

Documento approvato dal Consiglio

A complemento dell'apparato normativo va ricordato, inoltre, anche il consolidarsi

che contengano immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori ;

dalla Legge n. 650/1996, (art 1, comma 26) che contiene divieti per la trasmissione e la propaganda di servizi audiotex ed internazionali che presentino forme o contenuti di carattere erotico, pornografico o osceno;

per completare il quadro di riferimento, anche dalle principali Direttive europee in materia (n. 552/1989 e n. 36/1997); dalla Convenzione europea di Strasburgo sulla televisione transfrontaliera (n. 327/1991); dalle norme vigenti per la pubblicità, che in alcune parti fissano limiti all'interruzione con spot e promozioni pubblicitarie dei programmi destinati ai minori; come pure dalle disposizioni tuttora vigenti del Codice Penale (art. 417, art. 418, art. 419, art. 420, art. 421, art. 422, art. 423, art. 424, art. 425, art. 426, art. 427, art. 428, art. 429, art. 430, art. 431, art. 432, art. 433, art. 434, art. 435, art. 436, art. 437, art. 438, art. 439, art. 440, art. 441, art. 442, art. 443, art. 444, art. 445, art. 446, art. 447, art. 448, art. 449, art. 450, art. 451, art. 452, art. 453, art. 454, art. 455, art. 456, art. 457, art. 458, art. 459, art. 460, art. 461, art. 462, art. 463, art. 464, art. 465, art. 466, art. 467, art. 468, art. 469, art. 470, art. 471, art. 472, art. 473, art. 474, art. 475, art. 476, art. 477, art. 478, art. 479, art. 480, art. 481, art. 482, art. 483, art. 484, art. 485, art. 486, art. 487, art. 488, art. 489, art. 490, art. 491, art. 492, art. 493, art. 494, art. 495, art. 496, art. 497, art. 498, art. 499, art. 500, art. 501, art. 502, art. 503, art. 504, art. 505, art. 506, art. 507, art. 508, art. 509, art. 510, art. 511, art. 512, art. 513, art. 514, art. 515, art. 516, art. 517, art. 518, art. 519, art. 520, art. 521, art. 522, art. 523, art. 524, art. 525, art. 526, art. 527, art. 528, art. 529, art. 530, art. 531, art. 532, art. 533, art. 534, art. 535, art. 536, art. 537, art. 538, art. 539, art. 540, art. 541, art. 542, art. 543, art. 544, art. 545, art. 546, art. 547, art. 548, art. 549, art. 550, art. 551, art. 552, art. 553, art. 554, art. 555, art. 556, art. 557, art. 558, art. 559, art. 560, art. 561, art. 562, art. 563, art. 564, art. 565, art. 566, art. 567, art. 568, art. 569, art. 570, art. 571, art. 572, art. 573, art. 574, art. 575, art. 576, art. 577, art. 578, art. 579, art. 580, art. 581, art. 582, art. 583, art. 584, art. 585, art. 586, art. 587, art. 588, art. 589, art. 590, art. 591, art. 592, art. 593, art. 594, art. 595, art. 596, art. 597, art. 598, art. 599, art. 600, art. 601, art. 602, art. 603, art. 604, art. 605, art. 606, art. 607, art. 608, art. 609, art. 610, art. 611, art. 612, art. 613, art. 614, art. 615, art. 616, art. 617, art. 618, art. 619, art. 620, art. 621, art. 622, art. 623, art. 624, art. 625, art. 626, art. 627, art. 628, art. 629, art. 630, art. 631, art. 632, art. 633, art. 634, art. 635, art. 636, art. 637, art. 638, art. 639, art. 640, art. 641, art. 642, art. 643, art. 644, art. 645, art. 646, art. 647, art. 648, art. 649, art. 650, art. 651, art. 652, art. 653, art. 654, art. 655, art. 656, art. 657, art. 658, art. 659, art. 660, art. 661, art. 662, art. 663, art. 664, art. 665, art. 