



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 16.10.1996
COM(96) 483 def.

**LIBRO VERDE SULLA TUTELA DEI MINORI E DELLA DIGNITÀ UMANA
NEI SERVIZI AUDIOVISIVI E DI INFORMAZIONE**

(presentato dalla Commissione)

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
SOMMARIO	3
CAPITOLO I	
Contesto e problematica della tutela dei minori e della dignità umana	7
1. I problemi della tutela dei minori e della dignità umana	7
2. La modificazione del contesto	8
3. La portata dei problemi nei diversi tipi di servizi	12
CAPITOLO II	
Le regole e gli strumenti di controllo applicabili ai contenuti in materia di tutela dei minori e della dignità umana	13
1. Principi generali comuni	13
1.1 Il principio della libertà di espressione	13
1.2 Il principio del rispetto della vita privata	13
2. Le regole e i mezzi impiegati a livello nazionale	14
2.1 I regimi di tutela della dignità umana	14
2.2 I regimi di protezione dei minori	16
2.3 L'educazione ai mass-media	22
CAPITOLO III	
Il contesto dell'Unione europea strumenti ed azioni prioritarie	23
1. Il principio della libera circolazione dei servizi	23
2. Cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni	24
3. Assi prioritari di cooperazione	25
CONCLUSIONE	28
ALLEGATI	

INTRODUZIONE

La tutela dei minori e il rispetto della dignità umana sono valori da difendere nell'interesse generale. In questo libro verde la Commissione intende esaminare i problemi che la società deve affrontare per garantire che questi due obiettivi trovino adeguato riconoscimento in un settore in piena evoluzione come quello dei servizi audiovisivi e di informazione. La transizione dal mondo della televisione ad un mondo in cui ai convenzionali servizi televisivi si affiancheranno servizi in linea con prodotti ibridi offre agli utenti un larghissimo ventaglio di opportunità. Se la società nel suo complesso riuscirà a raggiungere un buon equilibrio fra libertà di espressione e tutela di obiettivi d'interesse generale dall'altro, tra politiche favorevoli ai nuovi servizi e le garanzie che pochi individui e imprese non abusino delle nuove opportunità a danno della collettività, allora essa avrà tratto il massimo profitto dalle potenzialità del progresso tecnologico. Si tratta di questioni le cui implicazioni impongono soluzioni a livello non solo europeo ma anche e soprattutto mondiale, mentre altri aspetti dovranno essere risolti dai singoli Stati o dai singoli individui ciascuno per conto proprio. La Commissione ritiene che sia giusto e necessario analizzare la situazione in tutti i suoi aspetti in modo da stabilire quale contributo dovrebbero dare i pubblici poteri - ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze - e che vadano studiate con particolare attenzione le iniziative che può assumere l'Unione europea nell'osservanza del principio di sussidiarietà.

Le questioni affrontate nel presente documento (tutela dei minori e della dignità umana) sono al centro del dibattito politico. Di esse già faceva menzione la prima relazione annuale del Forum sulla società dell'informazione, adottato nel giugno 1996, che le definiva settori prioritari meritevoli di tutela giuridica. Di esse si sono anche occupate - le politiche della Comunità degli Stati membri, nella consapevolezza che costituiscono questioni di preminente interesse pubblico. I provvedimenti legislativi e di altra natura emanati in questo settore erano ovviamente funzione e risentivano delle caratteristiche dei media elettronici tradizionali (radio e televisione) che sono strumenti di comunicazione di massa, centralizzati per loro intrinseca natura. I nuovi servizi emergenti presentano invece due caratteristiche fondamentalmente diverse: sono decentrati e sono più vicini all'individuo che alla comunicazione di massa. Per quanto attualmente il loro contenuto informativo ("i contenuti) possa essere identico (film, notiziari, documentari) queste diverse caratteristiche devono essere tenute presenti quando si elaborano le politiche di settore. In questo Libro verde vengono quindi descritti l'evoluzione dei servizi audiovisivi e dell'informazione, vengono esaminate la vigente legislazione e le politiche oggi in atto a livello nazionale, europeo ed internazionale senza trascurare le implicazioni che lo sviluppo dei nuovi servizi avranno per queste politiche, quanto meno sotto il profilo dei due problemi qui presi in considerazione. Il ventaglio delle opzioni politiche analizzate nelle pagine seguenti è ampio e diversificato spazia dall'intervento normativo al suo estremo posto, l'autodisciplina, passando per la sensibilizzazione dei consumatori, le misure di tipo educativo e la definizione di sistemi di controllo parentale.

Con il presente Libro verde la Commissione vuole dar vita a un dibattito a medio e lungo termine. Esso viene presentato contestualmente alla Comunicazione della Commissione dal titolo "Informazioni di contenuto illecito e nocivo su Internet": i due documenti sono interamente complementari sia sotto il profilo dei tempi che del campo d'applicazione. Mentre la Comunicazione, infatti, propone alcune misure a breve termine per affrontare alcune questioni specifiche di Internet, che vanno al di là della questione della tutela dei minori e della dignità umana, questo Libro verde - oltre ad essere un documento di

consultazione con prospettiva temporale di più lungo termine - tratta il tema specifico della tutela dei minori e della dignità umana in relazione ai nuovi servizi audiovisivi e informativi in generale. Entrambi i documenti rispondono alla richiesta - avanzata dal Parlamento europeo e dal Consiglio - di un esame più approfondito delle questioni che richiedono un intervento dell'Unione europea ai fini dello sviluppo dei nuovi servizi.

A questo proposito la Commissione desidera sottolineare che tutta una serie di iniziative politiche sono già state avviate o sono ancora allo studio: esse riguardano specificamente o incidentalmente questioni di interesse pubblico. Può citarsi, ad esempio la Comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse generale in Europa, la quale contiene un capitolo sulla radiodiffusione in cui si rileva come gli obiettivi d'interesse generale nel settore riguardino fondamentalmente il contenuto delle radiodiffusioni e sono connessi a valori morali e democratici quali il pluralismo, l'etica nell'informazione e la protezione dell'individuo. Le questioni inerenti alla proprietà intellettuale sono affrontate nel Libro verde sul diritto d'autore e i diritti connessi nella società dell'informazione; a sua volta, il Libro verde sulle comunicazioni commerciali tratta anche alcune questioni d'interesse pubblico connesse alla sponsorizzazione e alla pubblicità. È stato inoltre adottata una direttiva sulla tutela degli individui nel trattamento dei dati personali. La Direttiva detta "Televisione senza frontiere" (89/522/CEE), è ora in fase di revisione e detta disposizioni comunitarie coordinate in tutta una serie di settori fra i quali la tutela dei minori. La direttiva "Trasparenza normativa nel mercato interno dei servizi della società dell'informazione" (attualmente alla stadio di proposta) agevolerà a sua volta il coordinamento comunitario di ogni futura produzione normativa e il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico che siano meritevoli di protezione.

Giova ricordare, per finire, che altre questioni che scaturiscono dallo sviluppo dei nuovi servizi audiovisivi e informativi (come quelli connessi al pluralismo culturale e linguistico) sono già state recentemente oggetto di varie iniziative comunitarie quali i programmi MEDIA II, INFO 2000 e i programmi sui sistemi d'informazione multilingue. La Commissione verificherà il raggiungimento degli obiettivi che queste iniziative si propongono e presenterà al momento opportuno una valutazione aggiornata della situazione indicando, se necessario, quali altre iniziative dovranno essere assunte.

SOMMARIO

Per consentire ai nuovi servizi audiovisivi ed informativi di svilupparsi in un clima di serenità e fiducia è della massima importanza lottare contro la diffusione di **contenuti che offendono la dignità umana e la tutelare i minori contro l'esposizione a contenuti pregiudizievoli al loro sviluppo**. Se non si individuano e non si mettono in atto rapidamente provvedimenti efficaci a tutela del pubblico interesse si corre il rischio che questi nuovi servizi non dispieghino interamente tutte le loro potenzialità economiche, sociali e culturali.

Il presente Libro verde è diviso in tre capitoli: **il Capitolo I** tratta degli aspetti dello sviluppo dei nuovi servizi audiovisivi e informativi rilevanti per la tutela dei minori e della dignità umana e passa in rassegna le varie categorie di contenuti controversi o problematici. **Esso sottolinea la necessità di evitare confusioni tra problemi di natura diversa, quali la pornografia infantile, che è attività illegale e soggetta a sanzioni di natura penale e l'accesso dei minori a contenuti pornografici per adulti, accesso che - pur essendo pregiudizievole per lo sviluppo dei minori - può non essere illegale per gli adulti**. Occorre individuare precise soluzioni per tener conto adeguatamente del tipo di contenuti in questione.

Queste soluzioni devono anche essere adeguate al grado di sviluppo raggiunto dall'offerta di questi servizi. I nuovi servizi televisivi, come la televisione pagata a consumo (pay-per-view) offrono **maggiore scelta individuale**, si allontanano dal tradizionale modello dei mezzi di comunicazione di massa, in cui lo spettatore ha solo la scelta tra il vedere o non vedere un certo programma, per avvicinarsi a un modello più vicino all'edizione, in cui cioè lo spettatore sceglie il proprio programma da un ampio ventaglio di offerte. I servizi in linea portano ancora più avanti questa evoluzione in direzione di un **modello di comunicazione individuale**. In termini geografici, le reti di distribuzione assumono caratteristiche **sempre meno nazionali e sempre più mondiali**, mentre Internet va caratterizzandosi come una rete di reti a copertura mondiale. D'altro lato, emergono nuovi tipi di contenuti. Un programma televisivo tradizionale che viene visto dall'inizio alla fine è un programma di natura lineare, mentre **l'interattività** consente a tutti di navigare tra una serie di scenari diversi. Stanno emergendo **forme ibride di contenuti**, ad esempio attraverso la combinazione di giochi, pubblicità e informazioni.

Lo sviluppo dei nuovi servizi richiede un'**impostazione flessibile**, in particolare sul piano normativo. Occorre un'analisi delle caratteristiche funzionali di ciascun tipo di nuovi servizi in modo da individuare nuove e adeguate soluzioni; occorre vagliare con attenzione tutti i nuovi rischi che possono scaturire dai nuovi servizi. L'obiettivo della tutela dei minori e della dignità umana in relazione all'emergere dei nuovi servizi informativi e audiovisivi giustifica una certa vigilanza da parte delle autorità pubbliche e dei cittadini stessi. L'entità del problema non deve però essere esagerata, poiché **la difficoltà spesso risiede più nelle caratteristiche dei nuovi servizi rispetto ai mezzi di comunicazione tradizionali che nei loro contenuti**.

Il Capitolo II, nel passare in rassegna le soluzioni e le disposizioni costituzionali e legislative vigenti nell'Unione europea e nei suoi singoli Stati membri, sottolinea che in Europa le soluzioni raggiunte a livello nazionale affondano tutte le loro radici nella tutela dei diritti fondamentali sancita dalla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (ECHR) che sono richiamati, in quanto principio generale della Comunità, dall'articolo F.2 del Trattato sull'Unione europea. In particolare, l'articolo 10 della Convenzione europea garantisce *il diritto alla libertà d'espressione*, e dispone anche che l'esercizio di questo diritto può essere soggetto ad alcuni limiti per precise ragioni, fra i quali rientra la tutela della salute e della morale e la prevenzione del crimine. Di conseguenza, la libertà d'espressione non è un diritto assoluto né nell'Unione europea né negli Stati membri ed è anzi soggetto a restrizioni. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha sviluppato il *principio della proporzionalità*, quale criterio essenziale per stabilire la conformità di ogni provvedimento restrittivo ai principi fondamentali sanciti dalla Convenzione europea. Si può dunque concludere che in questo campo esiste in Europa una base per una politica comune costituita dal principio della libertà d'espressione e il principio della proporzionalità [delle misure restrittive]. Oltre a questa base comune i *regimi vigenti negli Stati membri presentano notevoli discordanze e riflettono differenze di valutazione culturale e morale*.

In genere, i nuovi servizi possono creare *nuovi problemi specifici in sede di applicazione delle disposizioni di legge*. Un esempio è la crescente difficoltà che si incontra nel determinare *il responsabile* in una situazione dove esistono operatori diversi che partecipano tutti alla catena di comunicazione (il fornitore della rete, il fornitore dell'accesso, il fornitore del servizio e il fornitore dei contenuti o programmi). Siffatte difficoltà sono ancora più acute quando i vari elementi della catena si trovano in paesi diversi.

Il Capitolo II continua poi ad esaminare i problemi relativi alla tutela dei minori nei confronti di contenuti per essi pregiudizievoli, ma non necessariamente illegali sul piano generale, come le pubblicazioni erotiche per adulti. In alcuni Stati membri la tutela dei minori è sancita da norme di carattere generale che proibiscono l'offerta ai minori di materiale pregiudizievole per il loro sviluppo (ma che può essere consultato legalmente dagli adulti) indipendentemente dal supporto materiale. In altri Stati membri esistono invece disposizioni specifiche per ciascun tipo di media. In tutti i casi, l'applicazione di misure a tutela dei minori richiede che siano previamente identificati i modi per garantire che i minori non abbiano accesso a materiale pregiudizievole mentre agli adulti tale accesso resta garantito. *Recenti sviluppi tecnologici consentono di arrivare a nuove soluzioni attraverso un più intenso controllo parentale sia in campo televisivo (attraverso il cosiddetto v-chip) sia negli ambienti in linea (PICS)**. In entrambi i casi la classificazione o "etichettatura" dei contenuti è un elemento capitale perché il sistema funzioni. Le nuove possibilità tecniche sono più limitate nella televisione che negli ambienti in linea ma entrambe hanno il *vantaggio di offrire soluzioni dalla base anziché dal vertice* che ovviano alla necessità di una censura preventiva e *aumentano la potenziale efficacia dell'autodisciplina*.

Il **Capitolo III** analizza la situazione a livello dell'*Unione europea* sotto il profilo del diritto comunitario e della cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni. La *libertà di prestare servizi* è una delle quattro libertà fondamentali garantite dal Trattato: le sue restrizioni sono possibili solo per preminenti ragioni di pubblico interesse,

quali la tutela dei minori e della dignità umana, ma sono assoggettate, in particolare, **al controllo della loro proporzionalità** rispetto all'obiettivo perseguito.

Nella lotta contro i contenuti illeciti, **la cooperazione fra gli Stati membri nel campo della giustizia e della politica interna riveste una funzione essenziale viste le caratteristiche internazionali dei nuovi servizi**. Attraverso tale cooperazione gli Stati membri saranno in grado di contrastare più efficacemente i contenuti illegali e la loro utilizzazione. Inoltre, una posizione coerente all'interno dell'UE consentirà di lavorare più efficacemente alla ricerca di soluzioni di carattere mondiale.

Il Capitolo passa poi in rassegna una serie di opzioni per **migliorare la cooperazione fra le amministrazioni nazionali e la Commissione** sia in ambito comunitario che nell'ambito della giustizia e della politica interna (scambio sistematico di informazioni, analisi congiunta di disposizioni legislative nazionali, instaurazione di un quadro comune di autodisciplina, raccomandazioni per la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, orientamenti comuni per la cooperazione internazionale). Viene studiata anche la possibilità di **incoraggiare la cooperazione fra i singoli settori industriali** (codice di condotta, regole comuni per l'etichettatura dei sistemi, promozione di PICS). Viene anche sollecitato un dibattito sulla possibilità di sensibilizzare maggiormente la coscienza degli utenti e di varare misure per l'educazione ai mezzi di informazione.

Procedendo oltre le prime iniziative che la Commissione ha presentato nella Comunicazione "Informazioni di contenuto illecito e nocivo su Internet", **i Capitoli II e III** individuano una **serie di interrogativi** che dovranno suscitare un dibattito generale sulle questioni qui sollevate. Le risposte che saranno date a queste domande sono fondamentali per definire le future iniziative della Commissione. Le domande sono le seguenti:

Domanda 1:

Tenuto conto di quanto è tecnicamente fattibile ed economicamente ragionevole, quale dovrebbe essere la responsabilità dei singoli operatori che intervengono nella catena di comunicazione dei contenuti, dal creatore dei contenuti all'utente finale? Quali tipi di responsabilità - di diritto comune (diritto civile) o di diritto speciale (penale, editoriale) - possono essere prese in considerazione e a quali condizioni può esservi una limitazione della responsabilità?

Domanda 2:

Come si può controllare la proporzionalità dei provvedimenti da adottare? Sono ipotizzabili, in particolare, meccanismi di arbitrato o di conciliazione a livello di Unione europea? In caso affermativo, quali meccanismi?

Domanda 3:

Come può determinarsi il giusto equilibrio tra la tutela della vita privata (compresa la facoltà per gli utenti di mantenere la propria anonimità sulle reti) e la necessità di sanzionare i comportamenti illeciti?

Domanda 4:

Per i sistemi di controllo parentale è preferibile una disciplina legislativa o una semplice autodisciplina (eventualmente con l'appoggio di norme legislative)? Quali misure si dovrebbero adottare, soprattutto a livello di Unione europea?

Domanda 5:

In quali casi è opportuno prevedere la fornitura sistematica di dispositivi di controllo parentale (secondo il tipo di servizio o in base ad altri criteri)? Sono proponibili regimi di fornitura obbligatoria? In caso affermativo in quale forma e nei confronti di quali operatori? Quali sono le funzioni essenziali che devono svolgere questi dispositivi?

Domanda 6:

Come realizzare il decentramento della classificazione dei contenuti salvaguardando il rispetto delle sensibilità individuali, locali e nazionali nel caso di servizi informativi e audiovisivi transnazionali?

Domanda 7:

Quali aspetti della standardizzazione consentiranno di mettere a punto una la classificazione dei contenuti coerente sul piano europeo, in particolare nel caso di servizi digitali (standardizzazione di tipi d'informazione fornita, di codifica e di decodifica di queste informazioni, ecc.)?

Domanda 8:

In che modo è possibile realizzare la cooperazione amministrativa a livello di Unione europea? È necessario formalizzarla? In caso affermativo, in quale ambito istituzionale?

Domanda 9 :

In quali aree è necessario lavorare prioritariamente a livello europeo e internazionale? In particolare, è opportuno definire soluzioni a livello di Unione europea e successivamente promuoverle a livello internazionale oppure è preferibile operare parallelamente sui due piani? Quali sono le sedi internazionali più adeguate per la cooperazione internazionale (G7, OECS, ITU WTO/OMC, ONU o relazioni bilaterali)? Come formalizzare questa cooperazione a livello internazionale?

CAPITOLO I CONTESTO E PROBLEMATICHE DELLA TUTELA DEI MINORI E DELLA DIGNITÀ UMANA

Il presente capitolo intende individuare i principali problemi che possono sorgere in relazione ai contenuti dei servizi audiovisivi e di informazione per la tutela dei minori e della dignità umana.

