip*, Luglio 2001, studio eseguito dalla Kaiser Family Foundation.

Ciò dimostra che il meccanismo in questione non ha ancora grande diffusione. La maggiore parte dei genitori giustifica il mancato utilizzo del V-chip dichiarando che quando i minori guardano la televisione c'è sempre un adulto nella vicinanza (51%), mentre altri preferiscono che siano i bambini a decidere cosa guardare (25%). E' stato inoltre osservato che la maggiore parte dei minori, essendo in grado di utilizzare con facilità qualsiasi dispositivo elettronico, riescono facilmente a disattivare o riprogrammare il dispositivo, riuscendo così a vedere tutti i programmi proibiti dai genitori e rendendo il V-chip inutile.

L'utilizzazione nei paesi nordamericani del V-chip, ed il dibattito sorto in ordine alla sua efficacia quale strumento di protezione dei minori, ha aperto la questione, anche in Europa, sulla possibilità che i sistemi di classificazione siano congiunti a dispositivi tecnici che rendano più efficace la selezione dei programmi in ragione di esigenze di tutela dei minori. Per quanto concerne l'adottabilità di tale sistema in Europa, secondo uno studio condotto su incarico della Commissione Europea, l'adozione della tecnologia "V-chip", in uso negli Stati Uniti e nel Canada, non è tecnicamente fattibile in Europa⁵¹.

Inoltre, poiché l'emittenza televisiva è già impegnata in una transizione dalla trasmissione analogica a quella digitale la quale offre sistemi di filtraggio e di blocco dei programmi indesiderati diversi, la tecnologia del V-chip potrebbe, in qualche modo, essere considerata obsoleta.

⁵¹ Per più ampi riferimenti si rinvia allo studio della Oxford University Centre of Socio-legal Studies, *Parental Control of Television Broadcasting*, 1999, p. 56, disponibile sul sito www.europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/index_en.htm

Capitolo VI

IL SISTEMA ITALIANO: ANALISI CRITICA

Premessa

Il sistema italiano si rivela alquanto complesso e ciò per svariati motivi. In primo luogo v'è la coesistenza parallela di due macrosistemi: quello riguardante l'attività cinematografica e la "censura" sul contenuto delle opere da distribuire nelle sale, e quello relativo al sistema televisivo ed al controllo sul contenuto dei programmi da mettere in onda. La coesistenza dei due sistemi si rivela estremamente articolata allorché si consideri la "duplicazione" delle autorità competenti. Ed infatti, il controllo sul contenuto delle opere cinematografiche è demandato, *ex ante*, alla Commissione di revisione dei film istituita presso il Ministero per i beni e le attività culturali, mentre, in merito al controllo sul contenuto dei programmi televisivi, in caso di violazione della normativa in vigore, viene in essere il sistema delle sanzioni amministrative ed, eventualmente, della tutela penale, qualora ne ricorrano i presupposti.

La comprensione del sistema richiede, tuttavia, un'analisi giuridica più approfondita anche all'ulteriore scopo di comprendere, nell'ottica di una valutazione comparativa, quali possano essere gli strumenti utilizzabili nel nostro sistema. Non si dimentichi però quanto precisato all'inizio di questo lavoro: i modelli cui allo stato si può fare riferimento sono estremamente limitati. Data la ristrettezza del campo di indagine, non è possibile affermare l'efficienza in assoluto di un sistema o di uno strumento di protezione in particolare.

Il controllo sul contenuto della programmazione televisiva e dei film per il cinema

Il sistema del controllo sul contenuto della programmazione televisiva finalizzato alla tutela del pubblico dei minori si estrinseca, come già accennato, nella determinazione di divieti assoluti e di fasce orarie in cui determinate tipologie di programmi non possono andare in onda. Per le opere destinate alla distribuzione nelle sale, invece, è previsto, secondo quanto disposto

dalla legge n.161 del 1962⁵² un controllo preventivo operato dalla Commissione di revisione dei film⁵³.

Quanto agli obblighi dei concessionari televisivi, l'art.15, comma 10, della legge n.223 del 1990 (c.d. legge Mammi⁵⁴) prevede il divieto di messa in onda di programmi che possono nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori, che contengono scene di violenza gratuite o pornografiche, che inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità. Tale divieto riguarda tutte le tipologie di programmi.

Ulteriori limiti nella programmazione televisiva, previsti dall'art.15, legge 223 del 1990, dipendono dall'esito della revisione dei film da parte della Commissione. A seconda, infatti, che il film sia stato classificato come vietato ai minori di quattordici anni, vietato ai minori di diciotto anni, ovvero gli sia stata negata la possibilità di proiezione in pubblico (il film, dunque, non potrà mai essere visto nelle sale), lo stesso può subire sorti diverse: nel primo caso il film può andare in onda soltanto dopo le 22.30 (comma 13); negli ultimi due esiste un divieto assoluto di programmazione televisiva (comma 11).

Esiste un ulteriore aspetto della disciplina che riguarda una particolare tipologia di programmi. Si tratta delle opere a soggetto e dei film prodotti per la televisione che, qualora contengano immagini di sesso o di violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori, possono essere messi in onda esclusivamente nella fascia oraria compresa tra le 23 e le 7 (art.3, comma 4, del D.L. n. 97 del 1995 convertito in legge 30 maggio 1995 n.203). I produttori, i distributori e i concessionari televisivi possono, tuttavia, chiedere un nullaosta, rilasciato dalla stessa Commissione istituita dalla legge 161/1962, che consenta loro di trasmettere tali programmi al di fuori degli orari indicati (art. 3, comma 5, D.L. 97 del 1995).

Qualora, nonostante le disposizioni di legge, le emittenti televisive trasmettano film per i quali non sia stato concesso il nullaosta previsto dalla legge n. 161 del 1962, o film comunque vietati ai minori di diciotto anni, trovano applicazione le sanzioni di cui all'art.15 della legge n. 161 del 1962. Quest'ultima prevede, in materia di cinematografia, che i film che non hanno

⁵² Pubblicata in G.U. 28 aprile 1962 n. 109.

⁵³ La Commissione è formata da un docente di diritto, in servizio o in quiescenza, che la presiede, un docente di psicologia dell'età evolutiva o un docente di pedagogia con particolare competenza nei problemi della comunicazione sociale, in servizio o in quiescenza, due esperti di cultura cinematografica scelti tra critici, studiosi e autori, due rappresentanti dei genitori designati dalle associazioni maggiormente rappresentative, due rappresentanti designati dalle categorie di settore maggiormente rappresentative, nonché, per il solo esame delle produzioni che utilizzano in qualunque modo gli animali, un esperto designato dalle associazioni per la protezione degli animali maggiormente rappresentative.

⁵⁴ Pubblicata in G.U. 9 agosto 1990 n.185.

ottenuto il nullaosta introdotto dalla stessa legge, e rilasciato dalla Commissione, non possono essere ammessi alla programmazione nelle sale cinematografiche.

Considerato che il sistema di valutazione dei film da parte della Commissione riveste un ruolo per molti aspetti fortemente incidente anche sulla programmazione televisiva, si ritiene opportuno approfondire tale tema che, dal canto suo, ha già suscitato pubblici dibattiti e, dal punto di vista normativo, ha stimolato la proposizione di differenti disegni di legge in materia⁵⁵.

La revisione cinematografica

Il legislatore del 1962 ha introdotto, con la legge n.161, il sistema attualmente vigente di revisione per le opere cinematografiche, prevedendo che per tutti i film, nazionali ed esteri, il Ministero per i beni e le attività culturali, previo parere vincolante dell'apposita commissione, potesse disporre alternativamente:

- 1) il divieto assoluto di proiezione in pubblico ove fosse ravvisato nel film, sia nel suo complesso sia in singole scene o sequenze, offesa al buon costume, inteso "ai sensi dell'articolo 21 della Costituzione" (art. 6, commi 1 e 2);
- 2) il divieto di proiezione ai minori di diciotto o di quattordici anni "in relazione alla particolare sensibilità dell'età evolutiva ed alle esigenze della sua tutela morale" (art. 5, comma I);
- 3) la proiezione in pubblico senza limiti di età.

Gli interessati, in caso di diniego del nulla osta o di rilascio del nulla osta condizionato al divieto per i minori, si vedono riconosciuta la possibilità di ricorrere ad una diversa commissione di secondo grado. Nel successivo regolamento di esecuzione (D.P.R.11 novembre 1963, n. 2029⁵⁶) è stato infine specificato ogni aspetto del procedimento di revisione ed in particolare quali dovessero essere i criteri ai quali attenersi per giudicare un'opera cinematografica non adatta al pubblico dei minori.

Il regolamento di attuazione della legge n.161 del 1962 prevede all'art. 9 criteri di massima per valutare quali film debbano essere vietati ai minori. Si tratta dei film che: contengono battute o gesti volgari; indulgono a comportamenti amorali; contengono scene

⁵⁵ Per i quali si rinvia ad Appendice IV: Le proposte di riforma della legislazione italiana.

⁵⁶ Pubblicato nella G.U. 18 gennaio del 1964 n.14

erotiche e di violenze verso uomini e animali, o relative ad operazioni chirurgiche od a fenomeni ipnotici o medianici se rappresentate in forma particolarmente impressionante, o riguardanti l'uso di sostanze stupefacenti; fomentano l'odio e la vendetta; presentano crimini in forma tale da indurre all'imitazione o il suicidio in forma suggestiva.

Il diverso limite di età (vietato ai minori di quattordici anni e di diciotto anni) è determinato tenendo conto della gravità e della insistenza degli elementi sopra indicati.

L'autore del film, ovvero chi richiede il nulla osta, può essere udito dalla Commissione al fine di "promuovere" le ragioni del film ed evitare il diniego del nulla osta, ovvero il rilascio condizionato al divieto per i minori (art. 4, l. 161/1962, cit.).

A fronte dell'intento di promuovere il principio del contraddittorio nel corso del procedimento amministrativo, si pone però l'art. 8, comma 8, del regolamento di esecuzione (dpr n. 2029 del 1963, cit.), secondo il quale "la Commissione può sospendere l'espressione del parere invitando il richiedente a sopprimere o a modificare singole scene o sequenze o battute".

Tale previsione ha finito nel corso degli anni per incentivare fra gli interessati e i censori una vera e propria "contrattazione sui tagli e le modifiche" da apportare ai film, che sovente ha sfiorato "il limite del grottesco, con soppressione di singole parole o di singoli fotogrammi": (...) Ciò dimostra una scarsa conoscenza del fenomeno cinematografico da parte del legislatore repubblicano, il quale consente la disgregazione di un film, che dovrebbe essere invece riguardato nel suo complesso, in singole scene, sequenze o peggio fotogrammi⁵⁷.

Il rilascio del nulla osta per le opere a soggetto ed i film prodotti per la televisione

Come si è avuto modo di anticipare, alla Commissione di revisione dei film è attribuita, dall'art.3, comma 5, del D.L. n.97 del 1995, un'ulteriore funzione. Nel caso, infatti, di opere a soggetto e film prodotti per la televisione, che contengono immagini di sesso o di violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori, qualora questi debbano essere trasmessi tra le 7 e le 23, la Commissione deve dare il proprio parere conforme affinché il Ministero per i beni e le attività culturali possa concedere il nulla osta, rilasciato anch'esso ai sensi della legge n. 161 del 1962.

⁵⁷ Virgilio R., *La censura cinematografica: libertà dello spettatore, tutela dei minori e censura economica*, Aedon, Rivista di arti e diritto on line, n.1, 2000.