666, art. 667, art. 668, art. 669, art. 670, art. 671, art. 672, art. 673, art. 674, art. 675, art. 676, art. 677, art. 678, art. 679, art. 680, art. 681, art. 682, art. 683, art. 684, art. 685, art. 686, art. 687, art. 688, art. 689, art. 690, art. 691, art. 692, art. 693, art. 694, art. 695, art. 696, art. 697, art. 698, art. 699, art. 700, art. 701, art. 702, art. 703, art. 704, art. 705, art. 706, art. 707, art. 708, art. 709, art. 710, art. 711, art. 712, art. 713, art. 714, art. 715, art. 716, art. 717, art. 718, art. 719, art. 720, art. 721, art. 722, art. 723, art. 724, art. 725, art. 726, art. 727, art. 728, art. 729, art. 730, art. 731, art. 732, art. 733, art. 734, art. 735, art. 736, art. 737, art. 738, art. 739, art. 740, art. 741, art. 742, art. 743, art. 744, art. 745, art. 746, art. 747, art. 748, art. 749, art. 750, art. 751, art. 752, art. 753, art. 754, art. 755, art. 756, art. 757, art. 758, art. 759, art. 760, art. 761, art. 762, art. 763, art. 764, art. 765, art. 766, art. 767, art. 768, art. 769, art. 770, art. 771, art. 772, art. 773, art. 774, art. 775, art. 776, art. 777, art. 778, art. 779, art. 780, art. 781, art. 782, art. 783, art. 784, art. 785, art. 786, art. 787, art. 788, art. 789, art. 790, art. 791, art. 792, art. 793, art. 794, art. 795, art. 796, art. 797, art. 798, art. 799, art. 800, art. 801, art. 802, art. 803, art. 804, art. 805, art. 806, art. 807, art. 808, art. 809, art. 810, art. 811, art. 812, art. 813, art. 814, art. 815, art. 816, art. 817, art. 818, art. 819, art. 820, art. 821, art. 822, art. 823, art. 824, art. 825, art. 826, art. 827, art. 828, art. 829, art. 830, art. 831, art. 832, art. 833, art. 834, art. 835, art. 836, art. 837, art. 838, art. 839, art. 840, art. 841, art. 842, art. 843, art. 844, art. 845, art. 846, art. 847, art. 848, art. 849, art. 850, art. 851, art. 852, art. 853, art. 854, art. 855, art. 856, art. 857, art. 858, art. 859, art. 860, art. 861, art. 862, art. 863, art. 864, art. 865, art. 866, art. 867, art. 868, art. 869, art. 870, art. 871, art. 872, art. 873, art. 874, art. 875, art. 876, art. 877, art. 878, art. 879, art. 880, art. 881, art. 882, art. 883, art. 884, art. 885, art. 886, art. 887, art. 888, art. 889, art. 890, art. 891, art. 892, art. 893, art. 894, art. 895, art. 896, art. 897, art. 898, art. 899, art. 900, art. 901, art. 902, art. 903, art. 904, art. 905, art. 906, art. 907, art. 908, art. 909, art. 910, art. 911, art. 912, art. 913, art. 914, art. 915, art. 916, art. 917, art. 918, art. 919, art. 920, art. 921, art. 922, art. 923, art. 924, art. 925, art. 926, art. 927, art. 928, art. 929, art. 930, art. 931, art. 932, art. 933, art. 934, art. 935, art. 936, art. 937, art. 938, art. 939, art. 940, art. 941, art. 942, art. 943, art. 944, art. 945, art. 946, art. 947, art. 948, art. 949, art. 950, art. 951, art. 952, art. 953, art. 954, art. 955, art. 956, art. 957, art. 958, art. 959, art. 960, art. 961, art. 962, art. 963, art. 964, art. 965, art. 966, art. 967, art. 968, art. 969, art. 970, art. 971, art. 972, art. 973, art. 974, art. 975, art. 976, art. 977, art. 978, art. 979, art. 980, art. 981, art. 982, art. 983, art. 984, art. 985, art. 986, art. 987, art. 988, art. 989, art. 990, art. 991, art. 992, art. 993, art. 994, art. 995, art. 996, art. 997, art. 998, art. 999, art. 1000).