1. I problemi della tutela dei minori e della dignità umana

Qualunque sia il valore attribuito alla libertà di espressione, la tutela dei minori e della dignità umana ha sempre costituito un nodo cruciale nell'ambito della regolamentazione dei media. La comparsa di nuovi media non rimette assolutamente in causa la necessità di tale tutela.

Le misure che garantiscono la tutela dei minori e della dignità umana possono variare secondo il paese e l'epoca. Occorre distinguere chiaramente fra due problematiche legate ai contenuti:

- Da una parte, **l'accesso ad alcuni tipi di contenuto può essere vietato a tutta la società, a prescindere dall'età dei potenziali destinatari e dal tipo di supporto**. Tra questi contenuti vietati è possibile isolare, al di là delle differenze nazionali in materia di legislazione, **una categoria generale di contenuti lesivi della dignità umana**: si tratta essenzialmente della pornografia infantile, delle forme estreme di violenza gratuita e d'istigazione alla discriminazione, razziale o di altro tipo, all'odio e alla violenza.
- Dall'altra, **l'accesso ad alcuni contenuti che potrebbero influire negativamente sullo sviluppo fisico e/o mentale dei minori è autorizzato per gli adulti ma vietato ai minori**. Tali misure non devono essere confuse con altre misure di interesse generale come quelle finalizzate alla tutela dei consumatori che possono anche riguardare la tutela dei minori (soprattutto nel settore delle comunicazioni commerciali: misure volte ad evitare qualsiasi forma di sfruttamento della loro credulità)¹.

Talvolta si verifica una certa confusione tra queste problematiche per diverse ragioni, ma è fondamentale evitare di considerare tutto insieme e conservare la distinzione tra tali diverse problematiche: si tratta di **obiettivi distinti** che pongono **problemi diversi** e richiedono **soluzioni diverse**. Per esempio, è evidente che gli strumenti da utilizzare per rendere effettiva un'interdizione totale e quelli per limitare l'accesso dei minori o l'accesso fortuito degli adulti sono ben diversi.

¹ Per esempio, nel contesto della regolamentazione dei servizi di radiodiffusione a livello comunitario (direttiva 89/552/CE, questi due tipi di obiettivi sono nettamente separati:

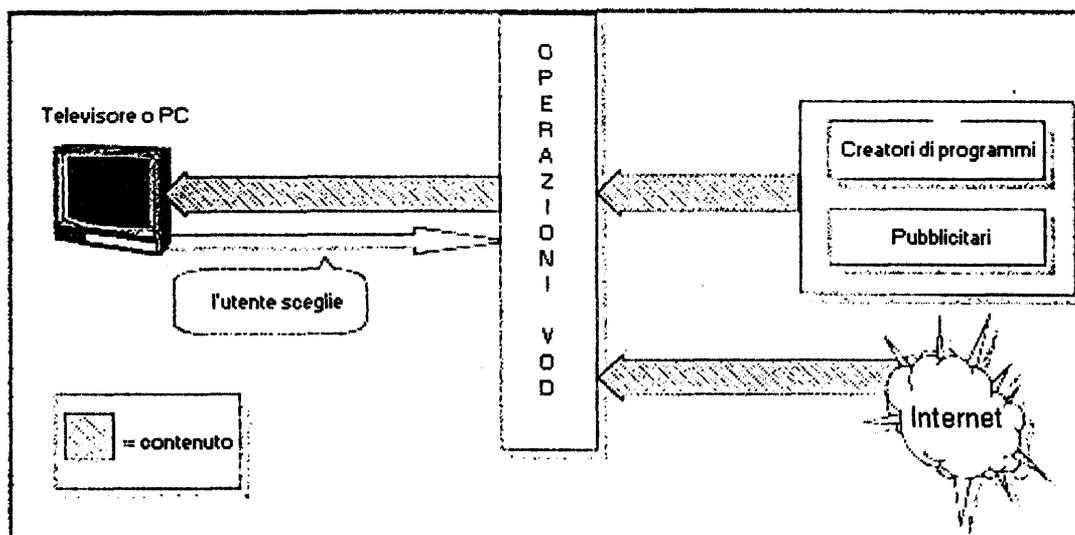
- le norme relative alla tutela dei minori si applicano a tutti i programmi comprese le comunicazioni a carattere commerciale: una pubblicità nonché qualsiasi altra trasmissione non può contenere immagini o messaggi che possano nuocere gravemente allo sviluppo dei minori (si veda l'art. 22);
- le norme di tutela dei consumatori applicabili alla pubblicità radiodiffusa contengono disposizioni specifiche destinate ad evitare qualsiasi forma di sfruttamento della credulità dei minori (si veda l'art. 16).

2. La modificazione del contesto

La comparsa di nuovi servizi audiovisivi e di informazione modifica radicalmente il contesto della tutela dei minori e della dignità umana (si veda l'allegato II).

2.1 L'universo televisivo: da medium di massa a modello editoriale

La radiodiffusione digitale è destinata a moltiplicare e a diversificare i servizi in maniera spettacolare: ogni "pacchetto digitale" conta (o conterà) diverse decine di servizi tra i quali i servizi di (PPV) televisione pagata a consumo o di Near video on demand (NVOD) quasi video a richiesta. I sistemi di Video on demand (VOD) introdurranno gradualmente un ventaglio di servizi transazionali (dai film su richiesta ai giochi interattivi passando per le operazioni bancarie a distanza) senza che si possa attualmente determinare con precisione le modalità di tale introduzione (infrastrutture, modi di comunicazione, tipi di contenuto....).

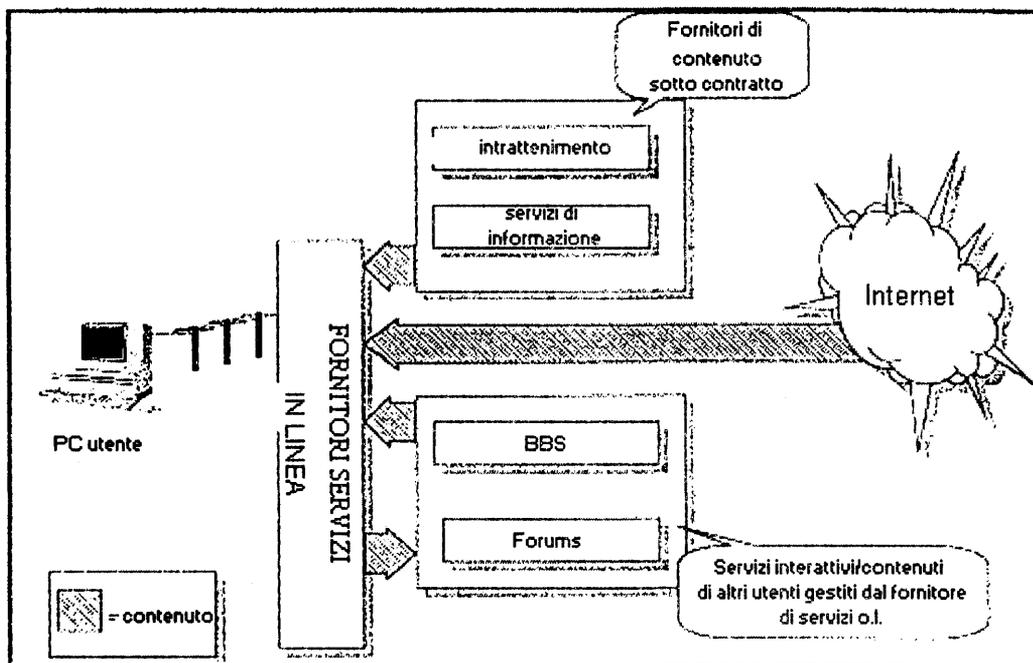


Tale evoluzione in corso segna il passaggio, nell'universo televisivo, da una logica di "medium di massa" ad una logica più vicina al modello editoriale:

- la scarsità delle frequenze non limita più la proliferazione dei servizi;
- i servizi si diversificano e il loro impatto si relativizza in funzione della quantità totale dei servizi disponibili;
- il telespettatore dispone di un ampio ventaglio di scelte tra servizi e tipi di programmi chiaramente identificabili.

2.2 L'universo in linea: da modello editoriale a nuovo modello di comunicazione

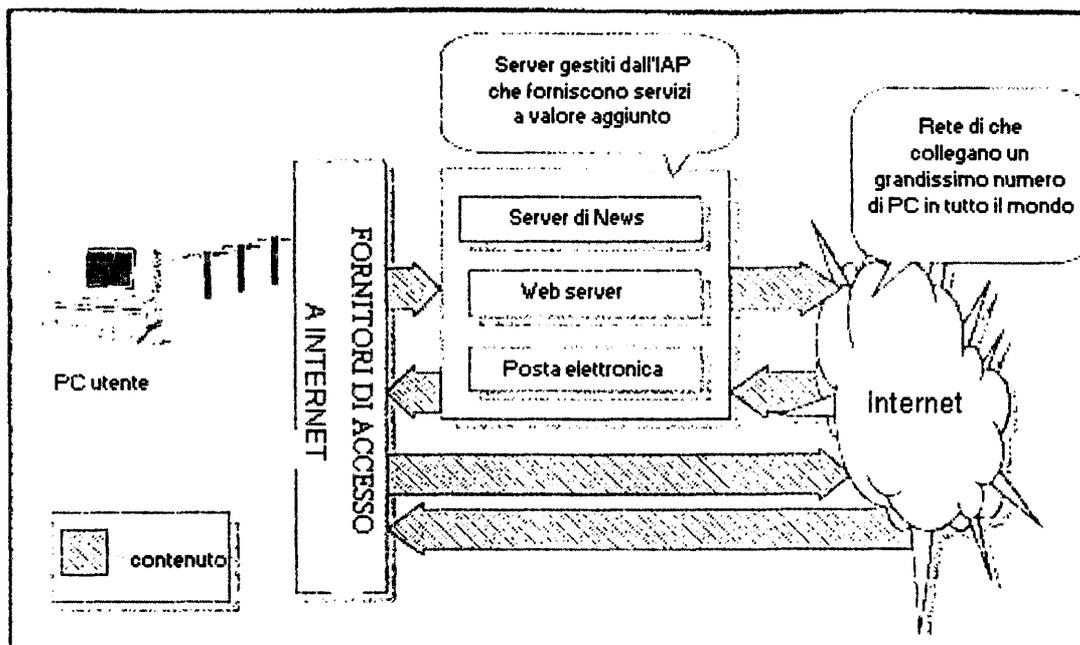
Lo sviluppo dei servizi in linea detti proprietari come il CompuServe o America on line (AOL) e, ancora di più la crescita esponenziale di Internet prefigura il futuro mercato di massa per i servizi in linea.



I servizi in linea sono sistemi di comunicazione elettronica che offrono a coloro che si abbonano un'ampia gamma di prestazioni (che spaziano dalla posta elettronica o e-mail alla vendita elettronica passando per l'informazione, i giochi o le "chat lines") accessibili mediante la rete telefonica, un modem e un elaboratore. Oltre ai "Bulletin Board services" (BBS) installati da molto tempo, i servizi commerciali "proprietary" sono in rapida ascesa negli Stati Uniti e fanno il loro ingresso su alcuni mercati europei. La struttura chiusa di queste reti garantisce l'alto grado di sicurezza delle transazioni che ha consentito il successo dei servizi commerciali.

La logica fondamentale dei servizi in linea è chiaramente di tipo editoriale: dei contenuti sono pubblicati e resi accessibili al pubblico su richiesta individuale. Ma, attraverso alcune risorse dei servizi in linea e soprattutto di Internet², **emerge un nuovo modello di comunicazione interattiva: ogni fruitore diviene un potenziale fornitore di contenuti. Questo modello unico nel suo genere esclude qualsiasi analogia semplicistica con i media esistenti e con i modi tradizionali di telecomunicazioni e deve essere preso in considerazione in tutta la sua specificità.**

² Si veda la Comunicazione "Contenuto illecito e nocivo su Internet".



2.3 Dai servizi nazionali alle reti mondiali

La comparsa di servizi specializzati e di servizi a pagamento ha determinato un aumento della circolazione transfrontaliera delle trasmissioni televisive anche se i servizi puntano principalmente ad una sola comunità linguistica. Il lancio della televisione digitale permetterà lo sviluppo di servizi estremamente specialistici che, almeno per una parte di essi, risulteranno validi dal punto di vista economico, solo se non si limiteranno ad un unico mercato nazionale. Quindi tali servizi dovranno sfruttare nicchie di mercato su base transnazionale per raggiungere un pubblico sufficiente.

Per quanto riguarda la tecnologia, sembra difficile immaginare i sistemi di VOD su una base internazionale: qualunque sia la struttura utilizzata nei testi, il costo dei collegamenti a banda larga necessari sembra rendere poco conveniente l'accesso a un server situato all'estero. Invece, a più lungo termine, lo sviluppo dei sistemi VOD potrebbe conformarsi a quello dei servizi in linea.

I servizi in linea hanno già una dimensione internazionale attraverso grandi reti proprietarie come AOL o CompuServe. Ogni volta che questo tipo di servizio si instaura in un nuovo paese, si estende l'insieme della rete e tutti gli abbonati possono comunicare tra loro ed accedere agli stessi contenuti.

Internet costituisce sin da ora una rete globale, potenzialmente accessibile nella quasi totalità dei paesi del mondo. D'altronde, la struttura stessa di Internet rende quasi impossibile isolare una determinata zona geografica.

Tale evoluzione dai servizi nazionali alle reti mondiali costituisce uno dei maggiori rischi per la tutela dei minori e della dignità umana e richiede una riflessione approfondita sugli strumenti da impiegare e sul livello adeguato per garantire che si tenga conto dei valori europei in materia di tutela dei minori e della dignità umana.

2.4 L'emergere di contenuti di nuovo tipo

Il *modello lineare* tipicamente inerente ai contenuti della comunicazione televisiva (si guarda una trasmissione dall'inizio alla fine) fa luogo ad una *architettura più complessa* che invita a "navigare" con maggiore libertà tra le informazioni fornite, e anzi ad interagire con il contenuto stesso (come avviene con i nuovi supporti interattivi CD-ROM, CD-I, DVD, ecc.).

Va inoltre ricordato che contenuti chiaramente identificabili (documentario, informazione, pubblicità, film) si fondono e amalgamano in *nuovi contenuti ibridi* di difficile qualificazione: ad esempio, lo stesso contenuto può comprendere messaggi pubblicitari, informazioni e giochi senza che sia possibile isolare questi componenti in modo netto.

Infine, nell'universo digitale, *i contenuti diventano manipolabili in modo globale*: è possibile modificarli facilmente e distribuirli in una grande varietà di supporti e di servizi. Le immagini generate dal computer consentono di creare "mondi virtuali" e di inserire messaggi subliminali che introducono nuovi fattori di ambiguità nel rapporto con la realtà.

Tutti questi diversi profili sollevano una serie di interrogativi. Ad esempio come si può controllare la veridicità delle informazioni ("falsi messaggi" che si sostituiscono all'originale, "imprese fantasma" che offrono "falsi servizi o prodotti")? Come difendere tutti i diritti/il cumulo di diritti al nome, all'immagine, alla reputazione di persone fisiche e giuridiche? Quale sarà a lungo termine l'impatto sociale di contenuti ibridi che mescolano il mondo reale e mondi virtuali? *Si tratta, come si vede, di questioni gravide di nuovi rischi, di cui è ancora difficile valutare la portata, soprattutto per lo sviluppo fisico e mentale dei minori. È quindi necessario identificarle e studiarle.*

2.5 Una fase di gestazione: nuovi rischi, nuove opportunità

Questo nuovo ambiente che si sta pienamente sviluppando non si è però ancora stabilizzato. Il linguaggio comune del digitale permette di immaginare *diversi scenari di convergenza tecnologica* a prescindere dal livello dei terminali (televisore, elaboratore o altri), delle infrastrutture (reti hertziane, telecomunicazioni, cavo o satellite) o dei servizi stessi. Nel corso di questa lunga fase di gestazione, lo sviluppo dei nuovi servizi potrà proseguire solo in un *ambiente duttile* - soprattutto sul piano normativo - che possa adattarsi facilmente alla rapida evoluzione del settore. I diversi scenari di convergenza nonché la molteplicità delle possibilità offerte dall'interattività rendono più difficile l'utilizzazione automatica dei criteri tradizionali di distinzione tra tipi di servizi (televisore/elaboratore, comunicazioni private/comunicazioni pubbliche, comunicazioni punto a punto/comunicazioni punto a multipunti) nonché le assimilazioni ai media esistenti. *Occorre allora studiare attentamente le diverse funzioni messe in gioco da ogni nuovo servizio per individuarne le caratteristiche pertinenti.*

In tale contesto di cambiamenti accelerati, è opportuno valutare quali siano i nuovi rischi rispetto alla tutela dei minori e della dignità umana. Analogamente occorre tener conto delle molteplici possibilità di controllo dei contenuti offerti dai nuovi servizi audiovisivi e di informazione.

3. La portata dei problemi nei diversi tipi di servizi

La natura e la portata dei problemi relativi alla tutela dei minori e della dignità umana variano secondo i tipi di servizi audiovisivi e di informazione.

A seconda del paese vi possono essere programmi erotici nella programmazione di seconda serata dei *canali televisivi hertziani* e contenuti a carattere pornografico nei *canali a pagamento*. I *canali criptati* dedicati esclusivamente alla pornografia restano un fenomeno relativamente limitato in Europa. D'altro canto, il problema della violenza televisiva, molto più difficile da regolamentare, è oggetto di discussione in numerosi paesi. I servizi di PPV, di Nvod e di VOD offrono spesso programmi erotici e/o pornografici e sono meno coinvolti dal dibattito sulla violenza soprattutto se i consumatori sono correttamente informati sulla natura esatta dei programmi disponibili.

I servizi in linea offrono una serie di spazi commerciali destinati agli adulti che contengono soprattutto fotografie a carattere erotico o pornografico accessibili previo pagamento. Tali spazi "pubblici" sono chiaramente identificabili. Nonostante il carattere chiuso delle reti proprietarie, si possono trovare contenuti di tutti i tipi nelle applicazioni conviviali (gruppi di discussione) o mediante la posta elettronica.

Come afferma la Comunicazione relativa al "contenuto illecito e nocivo su Internet", *Internet* fa indubbiamente circolare tutti i tipi di contenuti controversi, dalla pornografia infantile all'istigazione all'odio passando attraverso i contenuti violenti e altre forme di abuso. Ma gli spazi problematici sono spesso identificabili e la necessità di cercare le informazioni mediante procedure volontarie (indirizzi o meccanismi di ricerca) rende quasi impossibili situazioni di scontro "casuale" con contenuti non desiderati.