Il successivo comma 6 delega ad un regolamento (non ancora emanato) l'attuazione dei commi 4 e 5, così come l'adeguamento del regolamento approvato con D.P.R. 11 novembre 1963, n. 2029. A tal fine, l'ultimo periodo dello stesso comma, prevede che la composizione delle sezioni della commissione, di cui all'art. 2 della legge n.161/1962, sia integrata da due rappresentanti dei genitori designati dalle associazioni maggiormente rappresentative⁵⁸

Gli organi di controllo e i poteri sanzionatori

L'organo preposto alla vigilanza e al rispetto, nel settore radiotelevisivo, delle norme in materia di tutela dei minori, nonché al monitoraggio delle trasmissioni televisive è l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni⁵⁹. Tali obiettivi vengono perseguiti tramite il Dipartimento di vigilanza e controllo e il Dipartimento garanzie e contenzioso; il primo si occupa di monitorare le trasmissioni radiotelevisive, controllando e verificando il rispetto di regole, standard e norme applicative relative all'intero sistema delle telecomunicazioni. Il secondo svolge l'attività diretta all'accertamento di violazioni delle norme di garanzia e verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela dei minori.

All'interno dell'AGCom è stato, inoltre, istituito⁶⁰ il Consiglio Nazionale degli Utenti, CNU, composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie di utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi, e scelti secondo criteri qualificati. Il CNU ha funzione consultiva. Esso, infatti, esprime pareri e formula proposte all'AGCom, al Parlamento, nonché al Governo e a tutti gli organismi pubblici e privati che hanno competenza in materia audiovisiva, o che svolgono attività in questi settori, su questioni riguardanti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini, tra i quali vanno annoverati anche i minori.

L'AGCom ha competenza anche in materia di "televisione senza frontiere". L'art.3 bis della legge n.249 del 1997, infatti, ha attribuito all'Autorità il potere di disporre la sospensione provvisoria della ricezione o della ritrasmissione di programmi televisivi provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione Europea nell'ipotesi di violazione dell'art.22 della direttiva stessa.

⁵⁸ Periodo aggiunto dall'art. 5 del D.Lgs 3/1998. Per le possibili proposte di riforma del sistema di revisione dei film per il cinema e di concessione del nullaosta per la trasmissione al di fuori delle fasce orarie previste, si veda Appendice IV: Le proposte di riforma della legislazione italiana.

⁵⁹ Istituita con la legge 31 luglio 1997, n. 249, pubblicata in G.U. 31 luglio 1997 n.177, SO

⁶⁰ Art. 1, comma 28, legge n. 249/1997.

Si tratta dei casi in cui, per almeno due volte nel corso dei dieci mesi precedenti, abbiano violato, in maniera seria e grave, il divieto di trasmissione di programmi che possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, con particolare attenzione ai programmi che contengono scene pornografiche o di violenza gratuita; o che abbiano violato il divieto di trasmissione di programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni a meno che per la scelta dell'ora di programmazione, o per qualsiasi altro accorgimento, si può escludere che i minorenni assistano normalmente a tali programmi.

Le violazioni della normativa a tutela dei minori

I poteri sanzionatori per le violazioni relative alla normativa a tutela dei minori spettano⁶¹, anch'essi, all'AGCom la quale applica le sanzioni previste dall'art.31 della legge n. 223 del 1990. Le sanzioni sono comminate in ragione della gravità della violazione: si va dalla sanzione amministrativa pecuniaria, alla possibilità, per i casi più gravi, di disattivazione dell'impianto.

Qualora, infatti, venga accertata la violazione della legge 223/90 si applica, ai sensi dell'art. 15, comma 1, una sanzione amministrativa pecuniaria. Nei casi di maggiore gravità o di reiterazione delle violazioni da parte di soggetto già condannato per il reato di cui all'art. 668 c.p.⁶², è prevista anche l'irrogazione della sanzione accessoria consistente nella chiusura del locale di pubblico spettacolo per un periodo non superiore a 60 giorni. Ai fini dell'applicabilità di tale ultima norma alle emittenti televisive, e in relazione alla programmazione dei film in televisione, la legge Mammì, art.15, comma 12, prevede che per "chiusura del locale di pubblico spettacolo" si debba intendere "disattivazione dell'impianto".

A ciò si aggiunga che per le violazioni dei commi da 10 a 13 dell'art. 15, legge n. 223 del 1990, è previsto nella legge stessa che l'AGCom possa deliberare l'irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 10 milioni a lire 100 milioni e, per i casi più gravi, la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da 1 a 10 giorni.

⁶¹ Art. 1, comma 6, lett. b), n. 14, legge n. 249/1997.

⁶² Art. 668 c.p.: 1. Chiunque recita in pubblico drammi o altre opere, ovvero dà in pubblico produzioni teatrali di qualunque genere, senza averli prima comunicati all'Autorità, è punito con l'arresto fino a 6 mesi o con l'ammenda fino a £ 600.000. 2. Alla stessa pena soggiace chi fa rappresentare in pubblico pellicole cinematografiche, non sottoposte prima alla revisione dell'Autorità. 3. Se il fatto è commesso contro il divieto dell'Autorità, la pena pecuniaria e la pena detentiva sono applicate congiuntamente. (omissis).

Nel caso in cui le emittenti mandino in onda opere a soggetto e film prodotti per la televisione tra le 7:00 e le 23:00, in assenza del prescritto nullaosta, nei confronti del concessionario vengono erogate (dall'AGCom d'ufficio o in seguito a motivata denuncia) le stesse sanzioni previste dal sopra citato art.31, comma 3, della legge n. 223 del 1990.

Una clausola di responsabilità generale, non connessa a specifiche violazioni in relazione alla tutela dei minori, è prevista all'art.30 della legge n. 223/1990, che dispone l'applicazione, sia al concessionario privato, sia al concessionario pubblico, ovvero alla persona da loro delegata al controllo delle trasmissioni, delle pene di cui all'art.528 c.p. (pubblicazione e spettacoli osceni)⁶³ nel caso di trasmissioni radiofoniche o televisive che abbiano carattere di oscenità.

Le violazioni del codice di regolamentazione

L'attuazione del codice di autoregolamentazione da ultimo approvato, è affidata al "Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e Minori", costituito da 15 membri effettivi, in rappresentanza delle emittenti televisive, delle istituzioni e degli utenti, nominati con decreto dal Ministro delle comunicazioni, d'intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Il comitato, d'ufficio o su denuncia dei soggetti interessati, verifica le violazioni del codice. Qualora queste siano accertate, adotta una risoluzione motivata e determina le modalità con le quali ne debba esser data notizia. Il comitato può inoltre: a) ingiungere all'emittente, qualora ne sussistano le condizioni, di modificare o sospendere il programma indicando tempi e modalità di attuazione; b) ingiungere all'emittente di adeguare il proprio comportamento alle prescrizioni del codice. Le decisioni del comitato sono inappellabili.

Nel caso di accertata violazione delle disposizioni del codice, il comitato inoltra una denuncia all'Autorità contenente l'indicazione delle disposizioni, anche di legge, violate; le

⁶³ Art. 528 c.p.: 1. Chiunque, allo scopo di farne commercio o distribuzione ovvero di esporli pubblicamente, fabbrica, introduce nel territorio dello Stato, acquista, detiene, esporta, ovvero mette in circolazione scritti, disegni, immagini o altri soggetti osceni di qualsiasi specie, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa non inferiore a lire 200 mila. 2. Alla stessa pena soggiace chi fa commercio, anche se clandestino, degli oggetti indicati nella disposizione precedente, ovvero li distribuisce o espone pubblicamente. 3. Tale pena si applica inoltre a chi: 1) adopera qualsiasi mezzo di pubblicità atto a favorire la circolazione e il commercio degli oggetti indicati nella prima parte di questo articolo; 2) da pubblici spettacoli teatrali o cinematografici, ovvero audizioni o recitazioni pubbliche, che abbiano carattere di oscenità. Nel caso preveduto dal numero 2), la pena è aumentata se il fatto è commesso nonostante il divieto dell'Autorità.

modalità dell'illecito; la descrizione del comportamento tenuto dall'emittente. Tale denuncia viene inoltrata per consentire all'Autorità l'esercizio dei poteri alla stessa attribuiti⁶⁴

Lo stato della legislazione italiana

Il quadro delineato appare in tutta la sua complessità. Esistono, infatti, due sistemi che coinvolgono sia la programmazione televisiva, sia la valutazione dei film per la distribuzione nelle sale cinematografiche. L'uno influenza l'altro.

Sotto altro profilo è da dire che, in generale, la materia delle comunicazioni televisive è demandata alla competenza del Ministero delle Comunicazioni. Da sottolineare, e questo si rivela essere ulteriore fattore di articolazione del sistema, che il controllo sul contenuto dei programmi televisivi oltre ad essere affidato *ex ante* alle emittenti (si veda Codice di autoregolamentazione TV e Minori), è sanzionato, nel caso di violazione della normativa posta a tutela dei minori, dalla Autorità per le garanzie delle comunicazioni, salvo competenze penali.

Alla luce dei seppure limitati risultati derivanti dai modelli di protezione adoperati in diversi ordinamenti (per i quali si vedano cap. 2, 3, 4) si evidenzia che nel sistema italiano esiste un sistema complesso con la coesistenza di regolamentazione e autoregolamentazione

A) *La legge (regolamentazione) prevede:*

- per i film vietati ai minori degli anni 18, e per quelli che possono nuocere gravemente allo sviluppo psichico o morale dei minori, o che contengono scene di violenza gratuite o pornografiche, o che, infine, inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità, il divieto assoluto di trasmissione in tv;
- un sistema di watershed per determinati programmi, e precisamente: i film, che sulla base della decisione della commissione creata con la legge 161/1962, sono stati vietati ai minori degli anni 14 non possono essere trasmessi nella fascia oraria compresa tra le 7:00 e le 22:30; le opere a soggetto e i film prodotti per la televisione, che contengono immagini di sesso o di violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori non possono essere trasmessi nella fascia oraria compresa tra le 7:00 e le 23:00;

⁶⁴ Si vedano, in proposito, l'art.15, comma 10, legge 223/90 e l'art.1, comma 6, lettera b, n. 6, con riferimento all'emanazione delle sanzioni previste dall'art.1, comma 6, lettera b, n.14 e ai commi 31 e 32 dell'art.1 della legge n. 249 del 1997.

- in relazione a questi ultimi, qualora si voglia trasmetterli al di fuori della fascia oraria indicata, è possibile ottenere un nullaosta rilasciato dalla commissione istituita con legge 161/1962, in composizione allargata;
- l'attribuzione di poteri sanzionatori all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in caso di violazione delle suddette norme;
- in relazione a gravi e reiterate violazioni da parte di un soggetto già condannato per il reato di rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive, previsto all'art. 668 c.p., del divieto di trasmettere programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori, che contengano scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità, l'applica la sanzione della disattivazione dell'impianto;
- nel caso di trasmissioni radiofoniche o televisive che abbiano carattere di oscenità l'applica sia al concessionario privato che a quello pubblico, ovvero alla persona da loro delegata al controllo delle trasmissioni, le sanzioni penali prevista all'art. 528 c.p.

