



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Al Presidente della 8^a Commissione del Senato

Al Presidente della VII Commissione della
Camera dei deputati

Al Presidente della IX Commissione della
Camera dei deputati

Al Presidente della XIV Commissione della
Camera dei deputati

Al Capo del Dipartimento per gli affari
giuridici e legislativi presso la Presidenza del
Consiglio dei ministri

Oggetto: schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018. (Atto n. 288). Parere dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 12 luglio 2011, n. 112.

1. Premessa

1.1 Istituzione e compiti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Questa Autorità garante è stata istituita con la legge 12 luglio 2011, n. 112, con la finalità di promuovere la cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali e in particolare dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, firmata a New York il 20 novembre 1989 (a seguire Convenzione ONU).

La legge istitutiva le attribuisce il potere di partecipare alla formazione degli atti normativi relativi alle persone di minore età esprimendo il proprio parere "sui progetti di legge all'esame delle Camere e sugli atti normativi del Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza." (articolo 3, comma 3).

È, pertanto, nell'esercizio di tale potere, che rappresento alcune sintetiche osservazioni in merito allo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, sottoposto ai pareri di codeste Commissioni.

1.2. Il Comitato Onu a proposito di ambiente digitale

Quando entra in contatto con l'ambiente digitale il minore non entra in relazione solo con macchine e algoritmi, ma, per mezzo del digitale, si interfaccia con il mondo degli adulti, con quello dei pari, con quello dei fornitori di servizi online, con l'ambiente circostante.

Trattandosi di relazioni entrano in gioco interessi e diritti, come quelli alla libertà di espressione, a informarsi, alla riservatezza, all'educazione, a un armonico sviluppo e a rimanere esenti da maltrattamenti, abusi e violenze. Ma anche i diritti al gioco, alla socialità e alla partecipazione.

In questo senso, il Comitato per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza presso le Nazioni Unite nel Commento Generale n. 25 presentato il 2 marzo 2021, in cui sono stati elencati i diritti previsti nella Convenzione ONU che devono essere tutelati nel rapporto con il mondo digitale, individuando, per ciascuno di essi, gli interventi che dovranno essere posti in essere dagli Stati parte, tra cui, in particolare, l'accesso all'informazione (art.17), la libertà di espressione (art.13), di pensiero, coscienza e religione (art.14), di associazione e riunione (art.15), il diritto alla privacy, all'identità ed alla registrazione al momento della nascita (artt.7 e 8), il diritto all'educazione (art.28), alla cultura, al gioco ed alle attività ricreative (art.31), ed individuando alcuni specifici ambiti di tutela, quali la violenza contro i minori (art.19), la salute (art.24), l'ambiente familiare (art.20) i minori con disabilità (art.23), la protezione da tutte le forme di sfruttamento (artt.34 e 36).

In particolare, sulla libertà di pensiero, coscienza e religione, il Comitato incoraggia gli Stati a garantire che i sistemi automatizzati o i sistemi di filtraggio delle informazioni del digitale non vengano utilizzati per influenzare e condizionare il comportamento o le emozioni dei minorenni o per limitare le loro opportunità o il loro sviluppo.

1.3 La direttiva (UE) 2018/1808

La direttiva (UE) 2018/1808 – che il presente schema di decreto recepisce – nel garantire il corretto funzionamento di un mercato unico dell'Unione europea per i servizi di media audiovisivi, ha aggiornato la disciplina sui servizi di media audiovisivi alla luce dell'evoluzione tecnologica e di mercato, riordinando le disposizioni del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. Essa inoltre ha inteso fornire un livello adeguato di protezione dei consumatori e dei minori.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Come si evince già dai suoi “considerando”, la direttiva si fa carico del tema della tutela dei minori, estendendo alcune regole audiovisive alle piattaforme di condivisione video e ai contenuti audiovisivi condivisi su determinati servizi di social media, con un intervento di armonizzazione che rimette agli Stati membri l’adozione di misure volte a fornire un livello più elevato di protezione.

In questa prospettiva si demanda agli Stati membri il compito di adottare misure (quali la scelta dell’ora di trasmissione, gli strumenti per la verifica dell’età o altre misure tecniche) volte a garantire che i minori, di regola, non vedano o ascoltino servizi di media audiovisivi potenzialmente lesivi per il loro sviluppo fisico, mentale o morale.