L'importanza dei problemi di tutela e della dignità umana nei servizi elettronici non è certamente fortuita. Emergono dei problemi reali che giustificano pienamente l'attenzione delle pubbliche autorità e dei cittadini. Tuttavia, la novità consiste nella comparsa di modi di comunicazione che entrano in competizione con i media esistenti piuttosto che nei contenuti stessi. Infatti, non è assolutamente certo che i nuovi servizi facciano circolare contenuti controversi in misura maggiore rispetto a quanto abbiano fatto i media tradizionali finora. I nuovi servizi, però, li rendono più visibili e relativamente più accessibili pur non essendo meno controllabili dei media tradizionali. La comprensione del funzionamento di ciascun servizio appare dunque cruciale per la determinazione delle risposte da portare.

CAPITOLO II LE REGOLE E GLI STRUMENTI DI CONTROLLO APPLICABILI AI CONTENUTI IN MATERIA DI TUTELA DEI MINORI E DELLA DIGNITÀ UMANA

1. Principi generali comuni

Prima di affrontare lo studio delle regole e degli strumenti di controllo applicati a livello nazionale per rispondere ai problemi di tutela dei minori e della dignità umana, è indispensabile sottolineare che tali regimi rientrano tutti nell'ambito dei due principi fondamentali propri a tutte le società democratiche: la libertà di espressione e il rispetto della vita privata (si veda l'allegato III).

1.1 Il principio della libertà di espressione

Il principio della libertà di espressione è consacrato in diverse convenzioni internazionali tra cui la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (denominata d'ora in avanti "la Convenzione") che è la più avanzata nonché il punto di riferimento più importante per l'Unione europea. Tutti gli Stati membri partecipano a questa convenzione e, ad eccezione del Regno Unito, hanno fatto della libertà di espressione un principio costituzionale.

La Comunità europea, pur non essendo legata direttamente a questo testo, ne integra il contenuto nel proprio ordinamento giuridico mediante l'articolo F2 del Trattato dell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte di Giustizia sui principi generali del diritto comunitario.

Il principio, tuttavia, non è assoluto. La libertà di espressione può essere limitata dallo Stato ma tali restrizioni rientrano in un ambito ben preciso: *perché una misura restrittiva sia considerata necessaria in una società democratica essa deve corrispondere ad un'imperativa esigenza sociale nel rispetto dei valori propri alle società democratiche. Tale valutazione impone l'applicazione di un controllo di proporzionalità.*

1.2 Il principio del rispetto della vita privata

Il principio del rispetto della vita privata condivide lo statuto di quello relativo alla libertà di espressione. Esso è garantito dall'articolo 8 della Convenzione e ammette delle limitazioni a condizioni simili a quelle analizzate sopra per quanto riguarda la libertà di espressione.

L'applicazione di norme nazionali di interdizione di determinati contenuti può dar luogo a limitazioni di tale principio (soprattutto per quanto riguarda l'individuazione e la comminazione di sanzioni per comunicazioni private a carattere criminoso) ma nello stretto rispetto del principio di proporzionalità.

Con la Convenzione e la considerazione dei principi generali di diritto nell'ordinamento giuridico comunitario, disponiamo, in materia di libertà di espressione e di tutela della vita privata, di una base europea comune. Va però ricordato, che al di là di tale base, non vi è uniformità tra le norme in tutti i punti. Occorre tuttavia sottolineare l'importanza di questi principi: in mancanza di norme comuni, l'Europa dispone di un metodo comune di valutazione delle norme che limitano la libertà di espressione o il diritto alla vita privata. Tale metodo (controllo di proporzionalità) deve costituire un potente fattore di convergenza tra gli Stati membri nell'affrontare la normativa (o l'autoregolamentazione) relativa alla tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione.

2. Le regole e i mezzi impiegati a livello nazionale

Lo studio delle normative e di altri provvedimenti nazionali in materia di tutela dei minori e della dignità umana rivela in maniera lampante la diversità delle tradizioni giuridiche e culturali degli Stati membri (si veda l'allegato III). Esso permette tuttavia di individuare le tendenze più rilevanti ed i problemi specifici.

2.1 I regimi di tutela della dignità umana

Il primo tipo di normative nazionali è finalizzato a rendere totalmente illegali alcuni tipi di contenuto giudicati insopportabili sia per l'individuo che per la comunità e che attentano ai fondamenti stessi della società ed in particolare alla dignità umana.

In tutti gli Stati membri esistono dei regimi generali di interdizione che riguardano alcuni tipi di contenuto. Nella maggior parte dei casi, *l'interdizione della produzione, della distribuzione, dell'importazione e della pubblicità di tali contenuti* è oggetto di gravi sanzioni finanziarie e pene detentive inflitte ai sensi di quanto stabilito dal diritto penale o da altri testi specifici. In generale, tali interdizioni riguardano tutti i tipi di supporti e di servizi compresi quelli non ancora conosciuti al momento dell'adozione delle regole. L'età del destinatario o dell'utilizzatore in questo caso non viene presa in considerazione.

Le interdizioni che riguardano categorie generali come *i contenuti osceni, contrari al buon costume, o indecenti* esistono nella maggioranza dei paesi membri. In alcuni casi, questi termini sono oggetto di una definizione giuridica, in altri, è la giurisprudenza che deve precisarne il senso.

Se si tiene conto di tali caratteristiche sembra possibile individuare alcuni tipi di contenuti che sono ampiamente vietati nell'Unione europea.

Il contenuto che viene proibito più all'unanimità nell'Unione è sicuramente la pornografia infantile (in forma di fotografie, di "pseudo-fotografie" o di immagini animate). Il Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali tenutosi recentemente a Stoccolma ha attirato l'attenzione sul problema della circolazione di tali contenuti sulle reti di comunicazioni e ha sottolineato l'opportunità di criminalizzare la semplice detenzione di tali contenuti.

Concetti generici come oscenità, buon costume ... comprendono generalmente l'interdizione della *pornografia violenta* (compresa quella che coinvolge adulti non consenzienti) e la *zoofilia*.

Un altro tipo di contenuti soggetto ad interdizioni generali in un numero considerevole di paesi è *l'istigazione all'odio e/o alla violenza*. Sembra emergere un obiettivo comune: si tratta di lottare contro tutti i tipi di contenuti che istigano, direttamente o indirettamente all'odio, alla discriminazione o alla violenza contro persone o gruppi di persone per la loro razza, nazionalità, colore della pelle, sesso o religione.

La disparità (e la mancanza di trasparenza) di tali norme nazionali rende più difficile l'applicazione delle norme nazionali esistenti nel caso di servizi o di reti transnazionali nonché la mobilitazione delle industrie interessate a livello europeo. Inoltre, potrebbe provocare ostacoli sproporzionati alla libera prestazione dei servizi nella Comunità in quanto impedisce la difesa di principi comuni a livello internazionale.

Rispetto a tale constatazione, la Commissione riconosce *il ruolo fondamentale della cooperazione tra Stati membri, segnatamente nel quadro della cooperazione in materia di giustizia e di affari interni* (si veda il capitolo III, punto 2). Sembra importante definire alcuni standard comuni in merito a ciò che deve essere considerato illecito. Inoltre, la cooperazione penale, giudiziaria e di polizia deve essere rafforzata tra gli Stati membri.

Una volta identificati i contenuti vietati, gli Stati membri devono applicare i regimi di interdizione, vale a dire identificare e sanzionare i contravventori di competenza della giurisdizione nazionale. Nel contesto dei nuovi servizi audiovisivi e di informazione, tale applicazione si scontra con dei nuovi problemi: i servizi centralizzati presentano il vantaggio di identificare chiaramente un operatore al fine della discussione delle norme pertinenti e dell'assunzione della responsabilità della loro applicazione; invece, *nei servizi decentrati, diventa difficile determinare le rispettive responsabilità dei diversi partecipanti alla catena delle comunicazioni, dall'inserimento di un contenuto al suo accesso da parte dell'utente finale* (si veda la Comunicazione "Contenuto illecito e nocivo su Internet").

La responsabilità degli utenti che inseriscono contenuti illeciti in rete e l'esonero di responsabilità per gli operatori che assicurano il puro trasporto sembrano stabilite. Tuttavia, il problema della responsabilità degli intermediari (segnatamente le funzioni che comportano l'ospitalità - anche temporanea - dei contenuti in un formato leggibile) resta aperto. Si tratta di determinare che cosa è tecnicamente possibile e economicamente ragionevole e di rispettare un equilibrio tra la tutela della libertà di espressione e della vita privata, da una parte, e, dall'altra, la tutela della dignità umana e dei minori.

D'altronde, *la natura globale delle reti di comunicazione limita le possibilità di applicazione effettiva delle legislazioni nazionali*. Nel caso di servizi decentrati su reti internazionali, i contenuti controversi possono essere rapidamente spostati su altri server al fine di aggirare eventuali misure di bloccaggio. Successivamente, il bloccaggio dei siti che ospitano contenuti controversi può, in numerosi casi, rivelarsi sproporzionato qualora implichi il bloccaggio di tutti i servizi e contenuti ospitati da uno stesso server.

Diversi casi in cui sono in gioco tali problemi hanno fatto emergere un dibattito in attesa dell'elaborazione di una giurisprudenza in materia. Mentre alcuni Stati membri preparano risposte normative, l'autoregolamentazione degli operatori interessati fornisce le prime risposte a problemi concreti (si veda la Comunicazione "Contenuto illecito e nocivo su Internet").

Ma tali soluzioni nazionali isolate mostrano subito i loro limiti mentre lo sviluppo di un approccio coerente a livello dell'Unione europea faciliterebbe l'applicazione del diritto nazionale evitando di frapporre ostacoli sproporzionati allo sviluppo transfrontaliero dei servizi nell'ambito del mercato interno.

Tenuto conto dei primi orientamenti concreti presentati nella Comunicazione "Informazioni di contenuto illecito e nocivo su Internet", si può impostare questa politica coerente rispondendo in primo luogo alle seguenti domande:

- 1 Tenuto conto di quanto è tecnicamente fattibile ed economicamente ragionevole, quale dovrebbe essere la responsabilità dei singoli operatori che intervengono nella catena di comunicazione dei contenuti, dal creatore dei contenuti all'utente finale? Quali tipi di responsabilità - di diritto comune (diritto civile) o di diritto speciale (penale, editoriale) - possono essere prese in considerazione e a quali condizioni può esservi una limitazione della responsabilità?***
- 2 Come si può controllare la proporzionalità dei provvedimenti da adottare? Sono ipotizzabili, in particolare, meccanismi di arbitrato o di conciliazione a livello di Unione europea? In caso affermativo, quali meccanismi?***
- 3 Come può determinarsi il giusto equilibrio tra la tutela della vita privata (compresa la facoltà per gli utenti di mantenere la propria anonimità sulle reti) e la necessità di sanzionare i comportamenti illeciti?***

2.2 I regimi di protezione dei minori

In alcuni Stati membri, la portata generale dei principi di tutela dei minori si riflette in ***disposizioni di carattere penale che vietano di fornire ai minori contenuti che potrebbero influire negativamente sul loro sviluppo*** e che sono legalmente accessibili soltanto agli adulti. Si tratta di disposizioni di applicazione generale, in quanto si applicano quali che siano le modalità secondo cui ha luogo la fornitura del contenuto illecito ai minori. Negli Stati membri che non dispongono di disposizioni di portata generale, la stessa tutela è assicurata attraverso ***norme specifiche applicabili a ciascun media***.

Comunque, perché si possa dare attuazione ad un regime di tutela dei minori, occorre individuare i mezzi che consentono di assicurarsi che, normalmente, dei minori non avranno accesso a contenuti suscettibili di nuocere al loro sviluppo fisico o mentale, consentendo al tempo stesso l'accesso agli stessi contenuti da parte di adulti che lo desiderino.

2.2.1 Il controllo dell'accesso dei minori ai contenuti illeciti.

Le modalità del controllo dell'accesso dei minori ai contenuti dipende ampiamente dalla natura del servizio. Benché alcuni punti in comune emergano tra l'universo dei servizi televisivi e quello dei servizi on line, noi studieremo separatamente questi due campi per semplificare l'esposizione (si veda l'allegato IV).

a) **servizi di radiodiffusione**

Nel campo della televisione tradizionale, la programmazione delle trasmissioni ha consentito d'istituire ***una tutela basata sull'orario di trasmissione dei programmi***: i programmi suscettibili di nuocere ai minori possono essere mandati in onda soltanto a sera inoltrata, ad un'ora in cui si presume che i minori non stiano davanti alla televisione. Tecnicamente questo sistema di barriera oraria è applicabile a qualsiasi servizio televisivo, ma non sempre corrisponderà necessariamente alla logica della televisione di domani. Peraltro, alcune emittenti private o pubbliche hanno messo a punto, su base molto spesso volontaria, dei ***sistemi di segnalizzazione*** volti ad informare i telespettatori sulla natura dei programmi annunciati. Diversi logo sono associati alla classificazione dei programmi che possano nuocere ai minori.

In ogni caso, tali sistemi hanno solo la funzione di semplificare l'esercizio del controllo da parte dei genitori o degli educatori che svolgono un ruolo determinante ai fini dell'efficacia della tutela.

I nuovi servizi di radiodiffusione offrono nuove soluzioni per la tutela dei minori. ***La condizionalità dell'accesso a tutti i servizi a pagamento offre molteplici possibilità di controllo nei riguardi dei minori:***

- da un lato, l'abbonamento, costituisce in sé l'occasione per i genitori di verificare che il servizio da essi scelto non presenti contenuti che possano nuocere alla sensibilità dei loro figli;
- dall'altro, il legame privilegiato che s'instaura tra l'abbonato ed i servizi a pagamento ha spesso indotto questi ultimi a sviluppare una politica d'informazione del consumatore sui programmi trasmessi, dando in particolare consigli ai genitori;
- infine, diversi espedienti tecnici sono spesso proposti per facilitare il controllo parentale: sistemi di bloccaggio che consentono ai genitori di bloccare l'accesso alle trasmissioni, ad esempio, in caso di loro assenza; sistemi che consentono l'accesso alle trasmissioni (normalmente criptate) soltanto utilizzando un codice personale (Personal Identification Number o PIN), una carta speciale ovvero una carta di credito. Questi sistemi consentono ai genitori di riservarsi l'accesso alle emissioni.

L'emergere di ***dispositivi tecnici ai fini del controllo parentale*** ha suscitato un vasto dibattito, soprattutto sull'opportunità d'impiegarli nel campo della televisione in chiaro. Tenuto conto dell'esempio canadese e dell'interesse che esso ha suscitato negli Stati Uniti, l'opportunità di accoppiare una classificazione sistematica dei contenuti ad un meccanismo di controllo parentale è stata presa in attenta considerazione dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel contesto della revisione della Direttiva "Televisione senza frontiere"³. La questione è stata anche dibattuta in numerosi Stati membri. Il dibattito ha fatto emergere rapidamente, al di là dei problemi di applicazione di questo tipo di sistema (soprattutto per quanto riguarda i contenuti) una questione più fondamentale relativa all'opportunità che non è ancora stata affrontata.

³ Direttiva 89/552

Le industrie interessate hanno inoltre riconosciuto l'importanza del problema della tutela dei minori ed elaborano soluzioni concrete. Più concretamente, delle **guide elettroniche** per navigare nella diversità dei programmi televisivi saranno quanto prima proposte sul mercato e offriranno alcune potenzialità in materia di controllo parentale. Originariamente ideate per facilitare ed automatizzare la programmazione dei videoregistratori in un ambiente multicanale, queste guide potranno decrittare un'ampia gamma d'informazioni sui programmi, anche in fatto di contenuti problematici per i minori.

Nel campo della **televisione digitale**, l'uso del decodificatore e la necessità di disporre di guide elettroniche in considerazione della quantità dei programmi disponibili, forniscono due opportunità per apprestare dispositivi d'informazione del telespettatore e di controllo dei contenuti. Nella fase di lancio, la pressione sui prezzi dei decodificatori numerici non ha finora consentito d'integrare questa dimensione nei decodificatori già esistenti. Ma a misura che il mercato si svilupperà, e semprechè queste nuove funzioni rispondano ad un bisogno dei consumatori, esse potranno essere introdotte a costi moderati.

b) i servizi in linea

Contrariamente ai servizi televisivi, i servizi in linea non consentono la segregazione dei contenuti basata sull'orario di trasmissione. Tutti i contenuti disponibili possono essere consultati in permanenza. Peraltro, l'accesso ai contenuti ha luogo su base individualizzata (scelta di un contenuto preciso), al momento voluto dall'utente. In tale contesto, le soluzioni adottabili per garantire la tutela dei minori possono variare secondo la natura più o meno aperta delle reti.

* **Le reti chiuse**

I sistemi di **video a richiesta** presentano nel loro attuale stadio di sviluppo, alcune caratteristiche che facilitano la tutela dei minori.

Gli operatori che li propongono sono chiaramente identificabili e relativamente poco numerosi. Quando non sono essi stessi a proporre dei contenuti, gli operatori stabiliscono dei rapporti contrattuali con fornitori di contenuti. Questa struttura consente di porre in essere **un sistema trasparente in fatto di responsabilità sui contenuti offerti**. Se è chiaramente incongruo vietare qualsiasi contenuto che possa nuocere ai minori sui servizi in parola, è possibile senz'altro convenire con gli operatori interessati i mezzi di cui avvalersi ai fini dell'efficace tutela di minori:

- **identificazione o classificazione dei contenuti illeciti** attraverso guide elettroniche di programmi (ad esempio, identificazione di uno spazio riservato agli svaghi per adulti),
- **prova dell'età**, all'atto del pagamento dell'accesso al programma (a mezzo carta bancaria o sistema di numero personale d'identificazione);
- possibilità "d'**opting out**" di alcune categorie di programmi a richiesta dell'utente (quest'ultimo avrebbe allora accesso soltanto ad una parte dei contenuti disponibili);
- **dispositivi di controllo parentale** che consentano di bloccare l'accesso a determinate categorie di programmi.

Anche nei *servizi in linea "proprietari"*, la *parte editoriale* (contenuti proposti dal servizio stesso o proposti mediante contratto tra il servizio ed i fornitori di contenuti) presenta caratteristiche analoghe e offre quindi soluzioni comparabili. La categoria di grandezza della rete svolge qui tuttavia un ruolo determinante: su una rete mondiale può rivelarsi difficile trovare soluzioni accettabili per tutti i paesi coperti dal servizio.

* **Le reti aperte**

La questione della tutela dei minori sembra più difficile da risolvere in caso di reti di comunicazioni aperte in cui ciascun utente è anche un potenziale fornitore di contenuti. Sia *sulle reti "proprietarie" che su Internet*, migliaia di contenuti sono posti in essere, consultati, scambiati attraverso risorse che consentono più o meno l'interattività tra gli utenti e che postulano l'intervento di diversi intermediari tra il fornitore dei contenuti e gli utenti che vi accedono.