B) L'autoregolamentazione disciplina:

- L'impegno delle emittenti televisive a dare esauriente informazione sul contenuto dei programmi adottando appositi sistemi di segnalazione, nonché a darsi propri strumenti di valutazione sull'ammissibilità dei programmi televisivi, potendo, eventualmente, limitare la propria programmazione in ragione di un'esigenza di tutela dei minori;
- l'istituzione di un comitato di controllo, formato dai rappresentanti delle varie parti interessate (emittenti televisive; istituzioni e utenti), il quale ha il compito di vigilare sull'esecuzione del codice di autoregolamentazione da parte delle imprese televisive;

In generale, può rilevarsi che, rispetto ai pochi sistemi analizzati:

- non esistono criteri unitari di classificazione dei programmi televisivi;
- non è stata prevista la costituzione di alcun organo preposto alla creazione di tale classificazione o alla indicazione dei criteri da utilizzare;
- non esiste un sistema di segnaletica comune e unitario applicato da tutte le emittenti televisive;
- non esistono criteri e parametri adeguati da applicarsi nel sistema di controllo sul contenuto dei film per il cinema.

APPENDICE 1 – SCHEDA PAESE: FRANCIA

Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente

Il quadro regolamentare francese in materia di tv e minori è formato dalla legge 30 settembre 1986 n. 1067⁶⁵ e da una serie di direttive adottate dal CSA, il Conseil Superieur de l'Audiovisuel, organo di controllo creato con la stessa legge citata.

La legge in questione ha stabilito all'art. 1, quale principio generale in materia di regolamentazione delle trasmissioni audiovisive, che *“la comunicazione audiovisiva è libera e può essere limitata soltanto (...) da misure richieste per la tutela della dignità della persona”*. La stessa legge tuttavia, in materia di protezione dei minori da programmi nocivi per il loro sviluppo psichico, stabilisce (grazie alla novella apportata dalla legge 1 agosto 2000, di recepimento della Direttiva "Televisione senza frontiere") che i programmi suscettibili di nuocere allo sviluppo fisico, mentale e morale dei minori non devono essere messi a disposizione del pubblico a meno che non sia garantito, tramite la scelta dell'ora di messa in onda o da altro mezzo tecnico appropriato, che i minori non possano vederli o sentirli. Inoltre nel momento in cui detti programmi vengono proiettati è necessario che siano proceduti da una nota di avvertimento rivolta al pubblico e che siano identificati con un simbolo visivo presente nel corso dell'intera proiezione.

Tali disposizioni legislative corrispondono ad iniziative peraltro già prese in precedenza dal CSA nel 1989. Questo, infatti, con la direttiva del 5 maggio 1989⁶⁶ ha imposto alle singole emittenti televisive di fare in modo che non siano trasmessi programmi contenenti scene capaci di urtare la sensibilità del pubblico dei più giovani e che, nelle ore di maggiore ascolto, siano programmate soltanto trasmissioni adatte al grande pubblico e alle famiglie. Le emittenti televisive, quindi, sempre secondo la direttiva, non devono trasmettere nella fascia oraria tra le 6 e le 22 i film sconsigliati ai minori degli anni 12, e nella fascia oraria compresa tra le 6 e le 22.30 i film sconsigliati ai minori degli anni 16, né le sequenze a carattere erotico o violento. Esse devono, inoltre, avvertire i telespettatori, con i mezzi più idonei, della diffusione di programmi capaci di urtare la sensibilità dei minori e degli adolescenti. A seguito di una modifica intervenuta nel 1991 è stato, infine, chiesto a ciascuna emittente televisiva di formare, al proprio interno, un comitato di controllo.

⁶⁵ Reperibile su www.csa.fr

⁶⁶ La television et la protection des mineurs, reperibile su ww.csa.fr/themes/television/television_signalétique_accueil.php.

In seguito a questa direttiva è stato adottato il decreto del 23 febbraio 1990 n. 90-174⁶⁷ - relativo alla classificazione delle opere cinematografiche - il quale con riferimento alla programmazione televisiva, ha imposto alle emittenti di avvertire il pubblico della successiva messa in onda di film che avevano dato luogo, al momento dell'uscita nelle sale cinematografiche, a restrizioni relative all'età dei possibili spettatori.

Nonostante le disposizioni della direttiva del 1989, il CSA tuttavia, in alcuni casi, permette la trasmissione prima delle ore 22 di film violenti o erotici proibiti ai minori di 12 anni, attribuendo ai dirigenti delle singole emittenti il compito di valutare se, nei casi di film più vecchi, tenendo in considerazione l'evoluzione dei costumi, dette opere cinematografiche non si possano più considerare pregiudizievoli per il pubblico dei minori. Tali eccezioni, tuttavia, non trovano applicazione il martedì, venerdì, sabato e nei giorni prefestivi.

Con l'incremento della produzione da parte dell'industria cinematografica, la quale, al fine di attirare un sempre maggiore numero di spettatori, ha iniziato a produrre film con all'interno numerose scene di violenza e di sesso, e data la mancanza di un comune sistema di classificazione dei film, ci si è resi conto che le disposizioni fino a quel momento adottate non erano sufficienti ad assicurare un'adeguata protezione ai minori. Il CSA con una nuova direttiva del 2 luglio 1996⁶⁸, creata in concerto con le aziende di programmazione televisiva, ha, pertanto, proceduto a definire cinque categorie di programmi in ragione dell'esigenza di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza. E' così nata la "signalétique jeunesse", la quale è basata su cinque simboli visivi, ognuno corrispondente ad una categoria, ideato in ragione della possibilità di rischio crescente e di una crescente esigenza di tutela dei minori e degli adolescenti. I nuovi simboli sono stati introdotti nel 2002.

La classificazione è quindi suddivisa in:

- 1) **Categoria I:** opere per tutto il pubblico.
- 2) **Categoria II:** programmi sconsigliati ai minori di 10 anni; Si tratta di opere contenenti scene suscettibili di urtare i minori di 10 anni; la decisione degli orari di trasmissione è rimessa alle emittenti salvo il divieto di trasmissione durante i programmi dedicati ai bambini.
- 3) **Categoria III:** programmi sconsigliati ai minori di anni 12 e opere proibite in sala ai minori di anni 12; programmi/opere che ricorrono ripetutamente e sistematicamente a scene di violenza fisica e psicologica; possono essere messi in onda soltanto dopo le 22:00, salvo casi

⁶⁷ Reperibile su www.csa.fr

⁶⁸ Reperibile su www.csa.fr

eccezionali, e mai il martedì, il venerdì, il sabato e la vigilia dei giorni festivi; non possono essere diffusi in prossimità di programmazioni per bambini.

4) **Categoria IV**: opere e programmi televisivi sconsigliate ai minori di 16 anni o vietate nelle sale ai minori di 16 anni; programmi/opere a carattere erotico o di violenza, suscettibili di nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori; possono essere messi in onda soltanto dopo le 22:30.

5) **Categoria V**: opere e programmi televisivi sconsigliate ai minori di 18 anni o vietate nelle sale ai minori di 18 anni; programmi televisivi e opere a carattere pornografico o di estrema violenza, suscettibili di nuocere gravemente allo sviluppo dei minori. Esse sono totalmente vietate nei canali in chiaro.

Il rating adottato si riferisce, per quanto riguarda i criteri da adoperare per la scelta della categoria di appartenenza, alla classificazione dei film per la proiezione nelle sale cinematografiche adottata dalla commissione di classificazione dei film istituita presso il Ministero della Cultura nel 1990.

I modelli di autoregolamentazione

La segnaletica sopra descritta, ed in particolare quella concernente le prime quattro categorie, è stata inserita nelle convenzioni riguardanti le emittenti private, TF1 e M6, e nei "cahiers des charges" dei canali pubblici France 2 e France 3⁶⁹.

In generale si può comunque affermare che la segnaletica per i giovani, a partire dal 1998, fa ormai parte di tutti i codici di autoregolamentazione delle emittenti, sia pubbliche che private.

Le convenzioni concluse tra le varie emittenti televisive prevedono pertanto:

- 1) l'obbligo di classificazione dei programmi e d'informazione al pubblico;
- 2) le regole di diffusione dei programmi secondo la loro classificazione;
- 3) il riferimento al decreto del 23 febbraio 1990 relativo alla classificazione delle opere cinematografiche.

⁶⁹ Decisione del CSA n.°98-711 e n° 98-712 del 29 luglio 1998 riguardanti, rispettivamente, TF1 e M6, JO, 1^{er} décembre e Decreto n.° 98-358 del 6 maggio 1998, di modifica dei "cahiers des charges" di France 2 e France 3 e decisione del CSA n.° 98-713 del 29 luglio 1998

Gli organi di controllo

Il Conseil Supérieur de l'Audiovisuel

L'art.15 della legge n. 1067/1986, come modificato dalla legge 17/1/89 n.89-25, prevede che il *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*⁷⁰, istituito come autorità indipendente, vigili sulla protezione dei bambini e degli adolescenti e sul rispetto della dignità della persona nella programmazione rivolta al pubblico ed effettuata nel corso di un servizio di comunicazione audiovisiva, e controlli che:

- a) i programmi messi a disposizione del pubblico rispettino i minori, gli adolescenti, e non offendano la dignità delle persone;
- b) le emittenti televisive non trasmettano programmi suscettibili di nuocere gravemente allo sviluppo psichico, morale e mentale dei minori;
- c) le stesse non proiettino programmi che incitino all'odio e alla violenza.

I poteri sanzionatori

Il CSA ha i poteri di intimare alle società nazionali di programmazione, come pure agli editori e ai distributori di programmi radiofonici e televisivi, di rispettare gli obblighi loro imposti dalla legge soprattutto per quanto concerne la protezione dei minori. Se le società intimate non si conformano alle prescrizioni del CSA, lo stesso può irrogare sanzioni commisurate all'entità della violazione.

I poteri sanzionatori del Conseil, elencati dall'art. 42, comma 1, della legge n. 1067/1986, sono: la revoca dell'autorizzazione o la soppressione di una parte del programma per un mese o più; la riduzione della durata dell'autorizzazione; una sanzione pecuniaria, unitamente alla sospensione dell'autorizzazione o di una parte del programma, se la violazione non costituisce una violazione penale. In quest'ultimo caso vengono meno i poteri del CSA e interviene la magistratura competente.

I poteri di intervento del CSA nei confronti delle società che violino gli obblighi loro imposti in ordine alla limitazione delle scene di violenza e di sesso, possono essere stimolati da

⁷⁰ Creato con la stessa legge del 17 gennaio 1989 n. 89-25, reperibile sul sito del Conseil Supérieur de l'Audiovisuel www.csa.fr.

un'istanza delle "associazioni familiari", purché riconosciute dall'Union Nationale des Associations Familiales. Tali disposizioni sono rafforzate dalla previsione di una pena detentiva e di un'ammenda previste dall'articolo L 227-24 del codice penale, il quale punisce tutti coloro che fabbricano, trasportano o diffondono con qualsiasi mezzo un messaggio a carattere violento o pornografico, qualora tale messaggio possa essere visto o percepito da un minore.

APPENDICE II – SCHEDA PAESE: GRAN BRETAGNA

Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente

La regolamentazione della programmazione televisiva in Gran Bretagna coinvolge due aspetti principali. Le imprese televisive devono, da un lato, ottemperare agli obblighi inseriti nelle licenze, dei quali fanno parte anche gli impegni assunti nelle "promises of performance"; d'altra parte, esse devono attenersi ai requisiti generali imposti a tutela del pubblico (ivi inclusi i minori) definiti "consumer protection standards", che si riferiscono a temi quali "taste and decency".

La legge nazionale che disciplina le trasmissioni radio e televisive è il Broadcasting Act del 1990, come successivamente integrato e modificato, il quale ha introdotto gli standard generali per la protezione del consumatore (consumer protection standards) in materia di buon gusto e decenza, violenza, imparzialità etc., a cui tutti i servizi devono conformarsi.