archiviazione del procedimento (art. 16).

La sovrapposizione e l'intreccio, non sempre coordinato, delle diverse norme che regolano la materia delle trasmissioni radiotelevisive relativamente alla tutela dei minori consistono per ridurre l'efficacia e l'incisività del sistema sanzionatorio; anche in considerazione dell'assenza, finora, di un'attività costante e sistematica di monitoraggio e di vigilanza sulla programmazione delle emittenti, a fronte peraltro delle 475 emittenti commerciali e delle 143 emittenti comunitarie censite in ambito locale nel 2002 dall'Osservatorio nazionale delle imprese radiotelevisive private. In primo luogo, perché rendono disagevole identificare e tempestivamente e in modo univoco le violazioni delle norme di tutela. In secondo luogo, perché contribuiscono a determinare provvedimenti che talvolta appaiono disomogenei in ordine all'esito del procedimento e alla misura dell'eventuale sanzione adottata.

L'adozione, già ricordata in premessa, del Codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori in Tv, sottoscritto il 29 novembre 2002, si qualifica come fattore di ulteriore arricchimento e articolazione del sistema sanzionatorio che, in ogni caso, richiede un efficace coordinamento con le norme vigenti per promuoverne le potenzialità in ordine alle diversificate esigenze di tutela. In particolare, l'adozione dei codici di autoregolamentazione contribuisce a determinare un contesto di regole caratterizzato da una duplicità di tipologie di violazioni (violazioni di legge, da un lato, infrazioni dei principi etici e culturali del codice, dall'altro) alle quali sono correlate diverse tipologie di sanzioni (sanzioni amministrative, nel primo caso, ingiunzioni a modificare i comportamenti, nel secondo).

A questo proposito, infine, è opportuno ricordare che il Disegno di Legge sul riordino del sistema radiotelevisivo attualmente al riesame del Parlamento a seguito di rinvio dal parte del Presidente della Repubblica (c.d. Legge Gasparri) recepisce le disposizioni contenute nel vigente Codice di autoregolamentazione (art. 10, commi 1 e 2) e modifica l'attuale equilibrio nei rapporti tra norme di legge e disposizioni del Codice di autoregolamentazione. Infatti, alla Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità è attribuita la competenza a deliberare l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 31 della legge n. 223/1990 nei casi di inosservanza delle norme in materia di tutela dei minori, ivi comprese quelle previste dal Codice di autoregolamentazione Tv e minori.

### 3. Aspetti procedurali del sistema delle sanzioni

Passando a considerare gli aspetti procedurali del vigente sistema sanzionatorio, è necessario ricordare ancora una volta che la legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (L. 249/97, art. 1, c. 6, lettera b, punto 14) dispone che la Commissione per i servizi e i prodotti applichi le sanzioni previste dall'art. 31 della legge 6 agosto 1990, n. 223, facendo riferimento, in particolare, alla procedura prevista dal comma 3, dell'art. 31. La medesima legge (art. 1, comma 26) prevede,

inoltre, la possibilità di ricorrere avverso il provvedimento dell'Autorità presso il giudice amministrativo.

Il procedimento sanzionatorio si articola in alcune fasi essenziali (impulso al procedimento, verifica della fondatezza delle segnalazioni, contestazione della violazione, assegnazione dei termini per l'eventuale obblazione, svolgimento dell'istruttoria con eventuale audizione delle parti e provvedimento finale) e prevede un preciso arco temporale di riferimento: massimo 120 giorni per la conclusione dell'istruttoria e massimo 150 giorni per l'adozione del provvedimento finale di archiviazione o di ordinanza-ingiunzione, fatte salve eventuali proroghe per approfondimenti istruttori.

Nonostante i termini fissati dalla procedura sanzionatoria, nella maggior parte dei casi avviene tuttavia che il provvedimento finale sia adottato in una data distante dal fatto sottoposto a procedimento (non meno di 10 mesi / 1 anno), contribuendo ad avvalorare in tal modo il potere dissuasivo della sanzione per ciò che correla tale potere alla tempestività del provvedimento rispetto all'evento sanzionato e alla pubblicità della decisione presso gli utenti e l'opinione pubblica.

La durata effettiva della procedura sanzionatoria discende dal fatto che l'atto di contestazione da parte dell'Autorità - data da cui decorrono i termini sopra indicati - risulta essa stessa distante dall'evento contestato, a causa sia del carattere episodico delle denunce provenienti dalle fonti non qualificate, sia soprattutto della già ricordata carenza di un'attività costante e sistematica di monitoraggio. Oltretutto, la mancata immediatezza della contestazione e la sua distanza temporale dai fatti contestati comporta in taluni casi l'accorpamento in un unico atto di più violazioni delle norme vigenti, determinando in ultima istanza l'applicazione del criterio della continuità dell'illecito, con il conseguente annullamento di ogni valenza dissuasiva del provvedimento sanzionatorio. Si è così verificato che procedimenti attivati per la trasmissione più volte ripetuta di film vietati ai minori di 18 anni, in violazione dell'art. 15, comma 11, della L. n. 223/1990, si siano conclusi con archiviazioni conseguenti al pagamento della sanzione in misura ridotta pari a 1.032 euro.

L'avvio dell'attività del Comitato di applicazione del citato Codice di autoregolamentazione, avvenuto nel corso dell'anno 2003, ha contribuito a fornire denunce maggiormente fondate e circostanziate per l'impulso all'attività sanzionatoria dell'Autorità, in particolare nel caso in cui il Comitato riscontra la sussistenza di violazioni del codice. Nel corso dell'anno 2003 il Comitato ha adottato 27 risoluzioni trasmesse all'Autorità, alle quali si aggiungono 18 risoluzioni adottate nel primo trimestre del 2004; la maggior parte di tali segnalazioni ha consentito l'avvio, con l'atto della relativa contestazione, dei procedimenti sanzionatori. A ciò va aggiunto che delle 11 deliberazioni assunte dall'Autorità nel primo trimestre del 2004 ben 10 risultano promosse da segnalazioni del Comitato (3 archiviazioni e 7 ordinanze-ingiunzioni).