Di fronte alla minaccia di una corresponsabilità, segnatamente penale, nella comunicazione di contenuti nocivi per i minori, l'industria ha elaborato spontaneamente una serie di meccanismi di tutela dei minori. Questi meccanismi possono essere raggruppati a seconda del livello in cui sono operanti: livello dei fornitori di contenuti; quello dei fornitori di accessi o quello dell'utente.

Per permettere ai genitori un accesso completo a Internet (o a un servizio in linea proprietario) pur controllando o limitando l'accesso ai minori, solo i sistemi elaborati a livello dell'utente offrono una soluzione globale. Questi sistemi, estremamente vari, sono tutti basati su programmi informatici la cui sicurezza dipende ampiamente dalla sofisticazione del prodotto.

A prescindere dall'identificazione preliminare degli utenti, che è caratteristica comune a tutti i sistemi, differenti funzionalità sono proposte:

- dispositivi di *bloccaggio del computer* che consentono ai genitori di limitare l'accesso dei minori ai tempi in cui essi sono presenti;
- la *memorizzazione della navigazione sulle reti* (siti visionati, messaggi scambiati ...) consente ai genitori di sorvegliare l'uso effettivo dei servizi da parte dei minori;
- il *filtraggio sistematico dei contenuti* consente di intercettare automaticamente i contenuti problematici. La prima generazione dei sistemi in parola funziona principalmente sulla base di parole chiavi o di identificazione di alcuni tipi di contenuti (immagini). Il che rende meno efficace la tutela (alcune parole chiavi non possono essere sufficienti per determinare il campo dei contenuti suscettibili di nuocere ai minori) e, al tempo stesso, limita sensibilmente l'accesso a contenuti non problematici;
- il *bloccaggio dei siti su base selettiva* può aver luogo sulla base dell'etichettatura dei contenuti al fine del loro filtraggio mediante software. tre tipi di basi:

Tutti i servizi audiovisivi e di informazione possono incorporare dispositivi capaci di controllare i contenuti, in particolare sotto la vigilanza dei genitori ("controllo parentale"). Sistemi del genere non sono però ancora disponibili su tutti i servizi e quelli presenti sul mercato non offrono tutte le garanzie necessarie. Ma lo studio e l'utilizzazione di questo potenziale comune all'insieme di servizi audiovisivi e di informazione costituisce e deve costituire un lavoro prioritario. Dato che tutti questi servizi sono - potenzialmente - di natura transfrontaliera, l'Unione europea deve interessarsi ai vari aspetti dell'evoluzione in atto.

4 *Per i sistemi di controllo parentale è preferibile una disciplina legislativa o una semplice autodisciplina (eventualmente con l'appoggio di norme legislative)? Quali misure si dovrebbero adottare, soprattutto a livello di Unione europea?*

5 *In quali casi è opportuno prevedere la fornitura sistematica di dispositivi di controllo parentale (secondo il tipo di servizio o in base ad altri criteri)? Sono proponibili regimi di fornitura obbligatoria? In caso affermativo in quale forma e nei confronti di quali operatori? Quali sono le funzioni essenziali che devono svolgere questi dispositivi?*

2.2.2 L'etichettatura dei contenuti

L'individuazione dei contenuti suscettibili di nuocere ai minori solleva innanzitutto un problema di fondo: da un lato, non vi è necessariamente unanime consenso, compreso sotto il profilo medico, sui contenuti che potrebbero incidere negativamente sullo sviluppo morale o fisico dei minori; dall'altro, la categoria "minori" non è omogenea, ed è dubbio che gli stessi problemi si pongano per bambini di 4 anni o per adolescenti di 15.

Questi due problemi provocano in pratica una *grande varietà e una grande incompatibilità delle classificazioni nazionali* messe a punto per alcuni media, soprattutto nel caso dei film cinematografici. Questa diversità non è senza effetti sulla circolazione dei contenuti in parola.

Per poter coniugare l'impiego dei nuovi mezzi di controllo dei contenuti con la libera circolazione dei servizi *occorre che dei sistemi centralizzati di classificazione evolvino verso sistemi decentrati di etichettatura dei contenuti e consentano di meglio rispettare le diverse sensibilità*. Questa evoluzione sembra più o meno urgente a seconda della natura dei servizi.

a) I servizi di radiodiffusione

In assenza di dispositivi di controllo parentale, la programmazione dei canali si basa su una classificazione centralizzata operata dal radiodiffusore sulla base di normative e raccomandazioni più o meno dettagliate. Nel contesto dello sviluppo di guide elettroniche di programmi o di sistemi di navigazione si potrebbero cercare soluzioni che consentano di tener conto, nel caso dei servizi transnazionali, della diversità di sensibilità nazionali:

- l'informazione riguardante i programmi offerti può essere differenziata secondo i paesi cui è destinata dal servizio (per uno stesso servizio destinato ai paesi A e B, classificazioni diverse - A nel paese A e B nel paese B possono essere associate agli stessi programmi);
- la classificazione/etichettatura dei programmi può essere centralizzata (il servizio prevede strutture di classificazione/etichettatura nei diversi paesi cui sono destinati).

b) I servizi in linea

Anche i sistemi di video su richiesta e i servizi in linea "proprietary" possono procedere alla classificazione dei contenuti che essi propongono direttamente (ovvero attraverso contratti con altri fornitori di contenuti). Anche se non è ancora sistematica, l'informazione degli utenti sull'eventuale nocività di alcuni contenuti nei riguardi dei minori, tende a svilupparsi.

Per contro, la struttura aperta di Internet nonché le applicazioni conviviali e fortemente interattive dei servizi in linea proprietary pongono la questione della classificazione dei contenuti in termini radicalmente diversi. Considerata la varietà delle forme di "edizione" dei contenuti e considerato il fatto che ciascun utente è un "editore" potenziale, occorrerà attuare un filtraggio dei contenuti disponibili. Sono stati elaborati tre diversi tipi di filtraggio dei contenuti:

- Il filtro sulla base delle "**liste nere**" mira a bloccare l'accesso a siti identificati in ragione dei contenuti problematici che veicolano (nudità, violenza, sesso...); resta estremamente difficoltoso l'aggiornamento permanente di queste liste;
- Il filtro sulla base delle "**liste bianche**" permette l'accesso soltanto a siti precedentemente identificati; l'accesso ai contenuti è quindi grandemente limitato;
- Il filtro sulla base di una "**classificazione neutra**" consente agli utilizzatori di usare - in base a propri criteri di selezione - informazione sui contenuti introdotti dai fornitori di contenuti o da terzi.

Al giorno d'oggi combinando questi vari tipi di filtro è possibile, instaurare un ambiente globalmente sicuro per l'accesso dei minori a Internet. Tuttavia, solo un ricorso generalizzato a un filtraggio mediante "classificazione neutra" consente di risolvere la questione in modo organico.

Come dimostra la Comunicazione "Harmful and illegal content on the Internet" (Informazioni di contenuto illecito e nocivo su Internet), il PICS (Platform for Internet Content Selection) offre appunto uno standard aperto e globale per realizzare la suddetta "classificazione neutra". *A livello di Unione europea, PICS presenta un vantaggio decisivo: offrendo ampia flessibilità per la classificazione e l'indicizzazione dei contenuti e permettendo di associare in uno stesso contenuto varie classificazioni fornite da una pluralità di terzi e contenente informazioni di tipo diverso, PICS permette di tener conto delle differenze di sensibilità nazionale, locale e individuale.* Numerosi sistemi di filtraggio già incorporano il sistema PICS ("PICS compatible") ma il vero problema da risolvere è quello di raggiungere una massa critica di siti e di contenuti classificati.

Per tutti i servizi che funzionano in base alla logica della richiesta individuale del consumatore, l'incoraggiamento della classificazione dei contenuti ad opera dei fornitori e di terzi costituisce un obiettivo prioritario per lo sviluppo armonioso dei dispositivi di controllo ed il controllo parentale in particolare.

- 6 *Come realizzare il decentramento della classificazione dei contenuti salvaguardando il rispetto delle sensibilità individuali, locali e nazionali nel caso di servizi informativi e audiovisivi transnazionali?*
- 7 *Quali aspetti della standardizzazione consentiranno di mettere a punto una classificazione dei contenuti coerente sul piano europeo, in particolare nel caso di servizi digitali (standardizzazione di tipi d'informazione fornita, di codifica e di decodifica di queste informazioni, ecc.)?*

2.3 L'educazione ai mass-media

Considerata l'evoluzione dei servizi audiovisivi e della radiodiffusione generalista in chiaro e tenuto conto del nuovo modello di comunicazione offerto da Internet, occorre apprendere nuovi rapporti con i media audiovisivi.

Genitori e figli devono imparare ad utilizzare i nuovi strumenti di comunicazione. Occorre attirare la loro attenzione sui nuovi rischi che essi comportano ma anche sui diversi mezzi di tutela disponibili. L'informazione, la sensibilizzazione e l'educazione si rivelano di importanza fondamentale per una tutela efficace dei minori e per l'instaurazione di un'atmosfera di fiducia propizia allo sviluppo dei nuovi servizi.

In questo contesto, l'iniziativa "Apprendere nella Società dell'Informazione"⁴ deve contribuire a diffondere nuovi metodi di sensibilizzazione dei giovani a questi problemi.

⁴ Doc. (COM (96)471) definitivo del 25 settembre 1996.

CAPITOLO III IL CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA STRUMENTI ED AZIONI PRIORITARIE

Benché rientri principalmente nella sfera di competenza degli Stati membri, la questione della tutela dei minori e della dignità umana nei servizi elettronici riguarda anche l'Unione europea e le istituzioni comunitarie hanno più volte manifestato il loro interesse verso la tutela di tali interessi generali⁵.

Nell'ambito del diritto comunitario e degli strumenti da esso accolti in materia, due aspetti meritano speciale attenzione:

- da un lato, il principio di libera circolazione dei servizi all'interno della Comunità postula la soppressione degli ostacoli non giustificati e, talvolta, il ricorso al ravvicinamento delle legislazioni nazionali.
- dall'altro, il Trattato sull'Unione europea prevede, in materia di giustizia e di affari interni, una procedura di cooperazione che può applicarsi ad alcuni aspetti della tutela dei minori e della dignità umana nel contesto dei nuovi servizi elettronici.

D'altro canto, la Commissione ritiene che la cooperazione con le amministrazioni nazionali e le industrie interessate in vari settori nonché la cooperazione a livello internazionale costituiscano degli assi prioritari per l'azione a livello dell'Unione europea.

1. **Il principio della libera circolazione dei servizi**

La libera prestazione dei servizi rappresenta una delle quattro libertà fondamentali che disciplinano l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

Lo sviluppo dei nuovi servizi di radiodiffusione (televisione digitale, televisione pagata a consumo, near video on demand - quasi video a richiesta) ha luogo in un ambito disciplinato dalla *direttiva c.d. "televisione senza frontiere"* (direttiva 89/522/CEE) che detta alcune disposizioni comuni in materia di tutela dei minori e della dignità umana e consente in tal modo la libera circolazione di questi servizi (vedi Allegato III). Questa cornice normativa, che si ispira al modello della radiodiffusione generalista in chiaro, dovrà con tutta probabilità essere sottoposto a controllo, in particolare sotto il profilo della proporzionalità, e la sua attuazione concreta dovrà tener conto delle caratteristiche dei servizi che verranno effettivamente offerti. Non deve però essere rimesso in questione il fondamentale principio ispiratore della direttiva, quello dell'applicazione della sola legge del paese di emissione, corredato (per quanto attiene alla protezione dei minori e della dignità umana) da un procedimento speciale di controllo da parte dello Stato in cui viene ricevuto il messaggio radiotrasmeso.

La Commissione intende studiare - in stretta intesa con i rappresentanti degli Stati membri - il funzionamento delle disposizioni pertinenti di questa direttiva, soprattutto nell'ambito della loro applicazione alle nuove forme di servizi radiodiffusi.

⁵ Vedere in particolare la Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio, dei Rappresentanti degli Stati membri e della Commissione del 11 giugno 1996 contro il razzismo e la xenofobia, che, senza dubbio, è fin'ora la più solenne.

Le modifiche della suddetta direttiva - che sono in via di approvazione - possono fornire la cornice istituzionale appropriata per questa collaborazione con gli Stati membri ("il Comitato di contatto"); inoltre, nelle periodiche scadenze in cui si procede a valutazione dell'applicazione della direttiva, la Commissione accorderà un'attenzione particolare a tale questione e, d'intesa con le autorità nazionali competenti, effettuerà un'inchiesta sui vantaggi e gli inconvenienti di altri provvedimenti atti a facilitare il controllo esercitato dai genitori o dagli educatori sui programmi.

Mentre la libera circolazione dei servizi di radiodiffusione in ambito comunitario è garantita dalla direttiva "Televisione senza frontiere", la circolazione transfrontaliera di altri tipi di servizi audiovisivi e di informazione avviene nell'ambito normativo del mercato interno, in particolare nell'osservanza del principio della libera circolazione dei servizi.

Gli Stati membri hanno la facoltà di adottare misure indistintamente applicabili [i.e. ai programmi interni e ai programmi esteri] qualora siano giustificate da esigenze imperative di interesse generale, ma a condizione che tali misure siano rigorosamente proporzionate e commisurate allo scopo che esse perseguono e che non esistano altri mezzi meno restrittivi idonei ad ottenere effetti equivalenti. Anche in questo caso troviamo, nel contesto della libera prestazione di servizi, un controllo di proporzionalità analogo a quello che abbiamo già evidenziato in relazione al principio della libertà di espressione.

Sia che si tratti di una disciplina legislativa o di un'autodisciplina, la Commissione dovrà vigilare affinché le misure che verranno adottate non abbiano carattere discriminatorio e che la loro attuazione effettiva sia rigorosamente proporzionata agli scopi che esse si prefiggono.⁶

Alla luce di questo principio, la definizione di un quadro armonioso per lo sviluppo transfrontaliero dei nuovi servizi audiovisivi ed informativi deve essere inteso come un obiettivo da conseguire per tappe successive, tenendo conto del ritmo stesso dello sviluppo dei servizi e attraverso gli strumenti più adeguati. La Commissione è del parere che, in questa fase della loro evoluzione, è prematuro presentare proposte precise per i nuovi servizi, e tanto meno misure legislative a livello comunitario.

2. Cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni

Istituita dal Trattato sull'Unione europea⁷, la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni può rivelarsi pertinente per trattare alcuni aspetti della tutela dei minori e della dignità umana nel contesto di nuovi servizi elettronici, soprattutto predisponendo regimi di divieto penale di alcuni tipi di contenuto.

⁶ Trattandosi di misure a carattere normativo, la proposta di uno strumento di trasparenza per i servizi della Società dell'informazione (COM (96)392) costituirà uno strumento fondamentale per garantire, a livello comunitario, il giusto equilibrio tra la tutela di interessi generali come la tutela dei minori e della dignità umana da una parte e la libera circolazione dei servizi elettronici dall'altra.

⁷ Il Titolo VI del trattato sull'Unione europea contiene disposizioni sulla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni.

Non sono necessariamente punibili in tutti gli ordinamenti nazionali. Stante la natura internazionale dei servizi audiovisivi ed informativi, gli autori o i formatori di contenuti possono abusare della situazione e fornire i propri contenuti in un paese in cui sono considerati illeciti partendo da un paese in cui sono considerati leciti. Anche quando la legge del paese in questione proibisce un determinato contenuto ed esige l'esercizio dell'azione penale, l'autore o il fornitore del contenuto possono trovarsi comodamente al di fuori del campo d'applicazione territoriale della sua legge penale e non saranno quindi soggetti ai poteri degli agenti della forza pubblica incaricati di farla osservare.

È quindi opportuno *rinsaldare la cooperazione tra gli Stati membri per combattere efficacemente i contenuti illeciti e l'uso illecito delle nuove tecnologie*. È necessario preconstituire alcuni *standard comuni* nelle leggi nazionali in modo da evitare le lacune giuridiche propizie allo sviluppo di attività criminali. Occorre che gli Stati membri rinforzino la reciproca cooperazione nel campo penale, giudiziario e delle forze di polizia. Una importazione più coerente fra gli Stati membri faciliterà inoltre la necessaria cooperazione con i paesi terzi.

Il trattato sull'Unione europea offre gli strumenti per la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. *L'accordo politico dei ministri della Giustizia e degli Affari interni*, riuniti a Dublino i giorni 26 e 27 settembre scorso per rinsaldare la cooperazione di polizia nell'ambito dell'EUROPOL contro la pedofilia e la tratta dei minori e delle donne, per definire gli standard legislativi minimi comuni per la violenza sessuale sui minori costituisce un esempio più recente di questa cooperazione.

Potranno essere previste altre forme di cooperazione sia in relazione a questioni giuridiche (anonimato sulle reti, avvicinamento delle disposizioni penali, convenzioni internazionali di estradizione ...) che in relazione ad aspetti pratici (per esempio, la formazione delle autorità di polizia ai fini dell'utilizzazione dell'elaboratore e delle reti elettroniche, scambi di informazioni sul modo di affrontare cause penali che si riferiscono all'utilizzazione di nuovi servizi elettronici ...).

3. Assi prioritari di cooperazione

Al fine di facilitare soluzioni coerenti a livello dell'Unione europea e senza pregiudizio delle azioni a breve termine proposte nell'ambito della Comunicazione "Contenuto illecito e nocivo su Internet", la Commissione ritiene importante evidenziare i settori pertinenti di cooperazione.

3.1 La cooperazione amministrativa

Per la determinazione di un quadro coerente, all'interno dell'Unione, della tutela dei minori e della dignità umana nei servizi in linea (dai sistemi di video on demand a Internet) è necessaria in via prioritaria la cooperazione delle amministrazioni nazionali. La cooperazione deve riguardare soprattutto i seguenti aspetti

- * *lo scambio di informazioni* sulle evoluzioni in corso (problemi concreti, autoregolamentazione, progetti di regolamentazione ...) permetterà di chiarire in sede comunitaria le problematiche.

- * ***L'analisi comparata delle legislazioni nazionali e della loro applicazione*** al fine principale di incoraggiare gli Stati membri ad introdurre degli standard minimi comuni per i contenuti illegali;
- * ***La formulazione di raccomandazioni e di orientamenti ai fini della cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni.*** Il Comitato potrà così individuare alcune priorità con riguardo in particolare alla tutela della dignità umana, sia che si tratti di lavori regolamentari in materia penale, che di cooperazione giudiziaria o di polizia. Senza voler ipotecare il programma di lavoro in fatto di cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni, le priorità concrete che attengono ai nuovi servizi potranno essere prese in considerazione in lavori che avranno una portata più ampia (lotta contro il razzismo e la xenofobia, tratta delle donne o lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali....).
- * ***La fissazione di un contesto ai fini dell'autoregolamentazione a livello europeo,*** contesto che dovrà in particolare ricomprendere:
 - gli *obiettivi da conseguire* in fatto di tutela dei minori e della dignità umana, obiettivi che costituiranno il "capitolato d'onori" dell'autoregolamentazione;
 - precisi principi in merito alla *rappresentanza delle industrie* interessate a livello europeo e alle *procedure decisionali*;
 - uno *scadenziario* per l'elaborazione di un codice di condotta e di concrete misure di protezione da parte delle industrie interessate;
- * ***La formulazione di raccomandazioni e di orientamenti ai fini della cooperazione internazionale.*** Sulla scorta dei lavori effettuati a livello dell'Unione, si tratterà di individuare i valori ed i principi comuni che potrebbero essere difesi nelle sedi internazionali.