La Section 6 del Broadcasting Act, infatti, stabilisce che i servizi televisivi concessionari non debbano programmare nulla che possa:

- 1) offendere il buon gusto e la decenza;
- 2) incoraggiare o incitare a delinquere;
- 3) indurre a offendere i sentimenti del pubblico.

Lo stesso, inoltre, stabilisce che i canali privati devono dedicare un sufficiente ammontare di tempo ai programmi per bambini; questa è una condizione essenziale per il rilascio delle licenze.

I modelli di autoregolamentazione

Tutti i codici di condotta adoperati dalle emittenti televisive inglesi, sia pubbliche che private, hanno previsto un sistema di *watershed* (spartiacque). Esso consiste in una suddivisione della programmazione televisiva per fasce orarie. I programmi per un pubblico più adulto possono essere trasmessi soltanto dopo le 21:00 e fino alle 5.30 del mattino, in quanto si

presume che dopo quell'orario i minori siano già a letto. Per i programmi trasmessi dopo le 21 la responsabilità è addossata ai genitori. Le emittenti televisive comunque devono tenere presente che il venerdì ed il sabato sera i bambini tendono ad andare a dormire più tardi. Dopo le 21 si passa dalla programmazione per famiglie a trasmissioni meno adatte ai minori. Il passaggio è graduale: ad esempio un programma dai contenuti più forti sarà trasmesso alle 22.30, anziché alle 21.

Il *watershed* si applica anche alle tv via cavo e alle tv satellitari, ma qualora si tratti di trasmissioni criptate a contenuto erotico o violento, queste possono andare in onda a partire dalle 20, mentre il materiale che richiede un pubblico più adulto soltanto dopo le 22. Naturalmente non tutte le trasmissioni che vanno in onda nella fascia protetta (prima delle 21) sono indirizzate in maniera specifica ai minori ed alcune possono avere contenuti poco adatti ai bambini molto piccoli. In questo caso le emittenti devono fornire le necessarie informazioni, anche con avvisi in onda.

I codici BSC

La BSC (Broadcasting Standard Commission) ha, secondo quanto previsto dagli artt. 107 e 108 del Broadcasting Act 1996, il compito di formare un codice di condotta, nonché di modificarlo e aggiornarlo, in modo da fornire le linee guida e i principi che devono essere seguiti da tutte le emittenti televisive, sia private che pubbliche, e riportati nei loro singoli codici di condotta. In esecuzione delle disposizioni richiamate la BSC ha adottato il *Code on Fairness and Privacy* e il *Code on Standards*.

Il Code on Fairness and Privacy è stato pubblicato per la prima volta nel novembre 1997. Esso indica i principi guida da seguire al fine di evitare:

- ingiusti trattamenti in radio e in televisione, tramite l'uso di informazioni inaccurate o distorte;
- violazioni della privacy;
- la trasmissione di programmi che possano violare la privacy o dare luogo a trattamenti ingiusti.

Il Code on Standards è invece basato sul codice creato dal precedente Broadcasting Standards Council ed è stato successivamente aggiornato e modificato in linea con le opinioni

manifestate dai broadcasters e da tutte le parti interessate. Esso, partendo dal presupposto che vi è, specialmente tra i genitori, l'esigenza che determinati programmi, in ragione del loro contenuto, non vengano trasmessi nelle ore in cui maggiore è la presenza dei bambini e degli adolescenti davanti alla tv, ha introdotto una fascia di protezione per la tutela dei minori. Determinati programmi televisivi, infatti, possono andare in onda soltanto dopo le 21:00 e fino alle 5.30 della mattina.

Il *Code on Standards* prevede, anche, la messa in onda di un segnale che avverta i genitori di esercitare un maggiore controllo sui bambini che continuano a guardare la TV dopo le 21. Lo stesso codice impone alle emittenti di dare le necessarie informazioni e di tenere conto che i bambini tendono ad andare a dormire più tardi del solito il venerdì e il sabato.

La programmazione limitata si applica anche ai servizi televisivi cablati e satellitari; ove si tratti di trasmissioni criptate a contenuto erotico o violento, le stesse possono cominciare ad andare in onda alle 20 mentre i "material of a more adult nature" soltanto alle 22.

Il codice ITC

Il codice ITC, *ITC Programme Code*, indica gli standard che devono essere seguiti dalle emittenti televisive private al fine di assicurare che i principi introdotti con il Broadcasting Act siano rispettati. Lo stesso Broadcasting Act del 1990, Section 7-1 (a)⁷¹, infatti, prevede che la Commissione (ITC) elabori e riveda periodicamente un codice che fornisca le linee guida affinché i servizi televisivi non offendano il buon gusto e la decenza e non incoraggino o incitino a delinquere, nonché delle regole da osservare per la messa in onda di scene di violenza con particolare attenzione nei confronti dei programmi che si ritiene possano essere visti dai bambini o, comunque, dai minori.

Il codice prevede che il materiale non adatto ai bambini non venga trasmesso in orari in cui è probabile che un gran numero di minori sia davanti al televisore, introducendo, anch'esso, il sistema di watershed già indicato nel Code on Standards. Le emittenti private devono, inoltre, fornire le opportune informazioni sul contenuto dei programmi trasmessi adottando appositi simboli.

⁷¹ 7-1. The Commission shall draw up, and from time to time review, a code giving guidance - (a) as to the rules to be observed with respect to the showing of violence, or the inclusion of sound suggesting of violence, in programmes included in licensed services, particularly when large numbers of children and young persons may be expected to be watching the programmes. (...) and the Commission shall do all that they can to secure that the provisions of the code are observed in the provisions of licensed services.

Il codice, infine, ha introdotto delle regole speciali per la programmazione dei film e a tal fine adotta la classificazione della BBFC (British Board of Film Classification).

Non possono, pertanto, andare in onda:

- 1) prima delle 20 film della categoria 12 (vietati ai minori di 12)
- 2) prima delle 21 film della categoria 15 (vietati ai minori di 15)
- 3) prima delle 22 film della categoria 18 (vietati ai minori di 18)
- 4) per i film della categoria 18R (materiale pornografico), il divieto è assoluto: possono essere visti soltanto in videocassetta.

I parametri impiegati dal BBFC ai fini della classificazione cinematografica sono: 1) il tema trattato; 2) il linguaggio; 3) la nudità; 4) il sesso; 5) la violenza; 6) le tecniche imitabili (uso di armi, dettagli di tecniche criminali, etc); 7) l'orrore; 8) la droga.

I film vengono suddivisi nelle seguenti categorie:

- 1) **U** (Universal) = film per tutti
- 2) **PG** (Parental Guidance)= film per tutti, ma che potrebbero urtare la sensibilità di bambini più piccoli di 8 anni o particolarmente sensibili
- 3) **12** = film vietati ai minori di 12 anni
- 4) **15** = film vietati ai minori di 15
- 5) **18** = film per soli adulti
- 6) **R18** = film pornografici, possono essere acquistati solo nei sex shop

Le Producer Guidelines della BBC

Le Producer Guidelines adottate dalla BBC, British Broadcasting Corporation, e applicate ai canali pubblici indicano, ai capitoli 6 e 7, le disposizioni relative, rispettivamente, alla trasmissione di programmi indecenti e violenti. Ad entrambi si applica lo stesso watershed introdotto dalla BSC, ed è compito dei broadcasters prestare attenzione alla messa in onda di scene di sesso esplicito o di violenza e all'uso di linguaggio forte.

Gli organi di controllo

La specifica competenza in materia di controllo sui contenuti delle trasmissioni televisive, in relazione alla visione da parte dei minori, viene o autoregolamentata – come nel caso delle TV pubbliche - o affidata, dagli atti normativi generali, a specifiche autorità indipendenti che adottano dei codici di condotta, la cui violazione può comportare l'applicazione di sanzioni.

Broadcasting Standard Commission

Nel 1996, un nuovo Broadcasting Act, supplementary Broadcasting Act 1996⁷², ha creato la Broadcasting Standard Commission (BSC)⁷³, che nasce dalla fusione di due preesistenti autorità: il Broadcasting Standards Council e la Broadcasting Complaints Commission. I membri della BSC, nominati dal Governo, non possono essere coinvolti o avere interesse in attività riguardanti la preparazione di programmi televisivi.⁷⁴

Tale organismo ha poteri regolatori nei confronti di tutte le emittenti televisive, pubbliche e private, nonché il compito di fare applicare le previsioni dei suoi codici. I "programme makers" devono inoltre adeguare la loro programmazione con i codici promulgati da ITC - Independent Television Commission - e BBC - British Broadcasting Corporation.

L'Independent Television Commission

Con la nascita delle emittenti private è stata istituita l'Independent Broadcasting Authority (IBA) con compiti di regolamentazione e sorveglianza sulle tv private, sostituita, dal Broadcasting Act del 1990, con l'Independent Television Commission (ITC)⁷⁵ e con la Radio Authority⁷⁶.

⁷² Integrativo del precedente Broadcasting Act del 1990, per regolamentare la TV digitale.

⁷³ Il sito della Commissione è www.bsc.org.uk

⁷⁴ Broadcasting Act 1996, s. 106 e Sched. 3 (3) (1).

⁷⁵ Il sito della Commissione è www.itc.org.uk

⁷⁶ La Radio Authority esula tuttavia dal nostro campo di ricerca in quanto le sue funzioni regolatorie sono rivolte esclusivamente al mercato della programmazione di trasmissioni radiofoniche.

L'ITC rilascia le licenze ai canali privati e deve assicurare che quanto previsto dal proprio codice sia inserito e osservato nelle dichiarazioni di programmazione effettuate ogni anno dagli operatori⁷⁷.

British Broadcasting Corporation

Riguardo alla TV pubblica, la BBC è stata istituita con la "Royal Charter" del 1927 che insieme all'accordo tra BBC ed il Segretario di Stato, c.d. Agreement, stabilisce le condizioni di operatività della TV pubblica. In particolare, esso prevede che la corporazione è indipendente in tutte le questioni relative al contenuto dei suoi programmi ed i tempi in cui essi sono trasmessi. La clausola 5 dell'accordo, tuttavia, impone delle obbligazioni relative agli standard dei programmi. Queste obbligazioni sono simili a quelle imposte al settore privato: le trasmissioni non devono offendere il buon gusto e la decenza, incoraggiare il crimine o essere offensive per i sentimenti del pubblico.

Office of Communications

Per completezza espositiva bisogna ricordare che al fine di razionalizzare il sistema, caratterizzato dalla presenza di svariati organismi dai compiti simili, tenuto anche conto della stretta interdipendenza che esiste oggi tra televisione, telecomunicazioni ed internet, è stata proposta la creazione di un'unica autorità, definita OFCOM (Office of Communications), a cui verranno trasferite le funzioni finora svolte da ITC, Radio Authority, BSC, OFTEL (Office of Telecommunications) ed da altri organismi. L'OFCOM dovrà redigere un codice contenente gli standard per il contenuto dei programmi. Il codice dovrà assicurare, tra l'altro, la protezione dei minori ed evitare che venga trasmesso materiale che possa incoraggiare o incitare alla commissione di crimini. Sarà compito dell'OFCOM garantire l'osservanza del codice e indicare le procedure per l'esame dei reclami.