L'apporto del Comitato, se da un lato contribuisce perciò a dare maggiore continuità alle denunce all'Autorità, dall'altro non riduce allo stato dei fatti la durata del procedimento, poiché i tempi di istruttoria previsti per l'attività del Comitato (massimo 60 giorni dalla denuncia) si sommano a quelli propri dell'Autorità.

#### 4. Alcune proposte

Il CNU rivolge le considerazioni contenute in questo documento ai suoi interlocutori istituzionali, in primo luogo all'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, al fine di promuovere un confronto e una riflessione comune sul sistema delle sanzioni rivolte alle garanzie per l'utenza e in particolare relative alla tutela dei minori.

Costituisce una positiva opportunità di dialogo e di riflessione comune il convincimento certamente condiviso sull'esigenza di affermare l'efficacia del sistema sanzionatorio, fondandolo sui principi della tempestività dei provvedimenti, della adeguatezza delle sanzioni irrogate rispetto alla gravità dell'infrazione; dell'incisività dei comportamenti dissuasivi, della responsabilità e autoregolamentazione da parte degli operatori della comunicazione, della partecipazione qualificata dell'utenza nell'iter del procedimento sanzionatorio.

A tale scopo, il Consiglio adotta alcune proposte al comune approfondimento e dibattito:

a) La stratificazione già evidenziata delle diverse leggi succedutesi in materia di tutela dei minori rende necessaria una valutazione complessiva del contesto normativo, anche in ordine ad eventuali proposte di riassetto laddove necessario. In particolare, sia per quanto attiene all'entità delle misure sanzionatorie previste, che debbono essere tali da esercitare una efficace dissuasione; sia per quanto riguarda la possibilità di ricorso all'oblazione, dove andrà valutata l'opportunità di stabilire con chiarezza l'esclusione, o la limitazione, nei casi di cui all'art. 15, comma 10 e 11, della Legge 223/1990, allo scopo di pervenire sempre a provvedimenti nel merito delle violazioni contestate. Ciò,

più agevolmente i comportamenti in questo ambito, in particolare per ciò che attiene alla razionalizzazione delle procedure.

b) Anche permanendo il vigente contesto normativo, appare non più procrastinabile la definizione e l'adozione di un sistema di monitoraggio in grado di identificare con immediatezza e in modo sistematico le eventuali violazioni delle norme vigenti. Sarà certamente oggetto di ulteriori confronti e approfondimenti la definizione della più opportuna strategia di rilevazione (se attraverso campionature nell'arco della programmazione giornaliera, ovvero in relazione a specifiche tipologie di programma, o altro ancora), come pure dell'eventuale coordinamento di centri qualificati di segnalazione. In ogni caso, la stessa percezione dell'effettivo avvio e prosecuzione di tale attività sistematica di monitoraggio potrà avere un effetto positivo di dissuasione.

c) Può essere valutata l'opportunità di adottare per via regolamentare, qualora non contrasti il nuovo contesto normativo definito in materia di tutela dei minori dalla citata legge di riordino del sistema radiotelevisivo attualmente al riesame del Parlamento misure procedurali rivolte a razionalizzare e rendere complementari le procedure di rispettiva competenza del Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione e dell'Autorità. Potrebbe, in tal senso, essere attribuito al Comitato, che possiede al suo interno le necessarie competenze tecniche, l'accertamento della potenziale lesività delle trasmissioni in relazione alle norme di tutela dei minori; mentre sarebbe riservato all'Autorità il potere di irrogare le eventuali sanzioni. È coerente, tra l'altro, con la prospettiva di allineare i tempi di definizione dei rispettivi procedimenti la recente decisione del Comitato di inoltrare immediatamente all'Autorità la segnalazione di programmi a luci rosse su emittenti locali.

d) Infine, può essere oggetto di ulteriore valutazione anche l'opportunità di prevedere l'interessamento del CNU nella procedura sanzionatoria presso l'Autorità, in considerazione del suo carattere di organo posto a tutela dei diritti dell'utenza e in applicazione dei principi ispiratori della L.241/1990 riguardo alle modalità di partecipazione al procedimento da parte di portatori di interessi di uso, attraverso la visione e l'acquisizione degli atti del procedimento e la presentazione di memorie e documenti.

(Approvato dal Consiglio Nazionale degli Utenti nella seduta del 27 aprile 2004)