3.2 La cooperazione delle industrie interessate

Considerato il ruolo fondamentale delle industrie ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione di qualsiasi soluzione ai problemi di tutela dei minori e della dignità umana, è indispensabile basarsi su un'estesa mobilitazione ed un'efficace strutturazione delle industrie interessate a livello europeo. La loro capacità di parlare con una sola voce attraverso istanze effettivamente rappresentative sarà in questo caso determinante.

Le industrie dovrebbero aprire i seguenti principali cantieri:

- *l'elaborazione di un codice di condotta* e di concrete misure in un contesto definito dalla cooperazione tra le amministrazioni nazionali;
- l'individuazione di eventuali bisogni di *standard comuni in materia di etichettatura dei contenuti*;
- *la promozione dello standard PICS o di sistemi aperti equivalenti* al fine di realizzare rapidamente una massa critica di contenuti etichettati e di dispositivi di navigazione e/o di controllo parentale tra essi compatibili.

3.3 Cooperazione per l'informazione e la sensibilizzazione degli utenti

Si tratta di conseguire un duplice obiettivo a medio e lungo termine:

- adoperarsi affinché gli utenti dei nuovi servizi elettronici (in particolare i genitori e i minori) siano consci dei *rischi specifici* che questi servizi rappresentano e vigilare a che vengano più facilmente utilizzati i mezzi di tutela già disponibili;
- Promuovere il *coinvolgimento di associazioni o di organizzazioni rappresentative di movimenti di cittadini nel processo di etichettatura dei contenuti* (etichettatura ad opera di terzi).
- promuovere il coinvolgimento di *organizzazioni dei consumatori* nonché di consumatori individuali nel processo di *sorveglianza del mercato*;
- promuovere la *sensibilizzazione della responsabilità dei genitori* che devono occuparsi della *sorveglianza delle attività dei loro figli*.

I mezzi di cui avvalersi a tal fine meritano di essere studiati a fondo. A livello dell'Unione europea, la Commissione propone di lavorare, a tappe, intorno ai seguenti assi:

- *studio* (soprattutto, valutazione dell'efficienza) delle iniziative in corso e *scambio di buone prassi*;
- *cooperazione* con gli ambienti interessati (autorità pubbliche, comunità educative, associazioni di consumatori, industrie...);
- apprestamento di un *programma di azioni* incentrato sul sostegno di iniziative che apportino un effettivo plus-valore comunitario: individuazione di messaggi comuni ed iniziative transnazionali (campagne d'informazione e di sensibilizzazione, produzione di materiale pedagogico...).
- *lavori di ricerca* intesi a creare una Società dell'Informazione conviviale. Questo sarà uno degli argomenti prioritari del V Programma Quadro di Ricerca.

3.4 Promozione dell'accesso dei minori ai nuovi servizi elettronici

La Commissione studierà la possibilità di tener conto di questa priorità nei programmi comunitari già esistenti in materia d'istruzione e di sostegno delle industrie di contenuti. Peraltro favorirà l'informazione reciproca e lo scambio di buone prassi nell'ambito delle reti più appropriate a livello europeo.

L'importanza e la varietà delle forme di cooperazione da attuare per ottenere adeguate soluzioni nazionali, comunitarie e globali fanno sorgere i seguenti interrogativi:

- 8 *In che modo è possibile realizzare la cooperazione amministrativa a livello di Unione europea? È necessario formalizzarla? In caso affermativo, in quale ambito istituzionale?*
- 9 *In quali aree è necessario lavorare prioritariamente a livello europeo e internazionale? In particolare, è opportuno definire soluzioni a livello di Unione europea e successivamente promuoverle a livello internazionale oppure è preferibile operare parallelamente sui due piani? Quali sono le sedi internazionali più adeguate per la cooperazione internazionale (G7, OECS, ITU WTO/OMC, ONU o relazioni bilaterali)? Come formalizzare questa cooperazione a livello internazionale?*

CONCLUSIONE

L'attenzione e l'urgenza sono principalmente appuntate sui servizi decentrati (particolarmente su Internet). Sembra evidente che, per i servizi decentrati, tenuto conto dei limiti inerenti a soluzioni puramente nazionali e della difficoltà di ritrovare ed attuare soluzioni globali, l'Unione europea ha un ruolo fondamentale da svolgere.

Quanto poi ai servizi centralizzati, tenuto conto del loro potenziale di sviluppo transnazionale, occorrerà ricercare anche in questo settore soluzioni comuni e/o compatibili nell'Unione europea

Gli orientamenti proposti in questo Libero Verde e i problemi sollevati costituiscono la continuazione dei primi orientamenti concreti a breve termine, presentati nella Comunicazione "Contenuto illecito e nocivo su Internet". Loro fine è di approfondire il dibattito sulle condizioni che rendono possibile un quadro coerente di tutela dei minori e della dignità umana per i servizi audiovisivi e di informazione nell'Unione europea. Tali problemi ed orientamenti devono essere oggetto di una consultazione ampia ed approfondita sull'intero complesso degli ambienti interessati. La Commissione auspica che vi siano numerosi contributi sui seguenti punti:

- commenti sull'analisi della situazione presente ed informazioni complementari sugli sviluppi in corso (regolamentari, autoregolamentari, tecnici ...);
- commenti sulla pertinenza degli orientamenti e delle proposte avanzate;
- risposte concrete ai diversi problemi sollevati.

I contributi devono essere inviati, **al più tardi il 28 febbraio 1997** al seguente indirizzo:

Commissione Europea
Direzione Generale X
Unità X. D.3
Sig. Paulger
Rue de la Loi 102, Ufficio 5/23
B - 1049 Bruxelles
Posta elettronica: gregory.paulger@dg10.cec.be

ALLEGATI

ATTIVITÀ PREPARATORIE

In preparazione del presente documento sono stati svolti essenzialmente due tipi di attività.

Da una parte, gli Stati membri sono stati invitati a rispondere ad un *questionario sulla tutela dei minori e della dignità umana nel contesto dello sviluppo dei servizi della società e dell'informazione*¹. Tutti gli Stati membri hanno risposto in maniera positiva alla consultazione. L'analisi delle risposte, completata nel corso di una riunione di rappresentanti degli Stati membri² con i contributi complementari di diversi Stati membri, conferma ampiamente l'opportunità di un dibattito al livello dell'Unione europea. Nella maggior parte degli Stati membri, infatti, questa problematica è studiata o discussa ed ha molto spesso un ruolo di primo piano.

Dall'altra, anche nella prospettiva di questo Libro Verde, la Commissione ha fatto realizzare *una serie di studi relativi alla tutela dei minori e della dignità umana nella società dell'informazione*³. Gli studi riguardano al tempo stesso gli aspetti normativi, economici e tecnologici del problema nei 15 Stati membri, nel Canada, nel Giappone e negli Stati Uniti. Una sintesi di questi studi è disponibile presso la Commissione europea.

Inoltre, grazie a numerosi *contatti informali* è stato possibile prendere in considerazione le analisi effettuate dagli operatori economici e dagli altri ambienti sociali interessati.

¹ Questionario inviato nell'ottobre 1995 agli Stati membri.

² La riunione dei rappresentanti delle autorità nazionali competenti si è svolta il 12 luglio 1996 a Bruxelles.

³ Questi studi sono stati realizzati dalla società Hydra Associates - Londra.

I SERVIZI ELETTRONICI**1. Glossario***** *Radiodiffusione digitale***

Grazie alla radiodiffusione digitale (o numerica) le emissioni di radiodiffusione non sono più diffuse nel modo tradizionale (analogico) ma sono tradotte in informazioni numeriche. Il linguaggio digitale è ormai comune alla radiodiffusione, alle telecomunicazioni e all'informatica; la compressione delle informazioni numeriche, mediante algoritmi, consente di ridurre notevolmente la porzione dello spettro necessario alla diffusione di un servizio di radiodiffusione.

Concretamente, in Europa hanno già visto la luce o sono in preparazione diversi "pacchetti di servizi televisivi digitali".

*** *Pay-per-view (pagamento al consumo)***

I servizi di Pay-per-view (PPV) ("vedi e paga") permettono ai telespettatori la possibilità di scegliere il programma di loro gradimento e di pagare solo ciò che guardano. Questi servizi appartengono alla sfera della radiodiffusione poiché la diffusione delle immagini e del suono è attivata dal servizio destinato al pubblico (anche se tale pubblico è limitato agli spettatori che dispongono degli specifici apparecchi riceventi), mentre la scelta del telespettatore si limita, almeno tecnicamente, a determinare la frazione delle emissioni radiodiffuse che viene decodificata e quindi effettivamente visionata. Si tratta di una comunicazione "da punto a multipiano" (point to multipoint), cioè da un punto (di diffusione) a vari punti (di ricezione).

*** *Video quasi a richiesta***

I servizi di video quasi a richiesta (Near-video-on-demand - NVOD) funzionano in base allo stesso principio di quelli del video a consumo, ma la scelta del consumatore è più ampia grazie al fatto che lo stesso programma viene diffuso in parallelo a brevissimi intervalli di tempo.

*** *Sistemi di video a richiesta***

I sistemi di video a richiesta (Video-on-demand -VOD) offrono ai consumatori un'ampia gamma di servizi "interattivi", dai film a richiesta, alla compravendita elettronica, alla telebanca. Il consumatore può selezionare il contenuto di sua scelta nel momento di sua scelta. Come tutti i servizi realmente interattivi, anche i servizi VOD appartengono alla sfera delle telecomunicazioni poiché la diffusione del programma è attivata dal telespettatore su richiesta individuale. Si tratta di una comunicazione da punto a punto (point to point) cioè da un punto di diffusione verso un solo punto di ricezione.

* **Videotex**

La rete Télétel lanciata in Francia nel 1984 costituisce il sistema di videotex più sviluppato del mondo. Più dei due terzi della popolazione francese ha accesso alla rete mediante un terminale specifico (il minitel) e si avvale così di circa 25.000 servizi diversi, soprattutto a carattere transnazionale.

* **Servizi in linea detti "proprietari"**

Il mercato dei servizi in linea proprietari è dominato da tre operatori nordamericani: AOL che contava 4,5 milioni di abbonati nel mondo nel 1995, CompuServe (3,7 milioni di abbonati) e Prodigy. CompuServe è il servizio più affermato in Europa dal momento che contava 500.000 abbonati nel 1995 e punta a raggiungere il milione nel 1996. AOL, in associazione con Bertelsmann ha lanciato un servizio in Germania e uno nel Regno Unito. D'altro canto, Microsoft Network elabora servizi destinati specificamente ai mercati europei. Infine, Planet Internet (controllato da KPN- operatore di Telecomunicazioni nei Paesi Bassi) elabora una strategia europea.

* **Internet**

L'Internet è più difficile da definire: si tratta infatti di una rete (di reti) mondiale di computer che possono comunicare fra di loro grazie a una serie di protocolli comuni. Nata negli Stati Uniti originariamente per fini militari e successivamente utilizzata dalla comunità universitaria e scientifica, in questi ultimi 5 anni Internet è diventata una rete mondiale aperta al pubblico. Si valuta che il numero di utilizzatori di Internet nel mondo oscilla fra i 30 e i 50 milioni, destinati ad una crescita esponenziale su scala planetaria. Internet è in rapida evoluzione: ancora utilizzata principalmente per la ricerca di informazioni e la posta elettronica, essa può divenire il supporto di vari servizi commerciali.

Una presentazione analitica del funzionamento dell'Internet viene fornita nella comunicazione "Contenuto illecito e nocivo su Internet".

2. Gli ambienti dei nuovi servizi audiovisivi e di informazione

Tipi di architettura	UTILIZZATORI	INTERMEDIARI	INFRASTRUTTURA E RETE	SERVIZI E CONTENUTI MULTIMEDIALI
TV DIGITALE	Terminale: Set Top Box + TV		Satellite, cavo, onde hertziane	Contenuto interamente controllato dai radio diffusori Principalmente, VIDEO E SUONO
SISTEMA VOD (architettura chiusa)	Terminale: Set Top Box + TV		Rete proprietaria a larga banda	Servizi e contenuti editi sotto il controllo del sistema VOD TESTO, IMMAGINE FISSA, e SUONO
SERVIZI PROPRIETARI IN LINEA (architettura chiusa e servizi fortemente interattivi)	Terminale: Modem + PC		Rete proprietaria	Servizi e contenuti editi sotto il controllo del proprietario; contenuti inseriti dagli utilizzatori (e-mail, BBS, Chat lines) TESTI, IMMAGINE FISSA, PROGRAMMI INFORMATICI (suoni e immagini animati in sviluppo)
INTERNET (architettura aperta)	Terminale: Modem + PC	Fornitori di server "host", Fornitori di accesso	Rete non proprietaria di reti	Servizi e contenuti "editi" (WWW); Contenuti inseriti dagli utenti ("home page" WWW, e-mail, BBS, Chat lines) TESTI, IMMAGINE FISSA, PROGRAMMI INFORMATICI, (suoni e immagini animati in sviluppo)

**QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI TUTELA
DEI MINORI E DELLA DIGNITÀ UMANA**

I PRINCIPI GENERALI

1. Principio della libertà d'espressione

L'articolo 10 della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo stabilisce che:

"Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione.

2. L'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario."

La sua *integrazione nell'ordinamento giuridico comunitario* avviene su una duplice base:

- da una parte, l'articolo F2 del Trattato dell'Unione europea stabilisce che: *"l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario";*
- dall'altra, la Corte di Giustizia della Comunità europea ha riconosciuto la pertinenza del principio di libertà d'espressione ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione e lo integra tra i principi generali del diritto comunitario. Nella sentenza del 18 giugno 1991 "Elliniki Radiophonia Tileorassi" la Corte ha dichiarato in particolare:

"Per quanto riguarda l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (...), si deve ricordare che secondo la costante giurisprudenza i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine la Corte s'ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (...). La Convenzione europea dei diritti dell'uomo riveste, a questo proposito, un particolare significato (...). Ne consegue che (...) nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo in tal modo riconosciuti e garantiti".

Negli Stati membri il principio ha valore costituzionale (tranne che nel Regno Unito che non ha una Costituzione scritta):

Disposizioni nazionali in materia di libertà di espressione

	Fonte delle disposizioni nazionali	Media/tipi di espressione interessati	Limitazioni al diritto
Austria	Costituzione - Articolo 13	Rappresentazione orale, scritta, stampata o artistica	Controllo giuridico a posteriori
Belgio	Costituzione - Articolo 19 (& articolo 25 per la stampa)	Tutti i tipi di espressione e tutti i media	Controllo giuridico a posteriori
Danimarca	Costituzione - Sezione 77	Tutti i media	Controllo giuridico a posteriori
Finlandia	Costituzione - Articolo 2 - Sezione 10	Tutti i media	Controllo giuridico a posteriori; è consentito il controllo preventivo quando la tutela dei minori è imperativa
Francia	Costituzione dei diritti dell'uomo (testo costituzionale) - articolo 11	Tutti i media	Dipende dal tipo di medium, dai suoi limiti tecnici e dalla sua "influenza"
Germania	Costituzione - Articolo 5	Forma orale, scritta ed artistica	Controlli giuridici a posteriori, in particolari leggi rivolte alla tutela dei minori e della dignità umana
Grecia	Costituzione - Articolo 14	La Stampa	Controllo giuridico a posteriori di materiale offensivo per la cristianità o altre religioni note, che offende, compromette la sicurezza nazionale o a contenuto osceno Presidente
Irlanda	Costituzione - Articolo 40.6.1	Espressione di convinzioni o opinioni	Sono permesse restrizioni per la tutela dell'ordine pubblico, della moralità (atti blasfemi o indecenti) e dell'autorità dello Stato
Italia	Costituzione - Articolo 21 - Sezione 1	Tutti i media	Restrizioni sulla base della pubblica moralità
Lussemburgo	Costituzione - Articolo 24	Espressione orale e stampa intese in senso lato	Controllo giuridico a posteriori
Paesi Bassi	Costituzione - Articolo 7	Stampa e radiodiffusione e, in misura minore, altri media	Controllo giuridico a posteriori, media diversi da stampa e radiodiffusione possono essere censurati per persone di età inferiore ai 16 anni

Portogallo	Costituzione - Articolo 16	Tutte le espressioni	Controllo giuridico a posteriori
Spagna	Costituzione - Articolo 20	Pensieri, idee e opinioni attraverso tutti i media	Leggi basate sul diritto all'onore, alla vita privata, all'immagine di sé e alla tutela dei minori
Svezia	Costituzione - RF Sezione I; TF Capitolo 1 Sezione I; YGL Capitolo 1 Sezione 1	RF - generale; TF - stampa; YGL - cinema e televisione, eventuali media in linea	RF - controllo legale "accettabile in una società democratica"; TF e YGL - controllo giuridico a posteriori basato sulla tutela dei minori e sulla prevenzione della violenza e dell'odio razziale
Regno Unito			

Fonte: Hydra

Nella pratica, gli Stati membri attribuiscono, a seconda delle loro tradizioni culturali e giuridiche, un peso variabile al principio della libertà di espressione. In alcuni paesi, esso porta ad un'interdizione totale di qualsiasi forma centralizzata di controllo a priori dei media ed attribuisce un ruolo decisivo all'auto-regolazione dei media stessi. In altri, la salvaguardia, da parte dello Stato, della pubblica moralità e dei minori determina la conservazione di alcune forme di censura a priori.

D'altro canto, la relativa scarsità di ricorsi e la durata delle procedure in seno alla Corte europea dei diritti dell'uomo fanno della sua giurisprudenza un elemento di pressione progressiva sulle legislazioni nazionali piuttosto che uno strumento di tutela immediata della libertà di espressione.

La giurisprudenza e la dottrina tendono a riconoscere a tale diritto una duplice dimensione: esso garantisce al tempo stesso la libertà di esprimere o comunicare idee o informazioni e quella di riceverne o cercarne. Nel contesto dei servizi elettronici, ciò si applica bene sia al servizio stesso che ai suoi utilizzatori. Il principio si applica senza considerazione di frontiere.

La Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha confermato che la libertà di espressione riguarda non solo le informazioni e le idee ampiamente accettate in quanto inoffensive, ma anche quelle che potrebbero offendere, turbare o sconvolgere¹.