I poteri sanzionatori

I meccanismi di controllo sulle televisioni sono esclusivamente successivi e non preventivi. Non esiste alcun tipo di censura o di controllo prima della messa in onda delle

⁷⁷ 6-1 The Commission (*Broadcasting Standard Commission*) shall do all that they can to ensure that every licensed service complies with the following requirements: a) that nothing is included in its programmes which offends against good taste or decency or is likely to encourage or incite to crime or to lead to disorder or to be offensive to public feeling" (...).

trasmissioni: gli organi di sorveglianza intervengono successivamente per sanzionare le eventuali violazioni. Allo stato attuale il controllo si articola su diversi piani.

Secondo quanto previsto dal Broadcasting Act del 1990, i licenziatari per le trasmissioni televisive sono soggetti anche all'azione della ITC (Independent Television Commission). La stessa, infatti, si pronuncia sui reclami proposti dal pubblico con riferimento agli standard della programmazione televisiva, come la rappresentazione di scene di violenza, scene di sesso, e qualunque osservazione che riguardi la decenza e il buon costume. L'ITC ha, quindi, il potere di sorvegliare sull'applicazione del proprio codice da parte delle emittenti che hanno ottenuto la licenza e di infliggere le sanzioni in caso di inosservanza. Le televisioni private possono decidere cosa trasmettere e la loro programmazione non è soggetta ad alcuna approvazione preventiva.

L'ITC compie una valutazione a posteriori e se ritiene che il codice sia stato violato può infliggere sanzioni che sono graduate a seconda della gravità e del numero delle violazioni. Si va dal semplice ammonimento, alla presentazione di scuse in trasmissione, al pagamento di una multa calcolata in percentuale dei ricavi pubblicitari (3% per la prima violazione, 5% per le successive), fino al ritiro della licenza. Inoltre l'ITC presenta un rapporto annuale sul rispetto del codice e delle condizioni di licenza da parte dei canali privati.

Allo stesso modo la BBC vigila sui programmi trasmessi dalla tv pubblica. Al suo interno, infatti, esiste un organo, Programme Complaint Unit, a cui possono essere rivolti reclami relativi alle trasmissioni. Avverso le decisioni di tale organismo può essere proposto appello ad una commissione di Governatori della BBC. I Governatori, inoltre, presentano un rapporto annuale sulla conformità dei programmi agli standards indicati nelle Guidelines e fanno una valutazione dell'attività svolta dalla Complaint Unit.

La BSC ha giurisdizione su tutte le tv, pubbliche e private. Gli standards complain (i reclami afferenti alle materie dettagliatamente esposte sopra e previste dalla section 108) possono essere presentati entro due mesi dalla messa in onda della trasmissione che si ritiene abbia leso taluni principi in vigore per le trasmissioni televisive. Essi rappresentano il maggior numero di ricorsi di cui si occupa la Commissione e sono legati soprattutto alla trattazione di temi adulti nella fascia oraria precedente le 21:00, in violazione del "watershed".

L'unica sanzione che la BSC può comminare è la pubblicazione della decisione sul suo bollettino mensile. Essa può anche chiedere all'autorità regolativa (ITC o BBC) di pubblicare un sommario del reclamo e del verdetto.

Oltre ai reclami all' ITC e alla BBC e quelli alla BSC, esiste una terza via percorribile per denunciare una violazione, è cioè possibile rivolgersi all'autorità giudiziaria qualora una trasmissione televisiva violi le norme generali in tema di oscenità, razzismo, offese alla religione etc.

APPENDICE III – SCHEDA PAESE: USA

Le fonti di regolamentazione: la legislazione vigente

Per meglio comprendere la legislazione americana in materia di tv e protezione dei minori, è necessario fare riferimento al Primo Emendamento della Costituzione statunitense il quale riconosce la libertà di espressione quale diritto fondamentale⁷⁸. Questo principio ha trovato applicazione anche nel campo della comunicazione a mezzo stampa e tramite mass media, ed ha sempre costituito, e costituisce, il limite di ogni legislazione nel settore. Nel corso degli anni, tuttavia, la Corte Suprema Americana ha previsto una serie di eccezioni all'applicazione del Primo Emendamento, le quali hanno trovato spazio anche nell'ambito della comunicazione di massa⁷⁹.

I principi dettati dal Primo emendamento, e la legge federale in genere, proibiscono alla Federal Communications Commission, FCC, un'agenzia governativa indipendente che fa direttamente capo al Governo, di censurare il materiale mandato in onda e di interferire con la libertà di espressione in materia di broadcasting, tuttavia sono previste una serie di restrizioni. Oltre all'obbligo di trasmettere materiale educativo, la legge federale⁸⁰, infatti, proibisce la trasmissione di programmi osceni e regola la messa in onda di programmi che utilizzano linguaggio indecente⁸¹. I programmi contenenti linguaggio osceno, non potrebbero essere trasmessi in nessun orario; il linguaggio osceno, infatti, non è mai considerato quale forma della libertà di espressione protetta dal Primo emendamento⁸². I programmi contenenti linguaggio indecente non possono essere, invece, trasmessi durante le ore diurne, in cui è probabile che tra

⁷⁸ Amendments to the Constitution of the United States of America, Amendment I "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof, or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances".

⁷⁹ La storia della televisione americana, infatti, dimostra che sia la giurisprudenza, sia il legislatore, hanno mostrato particolare attenzione verso la mass communication, cercando di raggiungere un equilibrio tra la libertà di espressione da una parte, e l'interesse del pubblico, e soprattutto dei minori, di limitare la trasmissione dei programmi che possano nuocere ai più giovani o urtare la sensibilità dall'altra. Ciò è evidente sia in materia di rilascio delle licenze, sia in materia di controllo del contenuto dei programmi.

⁸⁰ Communication Decency Act, contenuto nel Titolo V del Communications Act del 1996, intitolato "Obscenity and Violence".

⁸¹ Si distingue tra linguaggio osceno e linguaggio indecente. Il materiale osceno è quello che: a) an average person, applying contemporary community standards, must find that the material, as a whole, appeals to the prurient interest (sulla base degli odierni standards comuni, una persona media ritiene che faccia appello agli interessi lascivi); b) the material must depict or describe, in a patently offensive way, sexual conduct specifically defined by applicable law (rappresenti o descriva, in maniera offensiva, la condotta sessuale specificatamente definita dalla legge applicabile); c) the material, taken as a whole, must lack serious literary, artistic, political, or scientific value (considerato nel suo insieme, manca di alcun serio valore letterario, artistico, politico e scientifico) (Dwight L. Teeter, JR, Bill Loving, op. cit.). Il linguaggio indecente è quello che, così come è stato affermato dalla Corte Suprema nella sentenza FCC c. Pacifica Foundation, 438 U.S. 726, 98 S.Ct. 3026 (1978), "describes, in terms patently offensive as measured by contemporary community standards for the broadcast medium, sexual or excretory activities and organs, at times of the day where there is a reasonable risk that children may be in the audience" (descrive, in maniera offensiva secondo i contemporanei standards comuni al broadcast medium, le attività e gli organi sessuali o escretori, in quei momenti della giornata in cui ci sia il probabile rischio che tra gli spettatori siano presenti anche dei bambini).

⁸² FCC c. Pacifica Foundation, 438 U.S. 726, 98 S.Ct. 3026 (1978).

il pubblico vi siano dei minori, e quindi tra le 6 e le 22. I broadcasters che violano tali disposizioni sono sottoposti ad una procedura di enforcement dinnanzi la FCC. Divieti sono previsti anche per le televisioni via cavo, le quali devono bloccare od oscurare il contenuto dei canali pornografici, in modo tale che gli abbonati che non li hanno acquistati non possano vederli⁸³.

In seguito alle pressioni del pubblico preoccupato dell'impatto che i programmi violenti, o indecenti, possono avere sui più giovani, si è pensato di introdurre un particolare meccanismo di controllo, il c.d. V-chip, da applicare a tutti i televisori di grandezza uguale o superiore a 13 pollici. Tale meccanismo, che è stato ampiamente esaminato, è in grado di recepire i segnali utilizzati per la classificazione dei programmi, in modo da permettere ai telespettatori, dopo avere preso visione di detti segnali, di bloccare il flusso delle trasmissioni ritenute nocive per i minori⁸⁴. Ad ogni segnale, infatti, si affianca un indicatore diverso per violenza, linguaggio e sesso. Quando uno degli indicatori raggiunge il limite massimo previsto dagli spettatori, il V-chip impedisce che il programma venga recepito dal singolo apparecchio televisivo, il quale verrà automaticamente oscurato.

Null'altro è stato stabilito a livello legislativo per quanto riguarda le trasmissioni violente, lasciando liberi i broadcasters di introdurre propri sistemi di classificazione di film o "rating". Perché il V-chip possa funzionare, infatti, è necessario che i broadcasters adottino codici comuni di classificazione dei propri programmi.

I modelli di autoregolamentazione

I sistemi di classificazione, pertanto, sono stati introdotti dai codici di autoregolamentazione o da autorità create dagli stessi broadcasters nell'esercizio del proprio potere di autoregolamentazione.

In seguito all'introduzione del V-chip, la National Association of Broadcasters (NAB), la National Cable Television Association (NCTA) e la Motion Picture Association of America

⁸³ Art. 505 del Communication Decency Act.

⁸⁴ L'art. 551 del Communication Decency Act fa riferimento alle scene di violenza trasmesse in TV, e obbliga le emittenti televisive ad adottare un comune sistema di classificazione dei programmi che contengono materiale sessuale, violento o indecente, in modo tale che i genitori siano informati in anticipo del contenuto delle trasmissioni, e ne possano, eventualmente, bloccare, tramite appositi strumenti, la trasmissione qualora le ritengano inadatte ai propri bambini. In seguito all'approvazione di tale disposizione la FCC ha previsto che entro il 1 luglio 1999 la metà dei televisori di almeno 13 pollici avrebbe dovuto essere dotato del V-chip, e che entro il 1 gennaio 2000 in tutti i televisori di detta grandezza avrebbe dovuto essere installato il V-chip.

(MPAA) hanno creato le cd. “TV Parental Guidelines”⁸⁵, simboli grafici accompagnati da una descrizione e contenenti informazioni sul contenuto e l’adeguatezza del programmi televisivi. Tali simboli che possono essere utilizzati congiuntamente ai V-chips, si riferiscono a tutti i programmi televisivi, inclusi quelli diretti specificatamente ai bambini, con l’esclusione dei programmi sportivi e dei telegiornali, e l’apposita icona appare nella parte sinistra superiore dello schermo all’inizio di ogni programma classificato.

I simboli utilizzati sono i seguenti:

- **TV-Y**, (All Children), presente solo nei programmi per bambini, esso significa che il programma è adatto a tutti i bambini;
- **TV-Y7**, (Directed to Older Children), presente solo nei programmi per bambini, significa che il programma è adatto ai bambini dai 7 anni in su;
- **TV-Y7 FV**, (Directed to older children-fantasy violence), programmi diretti ai bambini dai 7 anni in su in cui la violenza fantasy può essere più intensa;
- **TV-G**, (General Audience), significa che il programma è adatto a tutte le età, ma non si tratta necessariamente di un programma per bambini;
- **TV-PG** (Parental Guidance Suggested), significa che la guida di parenti è suggerita, e che il programma potrebbe non essere adatto per i bambini più piccoli (questa classificazione potrebbe anche includere una V in caso siano presenti scene violente; una S se sono presenti scene di sesso; la L per il linguaggio; la D per i dialoghi indecenti);
- **TV-14** (Parent Strongly Cautioned), significa che il programma potrebbe non essere adatto ai bambini al di sotto di 14 anni (V, S, L, o D possono accompagnare questo simbolo);
- **TV-MA** (Mature Audience Only), significa che lo show è adatto solo per un pubblico maturo, e potrebbe non essere adatto ai minori di anni 17 (V, S, L o D possono accompagnare tale simbolo).