La novità più importante contenuta nella direttiva 2018/1808 riguarda la tutela dei minori con riguardo ai contenuti trasmessi attraverso le nuove piattaforme per la condivisione di audio e video, anche quando si tratta di contenuti generati dagli utenti o in modo automatizzato o con algoritmi. Intervenendo sulla direttiva 2010/13/UE, essa ha rafforzato le disposizioni in materia di tutela dei minori imponendo quindi agli Stati membri di introdurre misure volte ad assicurare che i fornitori di piattaforme per la condivisione di video soggetti alla loro giurisdizione adottino misure adeguate a tutelare i minori “*da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che possano nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale*”.

Difatti gli aspetti critici legati al mondo dei social si amplificano per la fascia di utenza dei minori, particolarmente esposti ai pericoli della rete. Sebbene l’uso della rete rappresenti ormai una parte imprescindibile della vita quotidiana dei ragazzi, la loro più limitata capacità di autodeterminarsi nonché la maggiore vulnerabilità, pongono esigenze di prevenzione dalle insidie del mondo virtuale.

Il legislatore europeo nel valorizzare la necessità di porre barriere all’accesso alla rete e ai suoi contenuti intende fornire adeguati ed efficaci strumenti di tutela al fine di evitare che i minori possano venire a contatto con materiali idonei a turbare l’equilibrio complessivo di una personalità in formazione.

Si prevede inoltre che gli Stati membri, al fine di adottare le misure volte a tutelare gli interessi dei minori, debbano incoraggiare il ricorso alla co-regolamentazione mediante l’adozione di codici di condotta adottati a livello nazionale o a livello dell’Unione, concepiti in modo da essere ampiamente accettati dai principali soggetti interessati a livello nazionale ovvero a livello europeo.

È importante sottolineare una doppia linea di intervento che anche la direttiva contempla: una che opera sul piano della regolamentazione e della co-regolamentazione e un’altra su quella dell’educazione e sensibilizzazione, sia dei minorenni che degli adulti.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

1.4. Educazione alla cittadinanza digitale. La normativa italiana.

Si rammenta che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (Coe) il 21 novembre 2019 ha adottato la Raccomandazione CM/REc(2019)10 sullo sviluppo e la promozione dell'educazione alla cittadinanza digitale, introducendo delle linee guida sulla base delle quali gli stati membri sono invitati a rivedere norme, politiche e prassi, inclusi i programmi di apprendimento. Gli stessi principi, sempre secondo il Coe, andrebbero implementati nell'educazione formale, non formale e informale e ne andrebbe misurato l'impatto.

Sempre il Coe sottolinea un aspetto essenziale, vista la velocità e mutevolezza dei cambiamenti nell'ambiente digitale: gli Stati devono assicurare un'adeguata formazione iniziale e un aggiornamento costante ai docenti e agli altri soggetti coinvolti nel processo educativo.

Nell'ordinamento italiano la legge 20 agosto 2019, n. 92 recante "*Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*" dedica l'articolo 5 a quella che la rubrica definisce "Cittadinanza digitale". Anche in questo caso, si pone l'accento sulle competenze da sviluppare gradualmente, tenendo conto dell'età degli alunni e degli studenti.

La legge prevede, altresì, che il Ministero dell'istruzione convochi ogni due anni la Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell'adolescente digitale, della quale è chiamata a far parte anche questa Autorità garante, per verificare l'attuazione della norma sull'educazione alla cittadinanza digitale, diffonderne la conoscenza tra i soggetti interessati, valutare eventuali esigenze di aggiornamento. La Consulta è tenuta a presentare periodicamente al Ministro dell'istruzione una relazione sullo stato di attuazione della legge e segnalare eventuali iniziative di modifica che ritenga opportune. Questo perché si possano sollecitare un rafforzamento della didattica digitale, la sperimentazione di nuove metodologie, avviare un percorso condiviso con gli altri attori coinvolti: genitori, famiglie e operatori della comunicazione.

1.5 Tavolo tecnico sulla tutela dei diritti dei minori in rete nel contesto dei social networks, dei servizi e dei prodotti digitali.