Il principio, tuttavia, non è assoluto. La libertà di espressione può essere limitata dallo Stato ma tali restrizioni rientrano in un ambito ben preciso delimitato da tre criteri cumulativi che emergono chiaramente dalla giurisprudenza della CEDU²:

¹ Sentenza Handyside/Regno Unito - 1976.

² Si veda, in particolare, la sentenza Handyside/Regno Unito - 1976; The Sunday Times/ Regno Unito - 1979.

- da una parte, la limitazione deve essere prevista dalla legge (esigenza di trasparenza che esclude l'arbitrio);
- dall'altra, la limitazione deve essere necessaria, cioè corrispondente ad una imperativa esigenza sociale nel rispetto dei valori propri alle società democratiche;
- infine, deve essere finalizzata ad uno degli scopi legittimi enumerati e limitati; rientrano in tali scopi legittimi la salvaguardia della moralità e della salute pubblica che sono particolarmente rilevanti per la tutela dei minori e della dignità umana.

È dunque facilmente comprensibile che la maggiore difficoltà consiste nella valutazione del carattere di *necessità* di una misura restrittiva giuridica che persegua uno scopo legittimo. Infatti, non basta che tale misura appaia "utile" o "ragionevole". Il carattere compulsivo della misura può essere dedotto solo da un esame approfondito dell'efficacia della misura nonché dal grado di ingerenza che essa presuppone. Questa analisi costituisce un *controllo di proporzionalità* delle misure restrittive.

Un ultimo aspetto dell'articolo 10 della Convenzione merita un'attenzione particolare nel contesto dei servizi elettronici. La possibilità, prevista esplicitamente dall'ultimo comma dell'articolo, di sottomettere alcune attività (radiodiffusione, televisione e cinema) a dei regimi di autorizzazione, deve essere interpretata alla luce di tutto l'articolo 10³ e quindi dei principi di cui sopra. Ne consegue che tale possibilità non deve servire ad imporre limitazioni alla libertà di espressione non giustificate dal controllo di proporzionalità sopra menzionato.

A livello internazionale, il **Patto delle Nazioni Unite per il rispetto dei diritti civili e politici** offre ugualmente una base comune ai paesi democratici consacrando il principio di libertà di espressione nel suo articolo 19:

³ Si vedano in particolare le sentenze della CEDU "Groppera Radio", 1990 "Autronic", 1990 e "Informationsverein Lentia", 1993.

"1. Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni.

2. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni ed idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta.

3. L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali. Esso può essere sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie:

a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui;

b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche."

Inoltre, il principio della libertà di espressione viene ripreso dall'articolo 19 della **Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo** del 10 dicembre 1948.

Va ricordato che le differenze di sensibilità e di valori sono spesso molto più marcate tra paesi di continenti diversi rispetto a paesi europei. Per esempio, il principio della libertà di espressione così come viene consacrato dal primo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti ha nella pratica una portata più ampia dello stesso principio in Europa:

La tutela dei discorsi che istigano all'odio razziale dà parte del primo emendamento costituisce un chiaro esempio di tale differenza di portata del principio della libertà di espressione tra gli Stati Uniti e la maggior parte dei paesi europei: in una decisione del giugno 1992 (R.A.V./ City of St. Paul), la Corte Suprema ha giudicato che un'espressione sia pure oltraggiosamente razzista non doveva essere punita solo perché offensiva per una comunità. Il messaggio avrebbe potuto essere soggetto a restrizioni solo nel caso in cui avesse rappresentato un pericolo chiaro ed immediato ed avesse potuto provocare danni concreti.

Il primo emendamento è stato comunque utilizzato per difendere tutta una serie di espressioni non verbali come il fatto di appiccare il fuoco al vessillo nazionale, di esporre opere d'arte o di esibire determinati slogan su T-shirt.

2. Principio del rispetto della vita privata

L'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce che:

"1. Ogni individuo ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui".

II LE REGOLE NAZIONALI

1. La diversità delle tradizioni giuridiche e culturali nazionali

Tale diversità trova espressione, prima di tutto, nelle strutture istituzionali che determinano l'articolazione dei livelli di competenza dal livello centrale al livello locale: gli Stati membri a struttura federale, o che dispongono di diversi regimi di autonomia regionale, devono organizzare una divisione di competenze che non riguarda gli Stati membri con struttura centralizzata. I primi tendono a rispettare ampiamente, per quanto riguarda alcuni aspetti legati ai media, le differenze di sensibilità locali.

Essa comporta anche il relativo peso della giurisprudenza ("case law") rispetto alla regolamentazione anche per quanto riguarda il ruolo attribuito alla giuria in materia penale rispetto alle giurisdizioni ordinarie.

Oltre a ciò, essa influisce sulle relazioni tra le autorità normative e le industrie interessate, soprattutto per quanto riguarda l'incoraggiamento all'auto-regolamentazione. Infine, essa trova espressione nella differenza di sensibilità, in particolare riguardo ai costumi e alla moralità. Le reazioni dell'opinione pubblica sono spesso determinanti in materia di tutela dei minori e della dignità umana e rivelano profonde differenze culturali. A titolo illustrativo, esiste una notevole differenza tra i paesi nordici, particolarmente sensibili ai contenuti violenti ma relativamente liberali rispetto ai contenuti a carattere sessuale, e i paesi latini, molto sensibili al problema della sessualità, ma ancora relativamente poco a quello della violenza.

Tale diversità sembra talvolta ostacolare la sintesi e il confronto: le stesse formulazioni generali possono dar luogo ad applicazioni concrete diverse a seconda del paese o addirittura delle diverse regioni di un paese.

Tale diversità fa sì che vi siano ampie divergenze e una mancanza di trasparenza delle norme nazionali che crea numerose difficoltà nel contesto dei servizi transazionali.

2. i regimi d'interdizione assoluta di alcuni contenuti:

L'applicazione di questi regimi presuppone sempre un *margin*e di valutazione da parte delle autorità e delle giurisdizioni competenti:

- i contenuti vietati possono essere oggetto di una definizione generale che deve essere interpretata caso per caso tenendo conto dei valori sociali, del luogo e del momento: tale è il caso delle legislazioni che proibiscono i contenuti a carattere osceno o indecente e la cui applicazione varia enormemente a seconda del paese e dell'epoca; in alcuni casi, interdizioni che si riferivano alla stampa sono state estese progressivamente all'insieme dei media dalla giurisprudenza;

Categorie generali

Paese	A	B	DK	D	E	EIR	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	UK
Interdizione assoluta di una categoria generale di contenuti	O	O M		H		O M		O M	O M	O				O	O M

O: divieto di contenuti osceni

M: divieto di contenuti contrari alla moralità o indecenti

U: divieto di contenuti contrari alla dignità umana

- i contenuti vietati possono essere definiti più precisamente (pornografia violenta, istigazione all'odio ...) ma tali concetti devono spesso essere studiati alla luce di un contesto particolare;

Norme specifiche relative all'istigazione all'odio, alla discriminazione o alla violenza

Paese	A	B	DK	D	E	EIR	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	UK
Odio, discriminazione, violenza	X	X	X	X		X	X			X		X	X	X	X

- a parte qualche eccezione (segnatamente, la pornografia infantile in alcuni paesi) la detenzione di contenuti vietati non costituisce in sé un'infrazione in quanto ciò rientra nella tutela della vita privata, ma lo diventa se tali contenuti vengono comunicati, o se c'è l'intenzione di comunicarli, ad altri⁴;

Pornografia infantile

Paese	A	B	DK	D	E	EIR	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	UK
Pornografia infantile vietata	S	S	S	S	S	G	G	G	G	G	S	G	S	G	S

G: l'interdizione rientra in una forma più generale (oscenità, indecenza ...)

S: l'interdizione rientra in una norma specifica (pornografia infantile, tutela dei bambini contro gli abusi sessuali...)

⁴ Dietro a questa unanimità si cela un dibattito sul fondamento e la portata dell'interdizione. Quando l'interdizione è analizzata come un limite alla libertà di espressione, il divieto è limitato alla produzione, importazione, comunicazione o detenzione ai fini della trasmissione di tali contenuti ad altri. Invece, quando l'interdizione viene inflitta per evitare gli abusi sessuali sui minori e per proteggerli contro tali crimini, essa si estende anche alla semplice detenzione di tali contenuti e rende possibile il sequestro di tali contenuti e la comminazione di sanzioni ai contravventori da parte delle autorità competenti. D'altronde il concetto di "maggiore età nei confronti del sesso" varia a secondo dei paesi.

- le opere artistiche o scientifiche non rientrano generalmente tra i contenuti vietati;
- alcune norme, benché in vigore, sono entrate in disuso nella pratica;

Tali caratteristiche diverse determinano una *mancaza di trasparenza delle norme* di interdizione generale che rende difficile l'individuazione di una base comune concreta di valori e norme europee.

* **Le regole applicabili in taluni paesi terzi**

Nell'ambito dei servizi o delle reti globali, ogni legislazione nazionale è pertinente a priori. Quindi, vi sono, al di fuori dell'Unione europea, paesi poco democratici in cui la mancanza di rispetto per la libertà di espressione porta a tentativi di interdizione o di limitazione draconiana dell'accesso ai nuovi servizi nonché, al contrario, paesi in cui l'assenza di un controllo reale crea "paradisi" per la circolazione di contenuti generalmente vietati. D'altronde, al di là dei principi generali enunciati da Convenzioni o Carte internazionali, segnatamente nel quadro delle Nazioni Unite sistemi di valori molto diversi sono spesso determinati da quadri regolamentari ampiamente divergenti.

Il nostro studio si limiterà tuttavia a tre paesi terzi: il Canada, gli Stati Uniti e il Giappone. In materia di regimi di interdizione, la situazione in questi tre paesi è schematicamente la seguente:

Il Canada sottopone ad un regime di interdizione generale la produzione e la distribuzione della pornografia infantile e dei contenuti osceni. Questi ultimi riguardano qualsiasi forma di sfruttamento eccessivo del sesso e qualsiasi combinazione del sesso con il crimine, l'orrore, la crudeltà o la violenza. D'altro canto, l'istigazione al genocidio e all'odio contro un gruppo specifico di persone è vietata così come la divulgazione cosciente di informazioni false.

Negli Stati Uniti vige l'interdizione generale della pornografia infantile⁵ e dei contenuti a carattere osceno. Tale regime è articolato in due livelli: quello federale e quello di ciascuno Stato. L'interdizione di contenuti a carattere osceno si applica essenzialmente a contenuti in forma di immagini (fisse o animate) a carattere sessuale. Invece, la tutela del primo emendamento (principio costituzionale della libertà di espressione) si estende ai discorsi che istigano all'odio o alla discriminazione anche nel caso in cui questi non costituiscano una minaccia immediata di pericolo per persone o beni.

Anche *in Giappone* vige un regime di interdizione generale della distribuzione e del possesso a fini di vendita di contenuti a carattere osceno. Ma l'applicazione di tale regime si fonda in gran parte su codici di comportamento elaborati dalle diverse industrie interessate e può variare notevolmente da una regione all'altra. Infine, non sono vietati né il possesso a scopi privati né la produzione a fini di esportazione di contenuti osceni.

⁵ In essa può rientrare anche la detenzione a fini privati di pornografia infantile in alcuni Stati.

3.2 I regimi differenziati secondo i media

Oltre ai regimi di interdizione assoluta, considerazioni di vario tipo hanno portato alla creazione di regimi normativi specifici a ciascun medium. Cercheremo di isolare tali considerazioni prima di concentrarci sul problema fondamentale della tutela dei minori.

3.2.1 La diversificazione dei regimi

Ad esclusione dei contenuti che sono oggetto di un'interdizione assoluta, ci troviamo di fronte a contenuti la cui produzione e distribuzione sono, in linea di principio, autorizzate. Tuttavia, diversi obiettivi di interesse generale hanno portato all'elaborazione di specifiche restrizioni.

- La tutela dei minori nei confronti di contenuti che potrebbero nuocere al loro sviluppo fisico o mentale costituisce un obiettivo di interesse generale dalla portata quasi universale. La questione può essere collegata al concetto di "diritti dell'infanzia" proclamato dalla Convenzione delle Nazioni Unite. Anche se la principale responsabilità in materia è attribuita ai genitori, la pubblica autorità e le industrie interessate hanno tradizionalmente svolto un ruolo decisivo nel settore. In una forma o in un'altra, la tutela dei minori genera una serie di restrizioni sulla distribuzione dei contenuti che sono d'altronde del tutto legali.
- La volontà di proteggere le persone sensibili, cioè il "cittadino medio" dall'accesso fortuito a contenuti che potrebbero turbarlo e quindi la volontà di riservare l'accesso a tali contenuti agli adulti che lo desiderino esplicitamente, presuppone alcune restrizioni della loro distribuzione.
- La scarsità di alcuni mezzi di distribuzione (le frequenze hertziane) ha reso necessario l'intervento di un terzo per la distribuzione e per la definizione di criteri che tengano conto del pubblico interesse. Tali criteri comprendono tradizionalmente delle restrizioni riguardanti i contenuti che potrebbero essere distribuiti su tali media.

Questi tre tipi di obiettivi di interesse generale non trovano sempre chiaramente espressione nelle legislazioni nazionali, ma hanno ampiamente ispirato lo sviluppo di regimi differenziati secondo i tipi di medium. La difesa di tali obiettivi presuppone in effetti che vengano prese in considerazione le peculiarità di ciascun medium soprattutto per quanto riguarda le seguenti caratteristiche:

- il presunto impatto del medium: si presuppone di solito che l'immagine, segnatamente l'immagine animata, abbia un impatto superiore al testo;
- il suo grado di diffusione nella società: la televisione "invitata" in tutti i salotti o il telefono presente in tutte le case sono oggetto di un'attenzione maggiore rispetto ad altri media meno diffusi;
- il grado di scelta del consumatore offerto dal medium: dipende sia dal numero di fornitori di contenuto su un determinato tipo di medium, che dalla varietà dei contenuti offerti, dal grado di informazione su tali contenuti e, soprattutto, dalla modalità di accesso a tali contenuti.

Nella pratica, vi sono talvolta elementi meno razionali che intervengono nel processo dell'esame oggettivo e ponderato di tali diverse caratteristiche da parte degli organi di regolamentazione. Vi sono episodi tragici che rilanciano periodicamente il problema della responsabilità dei media nello sviluppo di comportamenti violenti o devianti nella società. In questi casi, le violente reazioni dell'opinione pubblica, ampiamente riportate dalla stampa, provocano talvolta accuse affrettate e risposte sproporzionate da parte delle autorità competenti.

3.2 I media stabiliti

Al di là delle differenze, a volte sensibili, tra uno Stato membro e l'altro messe in rilievo da uno studio dettagliato sulle normative ed altre misure esistenti a livello nazionale, è possibile tracciare un rapido profilo del regime applicato ai media stabiliti.

3.2.1 La pubblicazione

La pubblicazione sembra essere il medium meno soggetto a restrizioni della libertà di espressione. Anche quando esistono alcune regole specifiche sui contenuti⁶, il controllo è generalmente a posteriori⁷. D'altro canto, anche l'autoregolamentazione è poco sviluppata ad eccezione dei codici etici riguardanti la stampa e il giornalismo in particolare.

In compenso, diversi Stati membri (Danimarca, Spagna, Francia, Grecia e Finlandia) hanno istituito dei meccanismi di registrazione delle pubblicazioni e un controllo obbligatorio da parte dell'editore sui contenuti pubblicati, cioè dei sistemi specifici di responsabilità in deroga al regime di responsabilità del diritto comune (Francia, Portogallo, Finlandia). Tali misure di trasparenza e/o di responsabilità permettono di semplificare la soluzione delle contese.

Inoltre, la Germania dispone di un sistema di classificazione delle pubblicazioni che potrebbero nuocere ai minori: un'autorità federale a carattere giurisdizionale stabilisce un indice ufficiale delle pubblicazioni di cui è totalmente vietata la vendita ai minori. I contenuti interessati sono segnatamente le pubblicazioni immorali a contenuto violento o pornografico, che istigano al crimine o fanno l'apologia del nazismo, che attentano alla dignità umana o spingono all'uso della droga.

⁶ Oltre alle interdizioni generali e alle norme destinate a tutelare i minori, le norme relative ai contenuti riguardano soprattutto l'etica giornalistica (autenticità e obiettività delle informazioni, rispetto della vita privata, rispetto dell'immagine della persona...). D'altronde, alcune legislazioni si limitano a riprendere alcuni principi generali (riguardanti la moralità pubblica, l'oscenità, la non discriminazione) nei testi riguardanti specificamente la stampa.

⁷ Tra gli Stati membri, si possono evidenziare due eccezioni al principio del controllo a posteriori: in Irlanda il Censorship of Publications Board vieta le pubblicazioni indecenti, oscene, in favore dell'aborto o che dedicano troppo spazio ad argomenti legati a crimini o delitti; in Francia, i Sindaci o i Prefetti possono procedere al sequestro di una pubblicazione ai fini della tutela dell'ordine pubblico.

Questo quadro generale sembra prendere in considerazione alcune caratteristiche fondamentali delle pubblicazioni:

- la pubblicazione è per sua natura il medium della libertà di espressione e la stampa, in particolare, svolge un ruolo decisivo nel funzionamento delle democrazie;
- qualunque persona può pubblicare un contenuto con la sola limitazione delle risorse economiche e tale relativa facilità di accesso alla pubblicazione garantisce la grande varietà delle pubblicazioni disponibili;
- l'accesso all'"oggetto pubblicato" presuppone un comportamento attivo da parte del consumatore ed è relativamente facile tenere le pubblicazioni controverse fuori della portata dei minori.

3.2.2 Cinema e video

Il cinema, in quanto espressione artistica, beneficia di un'ampia libertà di espressione. La tutela dei minori ha portato in tutti gli Stati membri alla creazione di un sistema di classificazione obbligatoria o volontaria dei film al fine di determinare l'età consigliata o richiesta per accedere alla loro proiezione in sala. Pur mirando ad un obiettivo comune, tali sistemi sono molto diversi⁸ e la loro applicazione riflette la diversità di sensibilità degli organismi incaricati a livello nazionale della classificazione dei film.

La classificazione dei video e di altri prodotti audiovisivi (CD-rom, videogiochi etc.) è molto meno sviluppata, ma tende, quando esiste, a ispirarsi ai modelli esistenti per il cinema⁹.

3.2.3 Radiodiffusione televisiva

La radiodiffusione televisiva è oggetto di una normativa molto sviluppata in materia di contenuti. Esistono diverse tecniche, a seconda degli Stati membri, per stabilire norme e garantirne il controllo:

- la legislazione impone, nella maggior parte degli Stati membri, delle norme segnatamente in materia di dignità umana e di moralità pubblica;
- i sistemi di autorizzazione individuale dei radiodiffusori (spesso forniti di capitoli d'oneri che stabiliscono regole precise) esistenti nella maggior parte degli Stati membri, costituiscono un potente strumento di limitazione (la violazione delle regole può comportare il ritiro dell'autorizzazione)
- anche l'autoregolamentazione è molto sviluppata, sia che si tratti di un sistema inerente al funzionamento del servizio pubblico che di iniziative personali dei radiodiffusori privati;
- nella maggior parte degli Stati membri sono stati creati degli organi di controllo, dotati di competenze e strumenti diversi.