I rating vengo attribuiti a ciascun programma dai broadcasters, dai cable network e dai produttori. Le stazioni locali, inoltre, possono introdurre il rating che ritengono più adatto al proprio pubblico⁸⁶.

⁸⁵ Reperibili sul sito della Motion Picture Association www.mpa.org

⁸⁶ Kaiser Family Foundation report, by Joel Federman, *Rating Sex and Violence in the media: media ratings and proposal for reform*, November 2002

Accanto a tali segnali alcune emittenti televisive hanno introdotto ulteriori simboli grafici. Ad esempio l'ABC Family Channel ha lanciato un sistema personalizzato di segnaletica on-air⁸⁷. Uno speciale messaggio è utilizzato nel caso in cui è trasmesso un programma raccomandato ai bambini di età superiore agli 8 anni. I cable network, Cinema, HBO, The Movie Channel, e Showtime, in cui sono trasmessi i film di prima visione, utilizzano un sistema di segnaletica descrittiva che indica ai telespettatori il contenuto del programma⁸⁸. Tali sistemi, tuttavia, non possono essere utilizzati con il V-chip.

Per quanto attiene ai principi che le singole emittenti hanno individuato, si possono menzionare gli Statements of principles of radio and television broadcasting adottati nel 1990 dalla NAB, National Association of Broadcasters. Gli Statements, dopo avere fatto riferimento al Primo Emendamento della Costituzione americana, hanno invitato i singoli broadcasters⁸⁹ a scrivere individualmente i propri principi guida, e a selezionare con attenzione il materiale da trasmettere, sostituendo la liste di proibizioni contenute nel vecchio codice, e prestando particolare attenzione a tutto il materiale sessuale e violento.

Gli Statements prevedono che la violenza deve essere rappresentata in maniera responsabile e non deve essere oggetto di sfruttamento; i programmi che presentano scene di violenza devono mostrarne le conseguenze nelle vittime e negli autori; le scene di violenza non devono essere eccessive; le scene di violenza gratuita e i dettagli riguardanti atti brutali o l'agonia fisica devono essere evitate; particolare attenzione deve essere prestata quando i bambini sono coinvolti nella descrizione di comportamenti violenti⁹⁰.

I broadcasters, inoltre, hanno il compito di tenere in considerazione, nella valutazione dei programmi che hanno a che fare con la sessualità, la composizione e le aspettative del pubblico. Nel caso in cui è probabile che una grossa fascia di pubblico sia formata da bambini, particolare attenzione deve essere prestata nel fare riferimento a temi sessuali⁹¹.

⁸⁷ Il segnale precede il programma e dura almeno 10 secondi. Esso appare sull'intero schermo ed è accompagnato da un messaggio orale che indica sia il rating che la ragione della classificazione. Sulla parte destra dello schermo appare la lettera corrispondente alla categoria in cui rientra il film, mentre nella parte sinistra compare l'immagine animata di una famiglia. Quando il film è raccomandato solo ad un pubblico di adulti, il bambino rappresentato nell'immagine esce dalla scena.

⁸⁸ I programmi sono classificati dai direttori dei programming departments dei singoli networks. Ciascun network, infatti, ha creato al proprio interno un gruppo di lavoro detto "Network standards and practices" con la funzione di "network censors", e ha adottato un regolamento interno relativo all'etica professionale nella programmazione televisiva, complementare al codice di autoregolamentazione approvato dalla NAB. Di conseguenza è possibile che lo stesso programma sia classificato diversamente. Il segnale appare sull'intero schermo e descrive a parole il contenuto del programma.

⁸⁹ Nello Statement of principles si dichiara espressamente che le norme in esso contenute non sono restrittive e obbligatorie e che "specific standards and their applications and interpretations remain within the sole discretion of the individual television".

⁹⁰ Art. 1 dello Statements of Principles.

⁹¹ Art. 3 dello Statements of Principles.

Gli organi di controllo

Il Communication Act del 1934 ha creato la Federal Communications Commission, FCC, con il compito di regolare le comunicazioni nazionali e internazionali via radio, televisione, cavo e satellite. La FCC provvede a distribuire le licenze televisive in seguito ad un procedimento formale durante il quale la Commissione valuta se il rilascio della licenza sia conforme all'interesse pubblico. La Commissione, tuttavia, in questa sede, non ha alcun potere di controllo. Essa, infatti, può applicare una sanzione ad una emittente televisiva, o revocarne la licenza, solo se, dopo avere ottenuto la licenza, il broadcaster ha trasmesso programmi nei quali è stato utilizzato un linguaggio osceno o è stato trasmesso materiale indecente nelle fasce orarie in cui è probabile che tra i telespettatori vi siano anche dei minori⁹².

Un forma di controllo più rigorosa è prevista al momento del rinnovo delle licenze, in quanto i cittadini possono, nel corso del procedimento, intervenire chiedendo che la licenza non venga rinnovata, inviando alla FCC una “informal objection” adeguatamente motivata. La stessa Commissione ha, inoltre, stabilito che le emittenti televisive che chiedono il rinnovo della propria licenza debbano dimostrare di essersi adeguate alle disposizioni del Children Television Act, il quale richiede che le emittenti trasmettano per tre ore al giorno, dalle 7:00 alle 10:00 del mattino, programmi educativi per minori degli anni 16.

Per monitorare l'utilizzo delle TV Parental Guidelines, inoltre, è stato creato un TV Parental Guidelines Monitoring Board formato da un insieme di esperti dell'industria televisiva, i quali devono verificare e assicurare che esista uniformità nell'utilizzo dei simboli. Il Board deve inoltre esaminare quei programmi la cui classificazione sia stata giudicata inappropriata.

I poteri sanzionatori

Le emittenti televisive che violano le disposizioni previste dalla legge federale e dalla FCC e, di conseguenza, trasmettono programmi osceni, o mettono in onda trasmissioni indecenti nelle fasce diurne, sono sottoposti ad una procedura di enforcement innanzi la stessa Federal Commission⁹³.

⁹² L'art. 326 del Communications Act, infatti, proibisce alla FCC di censurare i programmi televisivi, e di adottare qualsiasi disposizione che possa interferire con la libertà di espressione dei broadcasters. Ciò è in linea con il principio espresso dal Primo Emendamento della Costituzione americana.

⁹³ Il potere di dare avvio all'enforcement proceeding è stato attribuito alla FCC dal Title 18 del USA Code, Section 1464. L'enforcement Bureau è stato creato nel novembre 1999.

L'enforcement proceeding prende avvio in seguito al recepimento da parte della FCC di un complaint inviato dai singoli telespettatori, nel quale deve essere indicato su quali basi si ritiene che l'emittente televisiva in questione abbia violato le proibizioni che riguardano i programmi osceni o indecenti. Il programma è, quindi, analizzato dallo staff della FCC. Se la Commissione ritiene che vi sia stata una violazione da parte dell'emittente televisiva, può procedere o all'ammonizione del broadcaster, all'imposizione di una sanzione pecuniaria o, infine, al ritiro della licenza⁹⁴.

Anche in negli Stati Uniti sono previste sanzioni penali. Il Communication Decency Act, infatti, stabilisce che a coloro che danno avvio ad una comunicazione oscena o indecente essendo a conoscenza che il destinatario è un minore degli anni diciotto si applicano le sanzioni previste nel Titolo 18 del U.S. Code americano, o la pena della detenzione fino a 2 anni, o entrambe.

⁹⁴ Il potere di enforcement della FCC è stato riconosciuto anche a livello giurisprudenziale dalla Corte Suprema Americana nella sentenza FCC c. Pacifica Foudation, 438 U.S. 726 (1978), in cui la Corte ha affermato che il Governo americano può regolamentare la trasmissione di materiale indecente.

LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA NORMATIVA ITALIANA

Proposte di riforma presentate negli ultimi anni

Nel corso della XIII e della XIV legislatura sono state avanzate una serie di proposte di riforma volte a migliorare la normativa esistente in materia e a garantire una maggiore protezione dei minori dai programmi televisivi che possono nuocere alla loro crescita psico-fisica. Tra di esse si menzionano quelle ritenute più significative.

Il 4 luglio 1997 è stata presentata la proposta di legge “c. 3954” ad iniziativa dell’on. Melandri, la quale prevede che l’AGCom definisca, tenendo conto dei codici di autoregolamentazione esistenti, dei criteri per la valutazione della programmazione televisiva ai fini di un rapporto amichevole tra televisione e minori, del loro benessere e della loro crescita equilibrata. Sulla base di tali criteri le singole emittenti televisive dovranno procedere a classificare i programmi da trasmettere, i quali dovranno essere accompagnati da una ben percepibile simbologia, uguale per tutte le emittenti, che consenta ai minori e ai loro familiari di valutare l’opportunità o meno di guardarla. La proposta contiene anche disposizioni dettagliate sulle modalità con cui la simbologia deve essere usata e sull’articolazione delle fasce orarie.

Un altro progetto di legge – “s 3180” - proposto dall’allora Ministro per i beni culturali e ambientali Walter Veltroni, ha previsto delle modifiche alla legge n. 161/1962. In particolare il disegno di legge mira ad abolire l’obbligo di richiedere il nullaosta al Ministero per i beni e le attività culturali per la proiezione, nella fascia oraria compresa tra le 7 e le 22.30, dei film prodotti per la televisione e delle opere a soggetto che contengono immagini di sesso o di violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori. Tali programmi continueranno ad essere sottoposti al vaglio delle Commissioni costituite con la stessa legge n. 161/1962, ma è abolito il divieto assoluto di proiezione in pubblico.

Il progetto di legge “s 680” presentato il 27 novembre 2001, su proposta del sen. Michele Bonatesta, prevede l’istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del “Comitato per la tutela dei minori dalle comunicazioni violente e sessualmente inadatte”, al quale è affidata la vigilanza e il controllo sulle attività delle emittenti televisive nazionali e locali in relazione ai principi e ai divieti stabiliti dalla presente legge. Esso può anche determinare in via preventiva, su richiesta delle emittenti, l’orario di diffusione di programmi

che presentino rilevanza ai fini della tutela dei minori. La proposta di legge vieta alle emittenti televisive di diffondere nelle trasmissioni di informazione in onda dalle ore 7 alle ore 22,30 sequenze particolarmente violente, crude o brutali o scene che possano comunque creare turbamento, ansie e forme imitative nello spettatore di minore età, nonché notizie che possano nuocere allo sviluppo psichico ed etico dei minori, salvo che non presentino comunque un importante valore sociale e informativo. Nella stessa fascia oraria non possono essere trasmesse pellicole di produzione cinematografica e televisiva nonché spettacoli di intrattenimento vario capaci di indurre nei minori fenomeni e disagi emotivi collegati alla particolare violenza delle immagini e all'esplicita ostensione di pratiche sessuali. Un divieto assoluto di programmazione è, infine, previsto per la programmazione di spettacoli che, per impostazione o per modelli proposti, possano nuocere allo sviluppo dei minori e in particolare per le trasmissioni che usino i conflitti familiari tali da ingenerare nel minore una effettiva preoccupazione per la stabilità effettiva delle proprie relazioni familiari; per le trasmissioni in cui si faccia gratuito ricorso al torpiloquio e volgarità gestuali. Tutte le emittenti devono introdurre una fascia di massima protezione di programmazione, fra le ore 16 e le ore 19, idonea ai bambini, con trasmissioni esplicitamente dedicate a loro, e con un controllo particolare anche su promotion, trailer e pubblicità.

