

---

# La tutela dei minori nella direttiva 2018/1808\*

Filippo Donati

## Abstract

La tutela dei minori rispetto alla diffusione dei contenuti sui media è al centro del dibattito da anni. Lo sviluppo e il cambiamento delle modalità di offerta di prodotti comunicativi derivanti dai nuovi media ha accelerato la riflessione sul punto e il tentativo di individuare soluzioni capaci di bilanciare i diversi interessi e diritti coinvolti nel binomio minori/comunicazione.

La normativa europea fornisce un quadro di riferimento complesso rispetto al quale il legislatore italiano ha da tempo realizzato una disciplina specifica. L'articolo analizza i punti di forza e di debolezza della direttiva 2018/1808, l'ultima importante riforma della disciplina europea sui servizi media audiovisivi, in particolare laddove introduce il divieto di sponsorizzazione di prodotti dannosi per la salute, l'estensione del divieto del *teleshopping* alle piattaforme online e quello della diffusione di contenuti pedopornografici, violenti, di incitamento all'odio e terroristici anche nelle piattaforme di *videosharing*.

The protection of minors from media content distribution has been at the heart of the debate in the last years. Developments and changes in the commercial communications resulting from new media have certainly speeded up reflections on the topic. This also had an impact on the attempts to find solutions aimed at balancing interests and rights involved in the combination minors/communication. In this respect, EU law provides for a complex framework, which constitutes the foundation of the Italian specific regulation on the issue. This essay focuses on the strengths and weaknesses of Directive 2018/1808, which is the last important reform of the EU legal framework on audiovisual media services. Thus, it analyzes, among other things, the prohibition of unhealthy products' sponsorship, the extension of the *teleshopping* ban to online platforms and, finally, how and why the ban concerning child pornography, harmful content, hate speech and terrorism has been extended to *videosharing* platforms.

## Sommario

1. Premessa. – 2. Tutela dei minori e servizi audiovisivi nella normativa italiana. – 3. Tutela dei minori e servizi audiovisivi nella normativa europea. – 4. La direttiva 2018/1808 sui sistemi di media audiovisivi: considerazioni in materia di protezione dei minori.

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio anonimo, in quanto riproduce la relazione presentata dall'A. al convegno "Il nuovo quadro regolamentare europeo dell'audiovisivo" (Milano, Università Bocconi, 21 settembre 2018).

## Keywords

Servizi di media audiovisivi, Direttiva SMAV, Tutela dei minori, Audiovisivo, Media

---

## 1. Premessa

L'utilizzo di massa della rete Internet e l'influenza della televisione sui comportamenti dei giovani impongono una riflessione mirata sul rapporto tra media e minori. Rapporto, questo, tanto serio e complesso da giustificare la ricerca di soluzioni improntate a un utilizzo corretto di questi strumenti e a un costante aggiornamento del quadro normativo delle tutele giuridiche verso bambini e adolescenti.

Il binomio media e minori è al centro dei dibattiti da diversi anni, sostanziando un ambito di riflessione che si articola in una pluralità di oggetti di studio e di questioni problematiche messe a fuoco da prospettive disciplinari e metodologiche molto diverse. La relazione tra i due termini può infatti generare un ventaglio di percorsi di ricerca che si intrecciano sul medesimo territorio di confine tra l'offerta, storicamente differenziata, di prodotti comunicativi rivolti ai minori, e il loro consumo, che si articola in una fruizione mediale altrettanto ampia e diversificata e che vede come protagonista un soggetto *in fieri*, sia sul piano individuale che su quello sociale.

Si deve certamente convenire sulla natura positiva, di risorsa, offerta dai *new media* al gruppo familiare: una risorsa che può essere utilizzata per avviare nuovi terreni di socializzazione, nuovi ambiti di incontro intergenerazionale, nuovi percorsi di reciproca valorizzazione. Una risorsa per l'educazione quindi, uno spazio sociale, anche se virtuale, una porzione simbolica del nostro mondo in cui si compiono esperienze che coinvolgono l'identità personale e di gruppo, i valori e le regole della convivenza. Eppure, tutelare oggi i minori significa (anche) dotarli di strumenti legislativi efficaci che garantiscano loro un utilizzo corretto e il più possibile immune dai plurimi e complessi pericoli a cui sono esposti nella fruizione dei media e dell'ambiente digitale in generale.