⁸ I sistemi più semplici di classificazione distinguono tra due categorie di film (autorizzati o vietati ai minori) e solo per i film la cui versione si desidera venga autorizzata ai minori occorre procedere ad una classificazione. In altri paesi, la classificazione prevede diverse categorie divise per età. In alcuni casi, le classificazioni all'interno della categoria "minori ammessi" servono solo a facilitare l'esercizio della responsabilità parentale. In tal caso, i minori accompagnati da adulti possono essere ammessi alla proiezione di film la cui classificazione non corrisponde alla loro età. In altri casi, spetta al gestore delle sale assicurare il rispetto della classificazione verificando l'età dei clienti.

⁹ Tuttavia, vi sono alcune differenze tra questi regimi: la classificazione può essere puramente informativa, senza che vi sia alcun obbligo di controllo per le strutture che si occupano della vendita o dell'affitto delle videocassette; l'autoclassificazione da parte dell'industria video è ampiamente sviluppata ed integra o sostituisce una regolamentazione vincolante.

Oltre a quanto risulta da questa presentazione generale, emergono chiare differenze per quanto riguarda l'inquadramento dei radiodiffusori, differenze che spaziano da regimi simili a quelli della stampa (Danimarca, Paesi Bassi, Svezia) fino a regimi di regolamentazione dettagliata e di controllo sistematico.

Benché il tipo di contenuti problematici sia più o meno simile nei diversi Stati membri (nudo/sessualità, violenza gratuita, istigazione alla discriminazione o all'odio), si riscontrano differenze di sensibilità nell'applicazione concreta di tali regimi nei diversi Stati membri.

L' inquadramento giuridico della televisione è spesso stato giustificato sulla base dell'enorme diffusione di questo medium e applicato attraverso norme di attribuzione delle frequenze (in considerazione della loro scarsità).

3.2.4 Servizi di audiotex e videotex

*** audiotex**

I servizi accessibili mediante telefono (audiotex e chat lines) dovrebbero, in linea di principio, godere un'ampia tutela della libertà di espressione per via del carattere tradizionalmente privato delle comunicazioni telefoniche. Tuttavia, lo sviluppo di servizi a carattere sessuale ha sollevato problemi di tutela dei minori¹⁰ che hanno fatto sì che venissero presi provvedimenti specifici. L'approccio nei confronti di questi servizi cambia a seconda che si tratti di servizi di telecomunicazioni con valore aggiunto (fatturazione da parte dell'operatore delle telecomunicazioni) o di servizi a pagamento diretto (mediante carta di credito o abbonamento).

Nel primo caso, gli interventi pubblici e soprattutto l'autoregolamentazione si sono fondati sulla cooperazione degli operatori delle telecomunicazioni che costituiscono l'intermediario obbligato tra i fornitori di servizi chiaramente identificati e il consumatore:

- i contratti che legano gli operatori di telecomunicazioni e i fornitori di servizi hanno permesso di integrare alcuni codici di comportamento la cui non osservanza potrebbe determinare un rifiuto di trasportare il servizio;
- alcuni tipi di servizi sono stati chiaramente identificati con una numerazione specifica;
- gli operatori di telecomunicazioni hanno dovuto offrire ai consumatori delle opzioni di opt-out (che rendono inaccessibili alcuni tipi di servizi sul loro telefono), di opt-in (che presuppongono una richiesta esplicita per avere accesso ad alcuni servizi), di bloccaggio di alcuni numeri su richiesta o di accesso condizionato all'uso di un codice personale di identificazione.

¹⁰ In pratica, nella maggior parte degli Stati membri, il problema principale posto dai servizi di telecomunicazioni a valore aggiunto è quello della tutela dei consumatori che protestano dopo aver ricevuto una bolletta improvvisamente molto più alta del solito. È quindi molto difficile valutare il peso rispettivo degli obiettivi di tutela del consumatore e di tutela dei minori all'atto della creazione di alcune misure normative o di autoregolamentazione.

Nel secondo caso, l'assenza di intermediari tra il consumatore e il servizio ha portato a regimi più liberali: nella maggior parte dei casi, la necessità di usare una carta di credito o un qualsiasi altro mezzo di pagamento diretto è stato considerato una garanzia sufficiente per la tutela dei minori. L'imposizione di una licenza ha talvolta permesso di sottoporre questi servizi ad un codice di comportamento.

Tutti i paesi che hanno applicato, in una forma o in un'altra, un regolamento dei servizi nazionali telefonici¹¹ si sono trovati di fronte ad un aumento dei ricorsi ai servizi stranieri. I tentativi di sottomettere tali servizi allo stesso regime adottato per quelli nazionali si è scontrato con difficoltà di natura sia tecnica che diplomatica.

* **videotex**

I servizi di videotex sono diventati servizi di massa solo in Francia e in Germania e ciò spiega la mancanza di provvedimenti specifici negli altri Stati membri.

In Francia, la legge prevede solo un sistema di dichiarazione dei servizi di telematica ma l'operatore di telecomunicazioni (France Telecom), sotto la supervisione del Comitato della Telematica anonima, applica le raccomandazioni stabilite dal Consiglio Superiore della Telematica. Sono state introdotte diverse norme relative ai contenuti nei contratti realizzati con i fornitori di servizi e sono stati previsti meccanismi di opt-out e opt-in per le diverse categorie di servizi chiaramente identificati mediante una specifica numerazione.

In Germania, un trattato tra il Bund e i Länder (il Trattato Btx) stabilisce le norme generali per la fornitura di servizi videotex mentre l'operatore di telecomunicazioni (Deutsche Telekom) ha elaborato un sistema di autoregolamentazione esteso ai contratti che lo legano ai fornitori di servizi.

* **Autoregolamentazione a livello internazionale**

I servizi di audiotex hanno dato origine a varie iniziative tendenti alla autoregolamentazione a livello europeo e internazionale:

Le linee direttrici per la supervisione dei servizi transfrontalieri di Audiotex e di Videotex (1994) sono stati elaborati sotto gli auspici dell'Associazione europea dell'industria e dell'informazione da imprese di telecomunicazione e da fornitori di servizi.

A livello internazionale, il codice di condotta dell'Association Internationale de Telemedia (1995) è finalizzato agli stessi obiettivi.

Uno degli aspetti fondamentali di questi due codici di autodisciplina è di far perno nell'applicazione della legge del paese di ricezione.

¹¹ Per esempio, la Grecia che dispone di un regime di interdizione totale dei servizi a carattere pornografico il cui obiettivo va al di là, ovviamente, della semplice tutela dei minori.

3.3 I nuovi servizi

Il regime giuridico dei nuovi servizi di radiodiffusione non è ancora molto chiaro ed è attualmente oggetto di studi e di discussioni in molti Stati membri.

La televisione digitale e i nuovi servizi di radiodiffusione (televisione pagata al consumo, quasi video a richiesta) sono coperti dalle legislazioni sulla televisione. Tuttavia, alcune caratteristiche di tali nuovi servizi potrebbero essere considerate in conformità con il livello di flessibilità del sistema nazionale.

Per esempio, nel Regno Unito, l'Independent Television Commission (ITC)¹² ha già riconosciuto che i servizi di radiodiffusione non costituiscono più un complesso omogeneo viste le nuove possibilità di scelta offerte al consumatore: un regime più duttile di quello della televisione in chiaro è già stato applicato alle televisioni a pagamento¹³. D'altro canto l'ITC si è dichiarato pronto ad eliminare, in via sperimentale, le limitazioni di orario della programmazione, a condizione che vi siano misure alternative che permettano il controllo dell'accesso dei minori.

Il regime di video su richiesta è molto meno chiaro. A seconda degli Stati membri, questo tipo di servizi segue la normativa relativa ai servizi di radiodiffusione¹⁴ o di telecomunicazioni e, in alcuni casi, una combinazione delle due¹⁵. In ogni caso, a questo punto il dibattito riguarda la determinazione delle autorità competenti piuttosto che la natura delle norme da applicare. D'altronde, sono state create delle legislazioni provvisorie per facilitare lo svolgimento di esperienze pilota nell'attesa di determinare le esigenze specifiche di questi nuovi servizi.

I servizi in linea di Internet non sottostanno ancora a nessuna regolamentazione o autoregolamentazione globale negli Stati membri¹⁶. Le norme generali sono chiaramente in applicazione ma la loro attuazione concreta deve essere ancora sperimentata. L'unica esperienza di tentativo di regolamentazione dei servizi in linea e di Internet, negli Stati Uniti, è particolarmente ricca di indicazioni sulla difficoltà dell'impresa

I problemi specifici sollevati dai nuovi servizi (soprattutto dai servizi decentrati e fortemente interattivi) sono analizzati nella Comunicazione "Contenuto illecito e nocivo su Internet".

¹² Organismo di tutela dei servizi di radiodiffusione (ad eccezione della BBC) nel Regno Unito.

¹³ Questi servizi sono liberi dall'obbligo di una programmazione di tipo familiare a partire dalle ore 20 (invece che ore 21) e possono trasmettere, a partire dalle ore 22, programmi la cui trasmissione non sarebbe normalmente autorizzata sui canali in chiaro.

¹⁴ Per esempio, in Francia, il regime dei servizi di "comunicazione audiovisiva" si riferisce, secondo ogni evidenza, ai servizi di VOD nonché al Broadcasting Act nel Regno Unito.

¹⁵ Nel caso del Regno Unito, il sistema di VOD, sperimentato da British Telecom a Ipswich, ha dovuto ottenere la licenza delle telecomunicazioni ed è stato sottoposto ad un controllo sui contenuti da parte dell'ITC.

¹⁶ In Francia, un progetto di legge prevede l'obbligo per i fornitori di accesso a Internet di dotare i loro clienti con dispositivi di controllo per i genitori. D'altronde, sono attualmente in corso di sviluppo, in diversi Stati membri, iniziative di autoregolamentazione relative a Internet.

III LA DIRETTIVA "TELEVISIONE SENZA FRONTIERE"

Uno dei settori coordinati dalla direttiva 89/522/CEE; è proprio la tutela dei minori; alcune disposizioni riguardano anche il rispetto della dignità umana.

1. Tutela dei minori

Il sistema di tutela dei minori si fonda sia su norme comuni (art. 22) che su un procedimento speciale (art 2.2).

L'articolo 22 prevede anzitutto un regime differenziato a seconda della gravità del pericolo che i programmi possono rappresentare per i minori:

- alcuni programmi sono proibiti: *"Gli Stati membri adottano le misure atte a garantire che le loro trasmissioni non contengano programmi in grado di nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita.*

- altri programmi possono essere diffusi solo con alcune precauzioni *"Questa disposizione si applica anche agli altri programmi in grado di nuocere gravemente 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 trovatisi nell'area di diffusione normalmente seguano tali programmi."*

Il criterio determinante è quindi il grado di pericolosità delle emissioni nei confronti dei minori. La valutazione di questo pregiudizio è lasciato in prima linea alla valutazione discrezionale degli Stati membri. I termini "pornografia" e "violenza gratuita" costituiscono, in questo contesto, soltanto illustrazioni del tipo di contenuti che possono considerarsi gravemente nocivi allo sviluppo fisico e psichico dei minori e non sono quindi oggetto di definizioni comunitarie.

La direttiva prevede altresì (all'articolo 2.2) che gli Stati membri possono sospendere transitoriamente la ritrasmissione di emissioni televisive ove ricorrano i seguenti presupposti:

- a) quando una emissione televisiva proveniente da un altro Stato membro contravviene in modo manifesto, serio e grave all' articolo 22;
 - b) quando, nel corso dei dodici mesi precedenti, l'organismo di radiodiffusione televisiva abbia già contravvenuto, almeno due volte, alla stessa disposizione;
- In tal caso è stato previsto un procedimento speciale che impone la ricerca di una soluzione amichevole prima di autorizzare, sotto il controllo della Commissione - che deve valutare la conformità dei provvedimenti adottati con il diritto comunitario - (proporzionalità.....) la sospensione della ritrasmissione

Questa procedura è stata promossa soltanto due volte, su iniziativa del Regno Unito, avverso dei servizi criptati che trasmettevano, via satellite, programmi pornografici (hard core). Nel caso più recente ("XXXTV"), verificatosi nel novembre del 1995, la Commissione ha riconosciuto conforme al diritto comunitario (parere formale¹⁷) i mezzi di cui il Regno Unito si è avvalso in tale occasione per sospendere il servizio (in particolare divieto penale di compravendita dei decodificatori o delle carte di decodificazione, nonché divieto di promuovere il servizio in questione).

2. Tutela della dignità umana

La direttiva (articolo 22, paragrafo 2) stabilisce il divieto generale dell'istigazione all'odio:

"Gli Stati membri vigilano altresì a che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità".

Finora comunque non è stata mai avviata la procedura di cui all'articolo 2.2, applicabile in caso di violazione dell'anzidetta disposizione.

3. La modifica della direttiva

Questo sistema di armonizzazione relativa delle legislazioni nazionali, che prevede la possibilità di impugnare ricorso da parte dello Stato membro che la recepisce, ha quindi funzionato globalmente nell'ambiente televisivo che conosciamo. In materia di tutela dei minori, la **posizione comune adottata dal Consiglio l'11 giugno 1996** non porta delle modifiche sostanziali al dispositivo degli articoli 22 e 23. Il dispositivo è stato chiarito in alcuni punti e rafforzato in altri.

L'articolo 22 è stato separato in due paragrafi distinti al fine di evidenziare la differenza di regime secondo il quale i programmi sono considerati gravemente lesivi, o semplicemente nocivi per lo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori. Un terzo paragrafo prevede che:

"inoltre, qualora tali programmi vengano diffusi in forma non codificata, gli Stati membri vigilino affinché essi siano preceduti da un segnale acustico o siano identificati mediante la presenza di un simbolo visivo durante l'intera durata dei programmi".

¹⁷ Doc. C(95) 2678 def. del 3 novembre 1995

Inoltre, un nuovo articolo introduce un duplice obbligo per la Commissione:

- deve dedicare particolare attenzione all'applicazione delle norme di tutela dei minori e della dignità umana nella sua relazione periodica sull'applicazione della direttiva;
- deve realizzare, insieme alle autorità competenti degli Stati membri, "un'indagine sui vantaggi e sugli inconvenienti possibili di altre misure intese a semplificare il controllo esercitato dai genitori o dagli educatori sui programmi che i minori possono guardare".

Infine, la procedura prevista dall'articolo 2.2 è stata leggermente modificata, segnatamente per prevedere una decisione formale della Commissione sulla compatibilità con il diritto comunitario delle misure di sospensione prese a livello nazionale riguardo i servizi che hanno infranto le norme di tutela dei minori e della dignità umana.

Dal momento che il Parlamento Europeo è particolarmente attento a tali problemi di tutela dei minori e della dignità umana, una seconda lettura sulla base della proposta modificata potrebbe portare a ulteriori modifiche di tale dispositivo.

I DISPOSITIVI TECNICI DI TUTELA E ALTRE MISURE NON REGOLAMENTARI

1. I dispositivi di controllo parentale nell'universo televisivo

Il **Canada** è stato il precursore in materia: negli anni '90 il Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications (CRTC)" ha predisposto una strategia nell'intento di contenere la violenza alla televisione, strategia che fin dall'origine è stata ispirata da cinque fondamentali principi:

- collaborazione sulla base del presupposto che la violenza alla televisione ha effetti nefasti sulla salute mentale dei minori;
- tutela dei minori e non censura degli adulti;
- concentrazione sulla violenza gratuita od idealizzata, a prescindere dall'erotismo o da altre considerazioni di ordine morale;
- mobilitazione di tutte le parti interessate: emittenti, annunciatori, produttori, genitori, insegnanti e specialisti della salute mentale;
- adozione di una duplice prospettiva, l'una a breve termine e l'altra a lungo.

Più concretamente, la strategia poggia su un sostrato di mezzi complementari:

- codici di condotta messi a punto con l'industria;
- classificazione delle emissioni;
- Chip anti violenza o (V-chip)¹
- programma d'informazione e di sensibilizzazione del pubblico; educazione ai mass-media.

Quanto al peso relativo di questi diversi espedienti nell'insieme della strategia, le autorità canadesi ritengono che i tre primi strumenti contribuiscono nella misura del 20% alla soluzione del problema (il chip anti-violenza per il 10%): l'essenziale è di riuscire a modificare, a lungo termine, i comportamenti, attraverso l'informazione, la sensibilizzazione e l'educazione (l'80%).

Associatisi assai presto all'iniziativa canadese, gli **Stati Uniti** hanno in parte seguito la stessa via: il "Telecommunication Act" è stato emendato per imporre ai fabbricanti di televisori d'inserire il chip anti-violenza nei loro prodotti. Le industrie si sono quindi adoperate per predisporre un sistema di classificazione e di codificazione dei programmi che dovrebbe essere operativo a partire da gennaio 1997. Inoltre, il "Childrens programming act" impone alle emittenti particolari impegni in materia di trasmissione dei programmi destinati ai minori.

¹ Il chip anti-violenza è un dispositivo tecnico messo a punto dal professor Tim Collins dell'Università Simon Fraser (Vancouver). Inserito in un televisore od in cavo selettore ovvero in un decodificatore, essa decifra il codice di classificazione attribuito a ciascuna trasmissione. Il telespettatore può programmare il chip per bloccare il segnale delle trasmissioni classificate a un livello che egli non considera accettabile per la sua famiglia. Ad esempio, se il telespettatore seleziona il livello di violenza V3, le trasmissioni classificate V4 e V5 non compaiono sullo schermo. Ove necessario, i codici di classificazione delle trasmissioni potrebbero applicarsi anche ad altri aspetti (nudità, erotismo, linguaggio...). Da notare che l'impiego dei termini "chip anti-violenza" o "V-chip", rinvia direttamente al sistema canadese. Per potersi riferire ad un concetto più ampio, noi preferiamo quindi parlare di "sistemi o dispositivi di controllo parentale".

In **Europa**, come negli Stati Uniti, il dibattito si è subito incentrato sull'opportunità d'imporre un sistema di controllo parentale, a livello nazionale o comunitario, senza tuttavia stabilire chiaramente gli obiettivi che il sistema dovrebbe perseguire.