Il 12 dicembre 2002 è stata, infine, presentata la proposta di legge “s 1887”, ad iniziativa del sen. Renzo Gubert, la quale prevede un divieto per le emittenti televisive di diffondere immagini o messaggi, compresi quelli pubblicitari, che possano arrecare, in qualsiasi forma e misura, pregiudizio all'armonico sviluppo psichico, fisico o morale dei minori o ledere in qualsiasi modo la loro dignità o personalità; che contengano scene o immagini, messaggi o episodi o brani di violenza gratuita oppure efferata; che siano raccapriccianti o impressionanti o pornografici; che contengano incitamenti all'odio o alla violenza o possano indurre ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, religione o nazionalità; che rappresentino il crimine in forma da indurre all'imitazione. E', inoltre, previsto l'obbligo di trasmettere nelle ore pomeridiane e serali programmi di alfabetizzazione e di educazione, destinati ai genitori, agli educatori nella scuola e nelle associazioni, ai bambini, agli adolescenti e alla generalità degli utenti. Nulla si dice sui sistemi di classificazione, sulle fasce orarie e sulla simbologia da utilizzare.

Nuovi scenari di regolamentazione

La Fondazione Rosselli, insieme con l'ANTIM, Associazione Nazionale per la Tutela giuridica dell'Incapace e del Minore⁹⁵, considerando sia i limiti dei poteri che il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha in materia, sia le disposizioni di legge, ha formulato due diverse proposte, le quali, tuttavia, devono essere lette tenendo presente che lo studio ha riguardato, oltre l'Italia, soltanto altri tre paesi e che, pertanto, è stato possibile delineare un quadro normativo e autoregolamentare parziale, il quale dovrebbe essere arricchito con l'analisi della disciplina applicata in altri Stati.

La prima proposta verte sull'emanazione del regolamento di cui all'art.3, comma 6 del D.L. n. 97/1995; la seconda prevede un'ipotesi più radicale di riforma della materia basata su principi di semplificazione amministrative e che attribuisce maggiore libertà, e di conseguenza responsabilità, alle emittenti televisive, indicando soltanto i principi generali cui le stesse dovranno attenersi.

La proposta di regolamento

Il comma 6 dell'art.3 del D.L. n. 97/95, convertito in legge 30/5/95 n.203, delega ad un regolamento (non ancora emanato) l'attuazione dei commi 4 e 5 dello stesso D.L., nonché l'adeguamento del regolamento approvato con D.P.R. 11 novembre 1963, n. 2029. Si rimette, quindi, a una fonte subordinata:

- la regolamentazione della trasmissione televisiva di opere a soggetto e di film prodotti per la televisione, che contengono immagini di sesso o di violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori, nella fascia oraria compresa tra le 23 e le 7, fermi restando i divieti di legge;
- la determinazione del procedimento per il rilascio del nullaosta da parte della Commissione di cui alla legge n.161 del 1962, così come integrata dall'ultimo periodo del comma 6, dell'art.3, del D.L. n.97/95, convertito in legge 30/5/95 n.203, per la programmazione dei film che contengono immagini di sesso o di violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori, al di fuori della suddetta fascia oraria;

⁹⁵ Le cui iniziative sono esemplificate nel sito www.antim.it.

- il procedimento per l'irrogazione di sanzioni da parte dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in caso di violazione del divieto di cui all'art.3, comma 4, del D.L. n. 95/97, convertito in legge 30/5/95 n.203.

L'ipotesi di emanazione del regolamento deve necessariamente tenere conto dei margini di operatività consentiti dalle leggi vigenti in materia. E' evidente, infatti, che trattandosi di una fonte normativa subordinata, la stessa non può apportare modifiche alle disposizioni di legge ordinaria. Con il che si esclude che, in questo caso, si possa agire sui divieti di programmazione in determinate fasce orarie, sulla composizione e sulla competenza della Commissione di cui alla legge n. 161 del 1962 a rilasciare il nulla osta e sull'obbligo di richiedere lo stesso nei casi previsti, e sull'obbligo di ottenere il parere delle commissioni da parte dell'AGCom qualora la stessa contesti delle violazioni di legge.

La proposta volta alla emanazione del regolamento deve tenere conto, quindi, dei margini normativi entro cui si può ipotizzare un'azione regolamentare. Si possono quindi formulare alcune considerazioni utili per potere delineare una nuova proposta di regolamento che tenga in considerazione le esigenze di modifica rappresentate, considerando però quegli aspetti della materia che possono essere regolati con fonte normativa subordinata.

Lasciando impregiudicati, per i motivi sopra descritti, la necessità del rilascio del nullaosta (previsto dalla legge di conversione del D.L. n.97/95, convertito in legge 30/5/95 n.203, e come tale non modificabile con regolamento), la composizione della commissione (prevista dall'art.2 della legge n.161 del 1962, e come tale non modificabile con atto normativo secondario), ferma restando, inoltre, l'attribuzione delle competenze in materia di rilascio di nullaosta al Ministero per beni e le attività culturali, gli aspetti su cui è possibile intervenire riguardano:

- 1) il sistema di classificazione delle opere a soggetto e dei film prodotti per la televisione in relazione al contenuto e alla confacenza degli stessi ad un pubblico di minori;
- 2) il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni.

La classificazione

Il sistema attualmente adoperato è stato introdotto con il D.P.R. n. 2029/1963, e si rifà a parametri molto generici e oggi non più attuali. A parte ogni considerazione sull'opportunità di distinguere in questa materia i minori degli anni 14 e degli anni 18, tale elenco aspira ad essere dettagliato, ma molte delle ipotesi in esso contenute hanno contorni imprecisati⁹⁶. A ciò si aggiunga che il medesimo l'art. 9 del regolamento in commento, al comma 2, consente che la scelta fra divieto ai minori degli anni 14 e divieto ai minori degli anni 18 avvenga in base a parametri approssimativi come la "gravità" e "l'insistenza degli elementi indicati nel comma precedente". Viene lasciato un ampio margine di discrezionalità alle valutazioni dell'Amministrazione.

Sarebbe necessario, quindi, delineare un sistema di classificazione più dettagliato che sia ancorato a parametri attuali e che permetta di distinguere i diversi film a seconda delle categorie individuate, nonché una migliore articolazione delle fasce di età.

La classificazione potrebbe o essere introdotta direttamente dal regolamento, o essere fatta:

- a) dalla stessa commissione nella sua composizione allargata; oppure
- b) da una commissione formata da esperti e da rappresentanti delle categorie interessate creata con lo stesso regolamento alla quale potrebbero partecipare anche rappresentanti delle associazioni di tutela dei minori maggiormente rappresentative ANTIM; o ancora
- c) dalle stesse emittenti. In questo caso il regolamento dovrebbe introdurre l'obbligo delle emittenti, entro un certo limite di tempo, di formulare ed adottare una classificazione comune.

Il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni

In merito all'applicazione delle sanzioni da parte dell'AGCom, anche in questo caso il testo del regolamento ritirato ha riportato in maniera più dettagliata un procedimento già

⁹⁶ In merito ai complessi meccanismi attraverso i quali bambini e adolescenti ricevono ed elaborano le immagini cinematografiche, può essere utile leggere le osservazioni dello psicologo Massimo Ammaniti (raccolte in D. Liggeri, *Mani di forbice. La censura cinematografica in Italia*, Alessandria, 1997, 266 ss.), consulente di parte nel giudizio promosso innanzi al Consiglio di Stato contro il nulla osta condizionato al divieto per i minori di 18 anni per il film "Pulp fiction" (1995) di Quentin Tarantino: in quella occasione il giudice amministrativo decise per l'abbassamento del divieto ai minori di 14 anni. Secondo alcuni l'elenco contenuto nel regolamento in esame addirittura non esaurirebbe "comunque la casistica dei possibili divieti ai minori" (R. Zaccaria, *Cinematografi e Cinematografia. Il Censura cinematografica*, in Enciclopedia giuridica, VI, Roma, 1988.).

previsto dal D.L. 97/1995, convertito in legge 30/5/95 n.203. Quest'ultimo, infatti, dispone, all'art. 3, comma 4, che l'AGCom potrà applicare le sanzioni previste in caso di violazione dopo avere ottenuto il parere delle commissioni di cui sopra. E' evidente, quindi, che una modifica del procedimento e delle sanzioni applicabili richiederebbe una riforma legislativa che si prospetterà nella proposta che segue.

Il regolamento, tuttavia, potrebbe individuare le categorie di soggetti che possono presentare denuncia all'AGCom. Il richiamato art. 3, comma 4, D.L. n. 97/1995, convertito in legge 30/5/95 n.203, infatti, stabilisce che l'Autorità può agire d'ufficio o su denuncia motivata. Tramite il regolamento si potrebbe, quindi, specificare che la denuncia può essere presentata dai singoli utenti, dalle associazioni dei consumatori, dalle associazioni o dai comitati di tutela dei diritti e degli interessi dei minori, o anche dal Consiglio Nazionale degli Utenti, CNU.

Una proposta di riforma più radicale

La precedente ipotesi di lavoro tiene in considerazione i margini di operatività consentiti dalle leggi vigenti. Tuttavia, nell'ottica di una volontà di riforma del sistema di controllo dei contenuti delle trasmissioni televisive, in ragione delle esigenze di tutela dei minori, è possibile prospettare nuovi scenari di regolamentazione che prendano in considerazione:

- 1) L'esigenza di semplificazione della normativa attualmente in vigore, con la fissazione soltanto di principi generali;
- 2) La volontà di dare spazio a sistemi basati sull'autodeterminazione da parte delle imprese televisive, tenuto conto dei principi generali dettati a livello normativo statale, eliminando forme di controllo esterne e a priori sul contenuto dei programmi;
- 3) La necessità di un sistema sanzionatorio più incisivo per le violazioni delle disposizioni in materia.

Prendendo in considerazione soltanto le linee generali comuni ai paesi oggetto di studio, e tenendo in considerazione che il quadro delineato è parziale in quanto si riferisce soltanto a tre paesi, USA, Gran Bretagna e Francia, può dirsi, in generale, che negli Stati menzionati emerge un sistema di regolamentazione che prevede, a livello normativo, soltanto l'enunciazione di

principi generali - in ordine alla tutela della dignità della persona, ed in particolare alla tutela dei minori - ai quali devono adeguarsi i broadcasters lasciando agli stessi, secondo varie tipologie di criteri, la libertà di vagliare il contenuto dei programmi messi in onda.

Entrando nel dettaglio della proposta, e privilegiando una politica volta ad eliminare il sistema del controllo preventivo (attraverso il nullaosta), si prospetta una possibile modifica delle disposizioni di legge che hanno introdotto i divieti di messa in onda di determinate categorie di film in relazione al loro contenuto, accertato preventivamente dalle Commissioni per il rilascio del nullaosta.

I principi generali

Fermo restando il contenuto dell'art. 15, comma 10, legge 223/90⁹⁷, che fa salvo un principio generale di tutela dei minori, la nuova azione normativa potrà incidere sul contenuto degli articoli:

- 15, commi 11, 12 e 13 della legge 223/1990 i quali proibiscono la trasmissione di film ai quali il nullaosta per la proiezione e la rappresentazione in pubblico è stato vietato, nonché di film vietati ai minori degli anni 18 e di quelli vietati ai minori di anni 14, tra le 7 e le 22.30, prevedendo l'applicazione delle sanzioni di cui alla legge n.161/1962;
- 3, commi 4 e 5, del D.L. n. 97/95, convertito in legge 30/5/95 n.203, il quale dispone che le opere a soggetto e i film prodotti per la tv che contengono immagini di sesso o di violenza tali da potere incidere negativamente sulla sensibilità dei minori possono essere trasmessi solo nella fascia oraria compresa tra le 23 e le 7 salvo rilascio di nullaosta da parte della competente commissione.