Dunque, oltre un'azione "positiva" volta a far sì che il sistema dell'informazione concorra alla continua formazione del fanciullo, le Istituzioni sono oggi chiamate a svolgere anche una funzione "negativa" indirizzata al controllo e alla prevenzione dei rischi a cui, attraverso la rete e i media, il minore è continuamente esposto mettendo in pericolo il suo sviluppo mentale e psichico, oltre che fisico<sup>1</sup>. I minori hanno difatti

---

<sup>1</sup> Peralto, quello dell'informazione come strumento che concorre alla formazione del fanciullo è un profilo la cui definizione e applicazione la normativa europea rimette *in toto* al servizio pubblico nazionale di radio-televisione. Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al Trattato di Amsterdam (1997) chiarisce infatti che «Le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico». Dunque sui media e sulle piattaforme di diffusione di contenuti *online* non grava un obbligo concreto di porre in

---

il pieno diritto di utilizzare le nuove tecnologie di comunicazione e gli strumenti offerti dal mezzo televisivo, ma non dispongono, ancora, degli strumenti per un'interpretazione critica del messaggio televisivo: da qui la necessità di un'adeguata politica legislativa rivolta a un uso consapevole della televisione e dei media. Insomma, le potenzialità e i rischi dei nuovi mezzi di comunicazione investono le nuove generazioni in modo molto più intenso rispetto a qualunque altra delle generazioni precedenti<sup>2</sup>.

Il tema della tutela dei minori contro i contenuti lesivi che possono essere diffusi attraverso i media è sicuramente avvertito dal legislatore italiano, che, sensibile ai cambiamenti storici e culturali e alla vulnerabilità che caratterizza l'età evolutiva, ha da tempo realizzato una disciplina specifica e articolata in sua tutela<sup>3</sup>.

Sull'argomento la normativa europea fornisce un quadro di riferimento altrettanto complesso intorno al quale i diversi Stati membri sviluppano una loro autonoma e differenziata normativa di settore<sup>4</sup>. Da qui l'opportunità di analizzare il *framework* vincolante delineato dalla direttiva 2018/1808, l'ultima importante riforma della disciplina europea sui servizi media audiovisivi<sup>5</sup>. In particolare, sul fronte della protezione dei minori, la direttiva estende il divieto di sponsorizzazione di prodotti dannosi per la salute e del *teleshopping* anche alle piattaforme *on line* (come già avviene per le tv) e proibisce la diffusione di contenuti pedopornografici, violenti, di incitamento all'odio e terroristici anche nelle piattaforme di *videosharing*. Tutti i servizi (lineari e non lineari) dovranno poi realizzare un sistema di segnalazione e rimozione dei contenuti pericolosi<sup>6</sup>.

Consapevoli che il confronto continuo tra il livello nazionale e il livello europeo non può limitarsi all'elaborazione della norma ma deve attivarsi anche nella fase della sua

---

essere programmi di educazione, obbligo, quest'ultimo, che invece pesa sulla concessionaria pubblica a livello nazionale. In generale, sul ruolo tradizionalmente svolto dalle emittenti pubbliche in Italia, così come in numerosi altri paesi dell'Unione europea, cfr. R. Mastroianni, *Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Le istituzioni del Federalismo*, Suppl. 1, 2006, 109 ss.

<sup>2</sup> V., tra gli altri, M. Betzu, *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2012.

<sup>3</sup> Cfr. *infra* § 2. La normativa italiana distingue, ad esempio, i contenuti formativi della programmazione televisiva da quelli nocivi, che, se non risultano regolati, sono in grado di creare effetti negativi sullo sviluppo psico-fisico del bambino, sviluppo di cui sono responsabili non solo i genitori, ma anche gli istituti scolastici e gli organi giuridici. In particolare, l'art. 4, c. 1, lett. b), del d.lgs. 177/2005 (che riproduce l'art. 4, c. 1, lett. b), della l. 112/2004) distingue i programmi da considerare "potenzialmente nocivi" da quelli "gravemente nocivi" poiché contengono immagini di violenza gratuita, insistita o efferata ovvero pornografiche ovvero che, anche in relazione all'orario di trasmissione, possano nuocere allo sviluppo psicofisico o morale dei minori.