Quanto alla filosofia generale del sistema, i principali argomenti addotti in Europa possono essere sintetizzati come segue:

I difensori del sistema hanno sottolineato la scomparsa della censura preventiva dei programmi e la possibilità offerta a ciascun genitore di controllare l'accesso dei minori alla televisione in funzione del suo proprio sistema di valori, anche in sua assenza. Il sistema apporterebbe quindi maggiore libertà di espressione alle emittenti e consentirebbe di rispettare meglio i valori individuali e le scelte educative dei genitori. Alcuni hanno inoltre sottolineato i vantaggi del sistema nel caso di servizi transfrontalieri ove si dovesse sostituire a regolamentazioni in parte incomplete.

I detrattori del sistema hanno per contro sottolineato i rischi inerenti al totale spostamento delle responsabilità delle emittenti verso i genitori: da un lato, il sistema legittimerebbe qualsiasi "deriva" nella programmazione delle emittenti e, dall'altro, non tutti i genitori sono capaci o disposti ad esercitare la responsabilità che verrebbe loro affidata. Poiché il sistema è predisposto per servizi in chiaro, numerosi minori rischierebbero di essere esposti a programmi nocivi per il loro sviluppo.

Questa controversia fondamentale sta a dimostrare che il dibattito europeo ha tenuto conto solo relativamente dell'esperienza canadese. È appunto per evitare questa antinomia di principio che il CRTC ha definito e limitato la propria strategia. In Canada il chip anti-violenza non è stato considerato né come fine a sé stesso, né come la panacea universale capace di risolvere da sol l'insieme dei problemi. La fissazione di un preciso obiettivo e di una strategia a lungo termine restano gli elementi fondamentali dell'approccio canadese. A giudizio stesso del CRTC il chip anti-violenza resterebbe un "gadget" senza utilità ove la campagna di sensibilizzazione non portasse i suoi frutti nell'arco di una decina di anni.

A prescindere dal dibattito sulla filosofia del controllo parentale, numerose difficoltà inerenti all'attuazione sono state ampiamente dibattute.

- L'adozione di un sistema comune a più emittenti presuppone la classificazione sistematica comune dell'insieme dei programmi trasmessi. Il carattere comune del sistema solleva inoltre la questione dell'autorità competente per la classificazione, il controllo e per l'eventuale sanzione (autorità centrale o autoregolamentazione degli operatori). La questione diventa sempre più complessa a misura che il numero di emittenti aumenta, e culmina in un contesto di funzionamento transfrontaliero.
- La quantità e la diversità dei programmi da classificare sollevano molteplici questioni sia in ordine alla valutazione dell'impatto di alcuni contenuti a seconda del loro contesto (ad esempio le immagini di violenza nei telegiornali) ovvero in ordine alla stessa possibilità di classificare alcuni programmi (dai dibattiti in diretta potrebbero ad esempio scaturire parole o comportamenti imprevisi).

- L'introduzione obbligatoria di un dispositivo di controllo parentale nei televisori lascia aperta una lunga fase di transizione legata al ritmo di rinnovamento del parco degli apparecchi televisivi. Peraltro, i vecchi televisori finiscono spesso la loro carriera nelle camere dei figli. Da notare inoltre che la scelta di un dispositivo specifico potrebbe paralizzare l'innovazione tecnologica in questo settore particolare, privando il consumatore di soluzioni forse meglio adatte ai propri bisogni.
- Infine, l'attuazione del sistema causerebbe una relativa incertezza economica. Infatti, la misura dell'uditorio pubblico, sul quale è ampiamente basata l'economia dei servizi televisivi finanziati dalla pubblicità, verrebbe in parte compromessa dalla difficoltà di analizzare l'uso effettivo che ne fanno i genitori.

Anche se queste difficoltà non costituiscono impedimenti assoluti dal momento che il Canada e gli Stati Uniti hanno deciso di affrontarle, resta il fatto che negli Stati membri che hanno dibattuto la questione, l'introduzione obbligatoria di un dispositivo di controllo parentale è stata scartata in favore di altre alternative². Comunque, il dibattito a livello europeo, iniziato dal Parlamento europeo, non è ancora chiuso.

I fabbricanti di sistemi elettronici per il grosso pubblico sono particolarmente interessati allo sviluppo di dispositivi di controllo parentale. L'EACEM³ ha in particolare preso posizioni molto chiare in materia, sia riconoscendo l'opportunità di sviluppare sistemi che consentano ai genitori di meglio controllare i contenuti cui hanno accesso i minori, sia sostenendo qualsiasi iniziativa di classificazione dei contenuti, compresa quella obbligatoria. Per contro, la stessa Associazione sottolinea che l'imposizione di un dispositivo tecnico determinato sarebbe controproducente, soprattutto perché, da un lato, una sola tecnologia specifica non può rivelarsi ottimale per l'insieme dei sistemi di trattamento e di diffusione dei contenuti esistenti o futuri e che, dall'altro, numerose formule possono essere prese in considerazione a seconda del modo in cui i genitori desiderano utilizzare l'informazione che scaturisce dalla classificazione dei contenuti.

2. I dispositivi di controllo parentale nell'universo dei servizi in linea

Se i servizi in linea proprietari e determinati fornitori di contenuti sono sempre stati consci della necessità di tutelare i minori da alcune forme di contenuti, l'adozione di una regolamentazione specifica negli Stati Uniti ha radicalmente sconvolto i dati del problema.

Il "Télécommunication Act", adottato dal Congresso americano il 1° febbraio 1996, ha introdotto un certo numero di regole in merito ai contenuti che circolano sulle reti elettroniche⁴. In sostanza secondo queste norme, la fornitura consapevole (knowingly) ai minori di contenuti indecenti o manifestamente scabrosi, attraverso reti elettroniche, è illegale.

² In Francia, il CSA ha invitato le emittenti in chiaro (private e pubbliche) a predisporre una classificazione e una segnaletica comuni in materia di programmi che potrebbero nuocere ai minori, nonché un codice di condotta in materia di telegiornali

³ European Association of Consumer Electronics Manufacturers

⁴ Allegate alle disposizioni concernenti il V-chip, queste regole sono ormai note sotto il nome di "Communications Decency Act".

La reazione dell'industria è scattata su un duplice fronte:

- da un lato, ha moltiplicato le iniziative al fine di proporre soluzioni alternative alla regolamentazione, ancora in stato di progetto;
- dall'altro, essa ha attaccato la legislazione allegando la violazione del primo emendamento (principio della libertà di espressione), ottenendo l'annullamento della legge con sentenza della Corte d'appello federale di Filadelfia.

L'annullamento della legge è stato soprattutto basato sulla constatazione che, dal momento che non esiste nessun metodo accettabile che consenta ai fornitori di contenuti di assicurarsi che nessun minore possa avere accesso, la legge contestata avrebbe imposto ai fornitori di censurare tutti i contenuti indecenti cui gli adulti per contro hanno diritto di accesso a norma della costituzione⁵.

Meccanismi di controllo sono stati sviluppati a vari livelli.

A livello del fornitore di contenuti, i meccanismi utilizzati sono i seguenti:

- l'inserzione di una ***pagina di avvertenza*** che mette in guardia l'utente contro il carattere potenzialmente problematico del sito o del contenuto cui vuole accedere (warning page); si tratta piuttosto di un'informazione che di una forma di tutela, col rischio che agisca più come elemento d'incentivazione che di dissuasione, soprattutto sui minori.
- Il ***controllo dell'età*** prima dell'accesso ai contenuti: il fornitore di contenuti precisa attraverso una nota i requisiti richiesti per l'accesso. Numerosi siti commerciali richiedono diverse forme di garanzia come: domanda scritta di accesso (via e-mail o posta) o domanda di pagamento attraverso carta di credito. Alcune imprese tentano peraltro di centralizzare il processo soprattutto perchè possano beneficiarne siti non commerciali: contro il pagamento di una modica somma a mezzo carta di credito, l'utente riceve un codice personale d'identificazione che gli consentirà di accedere all'insieme dei siti affiliati.
- La ***ricomposizione dell'offerta di contenuti su server specifici*** ("cache-based systems"): in questo caso l'operatore predispone una rete chiusa nella quale consente l'accesso soltanto a determinati contenuti selezionati tra l'insieme dei contenuti disponibili su Internet. Una volta approvati, questi contenuti possono essere classificati e, al tempo stesso, si possono aprire accessi differenziati sulla base di codici personali di identificazione. La scelta dei contenuti è quindi limitata a quelli approvati, ma il sistema offre una grande sicurezza. Esso è stato in particolare sperimentato per l'accesso su Internet via cavo e per l'accesso alle scuole.

⁵ "A wealth of persuasive evidence... proved that it is either technologically impossible or economically prohibitive for many of the plaintiffs to comply with the CDA without seriously impeding their posting of on line material which adults have a constitutional right to access".

I *fornitori di accessi* che non forniscono direttamente o che forniscono raramente contenuti non hanno interesse ad instaurare sistemi di controllo sistematico dei contenuti stessi. Possono tuttavia essere interessati a contribuire alla lotta contro i contenuti illeciti ai fini del bloccaggio di siti preliminarmente identificati ("lista nera"). A prescindere dai problemi legati alla difficoltà di aggiornamento permanente delle liste e a prescindere dal rischio di bloccare en passant dei contenuti leciti, è chiaro che tale sistema non può rispondere al problema specifico della tutela dei minori (che necessiterebbe il bloccaggio sistematico di contenuti a cui gli adulti devono poter accedere).

Per contro, alcuni fornitori potrebbero offrire degli *accessi ristretti* (ad esempio destinati ai minori (servendosi di diversi metodi di filtraggio, bloccaggio o preselezione dei siti). Si tratterebbe in tal caso di un servizio supplementare, che postula investimenti specifici e che va distinto dalla semplice fornitura di accessi.

A livello dell'*utente*, diversi sistemi di tutela consentono ai genitori un accesso completo ad Internet (ovvero ad un servizio in linea "proprietario"), controllando e limitando al tempo stesso l'accesso dei minori. Questi sistemi, estremamente vari, sono tutti basati su programmi informatici la cui sicurezza dipende ampiamente dalla sofisticazione del prodotto.

A prescindere dall'identificazione preliminare degli utenti, che è caratteristica comune a tutti i sistemi, differenti funzionalità sono proposte:

Comparazione delle caratteristiche di alcuni pacchetti software

	Cyber Patrol*	CYBERSitter	Internet Filter*	Net Nanny	NetShepherd	Parental Guidance	SNAG	Surfwatch
Prezzo	\$49.95	\$39.95	\$40,00	\$39.95	Gratis	-	n.d.	\$49.95
Blocco dei siti	si	si	si	si	si	si	si	si
Frequenza di aggiornamento della "blacklist"	settimanale	quotidiana	nessuna	due volte al mese	-	-	-	mensile
costo di aggiornamento	\$39.90 p.a. (primi sei mesi gratis)	gratis	-	gratis	-	-	-	\$5.95 al mese
Standard di filtraggio	PICS, SafeSurf, RSACi	VCR, PICS, SafeSurf, RSACi	-	PICS, SafeSurf	Net Shepherd Global Ratings Bureau, PICS	McKinley Group	-	PICS, RSACi
costo di aggiornamento	-	-	-	-	\$5.95 per annum for NSGRB	-	-	-
Opzione di filtraggio	-	parola-chiave or tipo di files	parola-chiave	parola-chiave or tipo di file	PICS-based	-	parola-chiave	parola-chiave
Possibilità di modifica di lista/filtro	si	si	si	si	-	si	si	no
Controllo degli accessi	no	si	si	si	-	si	si	no

* - versioni gratuite, ma più limitate, del software sono disponibili

Fonte : Hydra

3. Educazione ai media

In materia di tutela dei minori e della dignità umana nei nuovi servizi, la maggior parte degli obiettivi anzidetti sono del tutto pertinenti.

L'uso di nuovi strumenti, soprattutto informatici, deve essere ancora ampiamente incoraggiato nelle scuole. L'apprendimento dei media attraverso la pratica resta qui una formula pertinente. Ma l'informazione dei genitori sembra anche fondamentale: a cosa servirebbe un dispositivo di controllo parentale se i genitori devono chiedere ai loro figli d'installarlo o di programmarlo? L'educazione all'immagine consentirebbe di sviluppare il senso critico degli adolescenti e di rafforzare le esigenze in termini di qualità e di varietà dei contenuti audiovisivi. Peraltro, l'educazione all'immagine produrrebbe effetti a lungo termine, consentendo alle future generazioni di genitori di meglio far fronte alle loro responsabilità educative. La sensibilizzazione e l'informazione dei genitori sugli effetti nocivi cui possono essere esposti i loro figli, si pongono quindi come altrettanti corollari indispensabili alla loro crescente responsabilizzazione.

Un dibattito è aperto su questi temi all'interno dei circoli educativi in tutti gli Stati Membri, ed esperimenti e ricerche vengono occasionalmente condotti, specialmente a livello locale. Le iniziative per incrementare l'attenzione ed il coinvolgimento degli adulti nell'educazione ai media sono molto meno sviluppate, potendosi citare tra i possibili esempi le seguenti misure:

- nei Paesi Bassi, il "Kinderkast" - un'organizzazione non governativa - ha in particolare come fine istituzionale la sensibilizzazione sui vari aspetti del rapporto del minore a fronte della televisione. I mezzi di cui l'organizzazione si avvale sono svariati: giornale d'informazione; materiale pedagogico destinato ai minori, ai genitori e agli educatori; ricerche sul consumo televisivo da parte dei minori; monitoraggio della programmazione televisiva ...
- In Spagna, il Ministero degli affari sociali ha pubblicato un opuscolo⁶ di sensibilizzazione sull'impiego della televisione e dei nuovi servizi nella famiglia.

⁶ Dal titolo "Que miras, Que haces, la familia, las niñas y los niños ante la televisión y las nuevas pantallas".

- Nel Regno Unito, il "National Council for Educational Technology" ha promosso diverse iniziative al fine di assistere i professori e gli alunni a trarre profitto dalle nuove tecnologie. In particolare ha pubblicato alcuni documenti sulle nuove reti di comunicazione, e, segnatamente, un opuscolo destinato alle scuole, in cui si affronta la problematica della pornografia su Internet e si propone una serie di iniziative che le scuole potrebbero prendere in materia.
- Negli Stati Uniti, il "National center for Missing and Exploited Children" ed "l'Interactive Services Association" hanno pubblicato congiuntamente un documento dal titolo "la sicurezza dei minori sulle autostrade dell'informazione" nell'intento di assistere i genitori a capire la natura dei servizi in linea, d'Internet o di BBS.

Se alcuni incontri di notevole portata sono stati talvolta organizzati a livello europeo intorno a questi diversi aspetti dell'educazione ai media, lo scambio d'informazioni e di buone pratiche, come pure la costituzione di reti su scala europea o mondiale, sono ancora embrionali.

4. La promozione dei contenuti di qualità destinati ai minori

In alcuni Stati membri, l'analisi del rapporto tra media e minori ha portato a privilegiare il miglioramento dell'offerta di programmi destinati ai minori. Tenuto conto delle specifiche difficoltà inerenti alla produzione e alla distribuzione dei programmi (come adeguare i programmi alle varie categorie di età? Come finanziare programmi destinati ad un pubblico che non ha ancora lo status di consumatore solvibile? Come trovare sbocchi per questi programmi "nicchie"?) le autorità pubbliche e/o gli stessi operatori economici hanno predisposto delle politiche di promozione di programmi di qualità.

Tali politiche riguardano principalmente il cinema e la televisione. Nel settore dei servizi in linea e d'Internet, resta ancora tutto da fare per promuovere lo sviluppo di siti di qualità destinati ai minori. La classificazione e l'etichettatura di contenuti adattati ai minori (soprattutto attraverso "white lists") costituisce la prima tappa in tal senso. Altre forme d'incentivazione, analoghe a quelle predisposte per altri media, possono anche rivelarsi pertinenti.

5 La promozione dei sistemi di controllo parentale e dell'etichettatura dei contenuti

Lo sviluppo di sistemi di filtraggio basati su contenuti etichettati corrisponde quindi appieno alle esigenze di una vera e propria responsabilità parentale ed educativa: si tratta di disporre del massimo d'informazioni sui contenuti disponibili per automatizzare in seguito, attraverso dispositivi di controllo, selezioni accessibili secondo criteri rispondenti alle esigenze familiari (età dei fanciulli, sensibilità e scelte educative). Necessario nell'ambiente dei servizi decentrati, questo dispositivo può rivelarsi un utile complemento ad altri dispositivi nel contesto dei servizi centralizzati.

Per rendere operativi sistemi del genere occorre comunque riunire i seguenti elementi:

- fornitura d'informazioni sui contenuti (classificazione/etichettatura)
- associazione di queste informazioni ai contenuti di cui trattasi (codificazione)
- trasmissione delle stesse informazioni al posto di accesso ai contenuti (trasmissione)
- lettura delle stesse informazioni mediante un dispositivo di controllo (decodificazione)
- fornitura di dispositivi di controllo agli utenti.

La classificazione/marcatura del materiale, indipendentemente dal mezzo o dalla rete che lo trasmette è una chiara priorità: senza di essa non avrebbe senso sviluppare soluzioni per le stadi successivi del processo. Allo scopo di assicurare una perfetta compatibilità delle varie fonti di classificazione sarebbe utile poter definire delle categorie comuni, basate, ad esempio, sull'età minima per la visione ovvero sul tipo di contenuto (nudità, erotismo, violenza, turpiloquio, ecc.).

Le tre fasi successive (codificazione, trasmissione e decodificazione) sono neutre dal punto di vista dell'evoluzione dei contenuti. Per contro, esse pongono la questione della compatibilità tra etichette di provenienza diversa e la molteplicità dei dispositivi di controllo (hardware o software) destinati ad essere impiegati. È importante in questo settore cercare la massima compatibilità possibile sulla base di standard aperti, non proprietari.

La fornitura di dispositivi di controllo solleva due distinte questioni: innanzitutto, in termini di sviluppo e produzione da parte delle industrie interessate; in secondo luogo, in termini di commercializzazione e di fornitura agli utenti.

Lo sviluppo spontaneo di svariati sistemi di controllo parentale per Internet o altri tipi di servizi, sta a dimostrare che le industrie sono capaci di sviluppare rapidissimamente dispositivi che tengano conto delle esigenze degli utenti e dell'ambiente generale dei servizi disponibili. Gli elementi di standardizzazione e di promozione dell'etichettatura dei contenuti summenzionati non possono che rafforzare questa tendenza e abbassare il prezzo dei prodotti; per contro, qualsiasi intervento inteso a definire od imporre un dispositivo specifico potrebbe paralizzare artificialmente sviluppi promettenti.

La commercializzazione o la fornitura agli utenti di dispositivi di controllo parentale solleva questioni più complesse. Nei servizi in cui i dispositivi di controllo parentale costituiscono la sola forma efficace di tutela dei minori, la fornitura dei dispositivi (ovvero l'offerta agli utenti) dovrebbe essere sistematica, senza tuttavia interferire nella concorrenza tra differenti tipi di dispositivi in modo da garantire ulteriori progressi nei sistemi offerti.