I limiti di orario, o più tecnicamente il sistema di watershed, potrebbe essere mantenuto, affiancando però un sistema di classificazione generale del contenuto e di graduazione degli orari di messa in onda. Si ritiene necessaria, infatti, l'indicazione di principi generali i quali introducano gli standard qualitativi cui le emittenti televisive, nella determinazione della propria programmazione, dovranno rifarsi.

⁹⁷ E' vietata la trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori, che contengono scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità.

Si potrebbe prevedere, tra gli obblighi dei concessionari, già disciplinati dalla legge Mammì e dalla legge istitutiva dell'AGCom, anche quello di uniformarsi a tali criteri generali. Per garantire la libertà di determinazione anche alle emittenti televisive, e per lasciare spazio al dialogo e al confronto tra tutte le istanze interessate, si potrà fare salva la possibilità di adottare codici di autoregolamentazione. In questo modo, seppure si rende inderogabile una tutela "minimale" prevista dalle disposizioni della legge, si lascia spazio alle emittenti televisive di regolamentare al meglio la propria programmazione.

Il sistema di classificazione

L'introduzione del nuovo sistema di classificazione generale potrà avvenire attraverso:

- a) una disposizione di legge che preveda direttamente, e senza necessità di rinvio a fonti subordinate o all'azione di organi istituiti ad hoc, la classificazione;
- b) il conferimento all'AGCom del potere di elaborare nuovi criteri di classificazione dei programmi televisivi e la graduazione degli orari di messa in onda dei programmi in relazione alle tipologie individuate con la classificazione. Ciò dovrà essere fatto intervenendo sugli atti normativi di attribuzione dei poteri all'Autorità Garante per le Comunicazioni; oppure attraverso
- c) la creazione di una commissione ad hoc formata da esperti provenienti dai vari settori interessati (anche delle emittenti), compresi anche i rappresentanti delle associazioni di tutela dei consumatori o dei minori che elabori i criteri di classificazione e/o di graduazione sopra descritti.
- d) il rinvio a codici di autoregolamentazione.

Il sistema sanzionatorio

Quanto al sistema sanzionatorio, una volta venuto meno l'obbligo di richiesta del nullaosta, non potranno essere applicate le relative sanzioni, previste per la violazione dello stesso. Conseguentemente l'art.31, comma 3, legge n. 223/1990 non potrà più trovare attuazione nella parte in cui prevede l'applicazione di sanzioni per l'inosservanza dei divieti di cui all'art.15, commi 11 e 12, della stessa legge. Rimarrà in vigore, invece, il potere di irrogazione delle sanzioni qualora vengano violate le norme che:

- prevedono il generico divieto di trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori, che contengono scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità previsto dall'art. 15, comma 10 della legge n.223/90;
- prevedono il divieto di messa in onda di determinate categorie di film in determinate fasce orarie (e ciò secondo la classificazione introdotta).

La normativa ad oggi in vigore prevede l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e, nei casi più gravi, la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da uno a dieci giorni. Le sanzioni attualmente previste dalle norme citate, fatta salva l'applicazione delle norme penali, potrebbero essere rese più severe. Intervenendo sul disposto dell'art. 31, comma 3, legge n.223/1990, regolante per l'appunto il sistema oggi vigente, potrebbero essere inasprite le pene pecuniarie. E' possibile ipotizzare una duplice soluzione:

- a) semplice elevazione degli importi previsti;
- b) individuazione della sanzione in termini di percentuale del fatturato realizzato dal soggetto nell'ultimo esercizio ⁹⁸.

Quanto al potere sanzionatorio, è possibile formulare due distinte ipotesi:

- a) che rimanga affidato all'AGCom grazie al rinvio operato dall'art. 1, comma 6, lett. b) n. 14, legge n. 249/1997 alle sanzioni previste dall'art.31, comma 3, legge 223/1990. In questo caso, quanto ai soggetti legittimati a richiedere l'intervento dell'AGCom, potrà essere previsto, attraverso opportune modifiche e all'art. 31 della legge 223/1990, e all'art. 1, comma 6, lett. b) n. 14, legge 249/1997, che l'Autorità Garante agisca d'ufficio o su motivata denuncia da parte dei singoli utenti, delle associazioni dei consumatori, o di associazioni o comitati per la tutela dei diritti e degli interessi dei minori, e del CNU;
- b) che si preveda l'istituzione di apposita autorità presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Ciò, ovviamente, implicherebbe l'abolizione delle norme che attribuiscono il potere sanzionatorio all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

⁹⁸ Tale sanzione è già prevista, e può essere irrogata dall'AGCom, per il caso di inottemperanza dei provvedimenti adottati in ordine alla violazione delle norme sulle posizioni dominanti (art.1, comma 31, secondo periodo, legge n.249 del 1997).

Intervento in via preventiva nei casi di manifesta violazione della normativa

A maggiore completezza del sistema di tutela, e per scoraggiare ulteriormente possibili violazioni della normativa, si potrebbe ipotizzare un intervento preventivo dell'AGCom. Tale intervento - per non sfociare in una forma di giudizio sul contenuto dei programmi prima della messa in onda - dovrà tuttavia essere considerato una misura estrema, limitata ai soli casi in cui il programma, che dovrà essere trasmesso, sia manifestamente in violazione delle norme sugli orari e sui contenuti della programmazione.

Nel caso in cui l'Autorità venga a conoscenza dell'intenzione, da parte di un'emittente televisiva, di mettere in onda un programma che è in palese violazione delle disposizioni vigenti, potrà diffidare, in via preventiva l'emittente. Nel caso di inottemperanza dell'ordine da parte della stessa, l'Autorità, sentite comunque le ragioni dell'emittente, e qualora ritenga in ogni caso perpetrata la violazione, potrà - sulla base dei poteri conferiti dall'art.1, commi 31, primo periodo, e 32, della legge n. 249 del 1997 - irrogare sanzioni più severe. Tali norme, infatti, prevedono che *"i soggetti che non ottemperano agli ordini e alle diffide dell'Autorità, impartiti ai sensi della presente legge, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire venti milioni a lire cinquecento milioni"*; l'art.1, comma 32, prevede poi che *"nei casi previsti dai commi 29, 30 e 31, se la violazione è di particolare gravità o reiterata, può essere disposta nei confronti del titolare di licenza o autorizzazione o concessione anche la sospensione dell'attività, per un periodo non superiore ai sei mesi, ovvero la revoca"*.

BIBLIOGRAFIA

A Biennial Report of the Kaiser Family Foundation 2003, *Sex on tv 3*, Executive Summary;

Ammaniti M., *Mani di forbice. La censura cinematografica in Italia*, raccolte in D. Liggeri, Alessandria, 1997;

Barrie, Gunter, *The question of media violence, in media effects: advances in theory and research*, Jennings Bryant & Dolf Zillman, 1994;

BBC, BSC, ITC, *Depiction of violence on terrestrial television*, Briefing update - aprile 2002;

Casetti F., *L'ospite fisso. Televisione e mass media nelle famiglie italiane*, San Paolo, Milano, 1995

Commissione Europea, Quarta relazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni in applicazione della direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere", reperibile su http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/applica/comm2002_778final_it.pdf;

Donald F. Roberts, Ph.D., Ulla G. Foehr, Victoria J. Rideout, Mollyann Brodie, Ph.D., *Kids media, the new Millennium*, Novembre 1999, Kaiser Family Foundation;

Dwight L. Teeter, JR, Loving B., *Law of mass Communications. Freedom and control of print and broadcasting media*, Tenth Edition, Foundation Press, 2001;

European Commission, *Green Paper on the Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services*, www.europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/gp_re_en.htm

Federal Communication Commission, Report and Order 2111 (1991);

Indagine Censis 2001, reperibile in www.censis.it/censis.htm ;

ISTAT, *I cittadini e le tecnologie della comunicazione*, 2002, Indagine multiscopo dell'ISTAT sulle famiglie, reperibile su www.istat.it;

Joel Federman, PH.d, *Rating Sex and Violence in the media: media ratings and proposal for reform*, Kaiser Family Foundation report, Novembre 2002;

Kaiser Family Foundation, *How parents feel about TV, the TV ratings system, and the V-chip*, Luglio 2001;

La Lettre du CSA n° 159 - Février 2003, *Nouvelle signalétique jeunesse : 83 % des parents la trouvent plus compréhensible que la précédente*, 26 febbraio 2003;

La television et la protection des mineurs, reperibile su www.csa.fr/themes/television/television_signalétique_accueil.php;

Ministère de la Culture et de la Communication, *Mission d'évaluation, d'analyse et de propositions relative aux représentations violentes à la télévision, La violence à la télévision*, rapport de Madame Blandine Kriegel à Monsieur Jean-Jacques Aillagon, Ministre de la Culture et de la Communication, 2003;

Moore, S. *Il consumo dei media*, Il Mulino, Bologna 1998;

Morcellini M., *La TV fa bene ai bambini*, Meltemi, 1999;

Silverstone R., *Perché studiare i media*, Il Mulino, Bologna, 2002;

Towler R., *The Public's View 2002*, an ITC/BSC research publication conducted by British Market research Bureau International;

University of Oxford, *Study on Parental Control on Television Broadcasting*, 1999, reperibile su http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/chapter2.pdf;

Virgilio R., *La censura cinematografica: libertà dello spettatore, tutela dei minori e censura economica*, Aedon, Rivista di arti e diritto on line, n.1, 2000;

Wolf M., *Teorie della comunicazione di massa*, Bompiani, 1985;

Zaccaria R., *Cinematografi e Cinematografia. II Censura cinematografica*, in *Enciclopedia giuridica*, VI, Roma, 1988

SITI INTERNET CONSULTATI

Associazione Nazionale per la Tutela giuridica dell'Incapace e del Minore, ANTIM, www.antim.it

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, www.agcom.it
British Board of Film Classification, www.bbfc.co.uk

British Broadcasting Corporation, BBC, www.bbc.co

Broadcasting Standards Commission, BSC, www.bsc.org.uk

Censis www.censis.it/censis

Center for media education www.cme.org

Commissione Europea, Direzione Generale per l'Istruzione e la Cultura, Audiovisivi, www.europa.eu.int/comm/avpolicy/index_en.htm

Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA, www.csa.fr

Department for Culture, Media and Sport, www.culture.gov.uk

Federal Communication Commission, www.fcc.gov

France 2 www.france2.fr

Independent Television Commission, ITC, www.itc.org.uk

Istat www.istat.it

Kaiser Family Foundation www.kff.org

Le Défenseur des enfants www.defenseurdesenfants.fr

Mediaset www.mediasetonline.com

Ministère de la cultura et de la communication www.culture.fr

Ministero delle comunicazioni www.comunicazioni.it

Ministero per i beni e le attività culturali, www.beniculturali.it

Motion Picture Association of America www.mpa.org

Observatoire Européen de l'Audiovisuel www.obs.coe.int

Ordine dei giornalisti, Consiglio regionale della Lombardia www.odg.mi.it

Parental Media Guide www.parentalguide.org

RAI www.rai.it

The Classification and Rating Administration, CARA www.filmratings.com

The TV Parental Guidelines, www.tvguidelines.org

Unione Europea www.europa.eu.int

US State Department, Office of Commercial and Business Affairs
www.state.gov/www/about_state/business/index.html .