Questa Autorità, unitamente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Garante per la protezione dei dati personali fa parte del Tavolo tecnico sulla tutela dei diritti dei minori in rete nel contesto dei social networks, dei servizi e dei prodotti digitali, istituito dal Ministro della Giustizia con DM 21 giugno 2021.

Il Tavolo nasce allo scopo di individuare misure tecniche e interventi legislativi finalizzati a tutelare i diritti dei minorenni nell'uso dei social network, dei servizi online e dei prodotti digitali connessi alla Rete.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Sul piano della regolamentazione il Tavolo si prefigge di individuare soluzioni per un'efficace verifica dell'età degli utenti, non solo per l'accesso alle piattaforme, ma anche affinché l'offerta dei servizi e le informative per il consenso del trattamento dei dati siano adeguate all'età. Altra finalità è quella di regolamentare e proteggere i minori dallo sfruttamento dell'immagine e proteggerli dall'uso improprio dei loro dati personali, incluso il tracciamento privo di finalità indirizzate alla loro tutela (misure contro l'adescamento e/o la pedopornografia).

Sul piano dell'educazione e della sensibilizzazione, il Tavolo propone, altresì, di individuare iniziative per arginare fenomeni quali lo *sharenting*, ossia la condivisione sui social di dati e soprattutto di immagini dei figli da parte dei genitori. Allo stesso modo indicare azioni per contenere e disciplinare fenomeni di sfruttamento quali quelli relativi ai *baby influencer*.

Data la complessità e specificità dei temi trattati e al fine di sviluppare utili forme di collaborazione verranno avviati approfondimenti e confronti congiunti tra stakeholder pubblici e privati, società civile, esperti.

La presenza dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è legata all'opportunità di completare quello che è un approccio tecnico, legato alle competenze in materia degli altri soggetti presenti al tavolo, con l'approccio che discende dai principi della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In particolare, i diritti di bambini e ragazzi a esprimersi, informarsi, giocare e socializzare devono essere assicurati, ma a condizione che ciò da un lato non incida sul loro benessere psicofisico e dall'altro non comprometta il loro armonico sviluppo.

2. Sullo schema di decreto legislativo proposto dal Governo.

Ciò premesso, con riferimento allo schema di decreto legislativo in esame, si osserva quanto segue.

Il Capo II dello schema, intitolato "*Tutela dei minori nella programmazione televisiva*" prevede, all'art. 38 "*Disposizioni a tutela dei minori*" una disciplina articolata a tutela dei minori che si caratterizza per la vastità delle prescrizioni, graduate in funzione del livello di accorgimenti necessari per garantirne l'efficacia, molte delle quali sono individuate direttamente dalla legge. A queste si aggiungono quelle di maggior dettaglio, rimesse all' Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con procedure di co-regolamentazione in relazione alle quali vengono individuati criteri generali da rispettare (comma 5).

Ancora, il successivo comma 10 della stessa disposizione prevede che il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro dell'istruzione, con il Presidente del Consiglio dei Ministri realizzino campagne scolastiche per un uso corretto e consapevole del mezzo televisivo



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

nonché di programmi con le stesse finalità rivolti ai genitori, utilizzando a tal fine gli stessi mezzi televisivi.

L'art. 39, al comma 6, prevede che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenta al Parlamento, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sulla tutela dei diritti dei minori, sulle misure adottate e sulle sanzioni irrogate. Viene, altresì, stabilito che detta Autorità invia alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza una relazione informativa sulle attività di sua competenza in materia di tutela dei diritti dei minori, corredata da eventuali segnalazioni, suggerimenti od osservazioni.

Gli artt. 41 e 42, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva, contengono specifiche norme in merito al ruolo che hanno i fornitori di piattaforme che – in quanto stabiliti sul territorio nazionale – soggiacciono alla giurisdizione italiana e al controllo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che può limitare la libera circolazione di programmi, di video generati dagli utenti e di comunicazioni commerciali audiovisive veicolati da una piattaforma per la condivisione di video il cui fornitore è stabilito in un altro Stato membro, se diretti al pubblico italiano. Tale limitazione è possibile a fini di tutela dei minori, di lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché a garanzia di tutela della dignità umana e dei consumatori. Specifiche misure di tutela sono previste per la protezione dei minori da programmi e video che possano nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale.

In particolare, l'art. 42, al comma 5, prevede la predisposizione di linee guida da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con cui vengono indicati i criteri specifici cui devono uniformarsi i codici di condotta attraverso i quali detta Autorità promuove forme di coregolamentazione e di autoregolamentazione. La norma precisa al comma 4 che i codici di condotta contengono anche misure finalizzate a ridurre in maniera efficace l'esposizione dei minori di anni dodici alle comunicazioni audiovisive commerciali relative a prodotti alimentari, la cui assunzione eccessiva non è raccomandata.

Le norme in questione, la cui finalità è offrire una protezione adeguata ai minorenni, non prevedono però un coinvolgimento di questa Autorità garante, istituita proprio al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età anche in ottica trasversale e sinergica con tutti gli attori istituzionali coinvolti.

A parere della scrivente è quindi necessario che le disposizioni in esame vengano modificate e integrate prevedendo la partecipazione di questa Autorità in relazione alle già ricordate competenze attribuite dalla legge n. 112 del 2011 di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali e in particolare dalla Convenzione ONU.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Nella medesima direzione si è espresso il Consiglio di Stato che, nel parere interlocutorio n. 01582/2021 sullo schema di decreto proposto dal Governo, ha già evidenziato profili di competenza dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza in relazione ai criteri e principi di delega di all'art. 3, comma 1, lett. b), g), h) e i) della legge 22 aprile 2021, n. 53 (recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea- Legge di delegazione europea 2019-2020 ") che riguardano la predisposizione di misure volte ad assicurare un'adeguata e specifica tutela dei minori.

3. Conclusioni. Proposte di modifica.

Alla luce di quanto esposto, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età ai sensi della legge n. 112 del 2011, si propone la seguente riformulazione degli articoli 38, 39 e 42 del testo:

-art. 38, comma 5, : *L'Autorità, al fine di garantire un adeguato livello di tutela della dignità umana e dello sviluppo fisico, mentale e morale dei minori, **sentita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**, adotta, con procedure di co-regolamentazione, la disciplina di dettaglio contenente l'indicazione degli accorgimenti tecnici idonei a escludere che i minori vedano o ascoltino normalmente i programmi di cui al comma 3, fra cui l'uso di numeri di identificazione personale e sistemi di filtraggio, di verifica dell'età o di identificazione, nel rispetto dei seguenti criteri generali ...omissis";*

art. 38, comma 10: *"Il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro dell'istruzione, con il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero, se nominata, con l'Autorità delegata all'editoria e con **l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**, dispone la realizzazione di campagne scolastiche per un uso corretto e consapevole del mezzo televisivo, nonché di programmi con le stesse finalità rivolti ai genitori, utilizzando a tale fine anche gli stessi mezzi radiotelevisivi, in orari caratterizzati da ascolti medi elevati e soprattutto nella fascia oraria compresa tra le ore 19:00 e le ore 23:00, e in particolare i mezzi della società concessionaria del pubblico servizio radiofonico, televisivo e multimediale";*

art. 39, comma 6: *"L'Autorità presenta al Parlamento, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sulla tutela dei diritti dei minori, sulle misure adottate e sulle sanzioni irrogate. Ogni sei mesi, l'Autorità invia alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza di cui alla legge 23 dicembre 1997, n. 451 e, **per conoscenza, all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**, una relazione informativa sulle attività di sua competenza in materia di tutela dei diritti dei minori, corredata da eventuali segnalazioni, suggerimenti od osservazioni.*



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

- **Art. 42, comma 5, :** *“L’Autorità, con proprio provvedimento, adotta, **sentita l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza**, apposite linee guida con cui indica i criteri specifici informativi dei codici di condotta di cui al comma 3, alla luce della natura del contenuto in questione, del danno che questo può causare, delle caratteristiche della categoria di persone da tutelare nonché di tutti i diritti e gli interessi legittimi, compresi quelli dei fornitori della piattaforma per la condivisione di video e degli utenti che hanno creato o caricato contenuti, nonché dell’interesse pubblico generale. omissis”.*

Alla luce di quanto esposto, si auspica che le osservazioni formulate siano condivise al fine dell’adozione di ogni opportuna iniziativa nel senso indicato.

Cordiali saluti

Carla Garlatti