<sup>4</sup> Cfr. *infra* §. 3. Per una valutazione d'insieme dei principali profili della regolamentazione europea dei contenuti audiovisivi v. M. Holoubek – F. Damjanovic – M. Trainer, *Regulating Content – European Regulating Framework for the Media and Related Creative Sectors*, Alphen a/d Rijn, 2007 nonché M. Feintuck – M. Varney, *Regulating Media Markets: The Need for Subsidiarity and Clarity of Principle*, in P. Birkinshaw – M. Varney (eds), *The European Union Legal Order after Lisbon*, Alphen a/d Rijn, 2010, 155 ss.

<sup>5</sup> La direttiva 2018/1808 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 audiotelvisivi, in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato" è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 28 novembre 2018 ed è entrata in vigore il 18 dicembre 2018. Gli Stati membri devono adottare le proprie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per conformarsi alla nuova direttiva entro il 19 settembre 2020.

<sup>6</sup> Cfr. *infra* § 4.

concreta applicazione, è utile interrogarsi sull'effettiva capacità della normativa *de qua* di garantire un'adeguata e concreta tutela ai minori nell'accessibilità e nella fruizione dei media, individuando i punti di forza e i punti di debolezza del sistema di garanzie ivi previste.

## **2. Tutela dei minori e servizi audiovisivi nella normativa italiana**

Nel nostro Paese la tutela dei minori nel mondo dell'informazione è realizzata attraverso diversi livelli di protezione.

L'art. 31 Cost. stabilisce che la Repubblica italiana «protegge [...] l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo»<sup>7</sup>. Tale disposto costituzionale – letto unitamente all'affermazione dell'inviolabilità dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 Cost. e dell'impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della personalità *ex art. 3, c. 2 Cost.*<sup>8</sup> – impegna dunque il legislatore ad adottare una disciplina volta a garantire gli interessi dei minori anche nel settore dei media<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Il secondo comma dell'art. 31 Cost. recita che la Repubblica «protegge [...] la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». Cfr. L. Cassetti, *Art. 31*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

<sup>8</sup> Su cui v. A. Giorgis, *Art. 3, 2° comma*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*

<sup>9</sup> La l. 176/1991 ha ratificato la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989 il cui art. 3 sancisce che «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse del fanciullo deve essere una considerazione preminente». Un assunto, questo, rafforzato dall'art. 16 della medesima Convenzione in cui viene stabilito che «Nessun fanciullo sarà oggetto di interferenze arbitrarie o illegali nella vita privata, nella sua famiglia, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza e neppure di affronti illegali al suo onore e alla sua reputazione. Il fanciullo ha diritto alla protezione della legge contro tali interferenze o tali affronti». Per un commento sulla Convenzione v. M.C. Maffei, *La tutela internazionale dei diritti del bambino*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani, Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, 232 ss. Questa Convenzione è stata successivamente integrata con due Protocolli opzionali, entrambi del 6 settembre 2000, aventi anch'essi valore di accordo internazionale a seguito di ratifica, rispettivamente vertenti sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e sulla vendita dei bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile. In questo contesto si inserisce il d.lgs. 196/2003 (c.d. Codice della privacy) secondo il quale chiunque, e quindi anche il minore, ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano e il loro trattamento deve svolgersi nel rispetto dei diritti, delle libertà personali e della dignità, con particolare riferimento alla riservatezza e all'identità personale. Non solo: l'art. 50 del medesimo d.lgs., richiamando il d.P.R. 448/88, sancisce espressamente «Il divieto [...] di pubblicazione e divulgazione con qualsiasi mezzo di notizie e immagini idonee a consentire l'identificazione di un minore» che si osserva – anche in caso di coinvolgimento a qualunque titolo del minore – in procedimenti giudiziari in materie diverse da quella penale. Cfr. M. Orofino, *Minori e diritto alla protezione dei dati personali*, in M. Orofino – F.G. Pizzetti (a cura di), *Privacy, minori e cyberbullismo*, Torino, 2018, 1 ss. La stessa legge istitutiva dell'Ordine dei giornalisti (l. 69/1963), all'art. 2, sancisce che «è diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà di informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui» estendendo, ovviamente e a maggior ragione, questo principio anche ai soggetti minorenni. V.A. Barbera, *Mezzi di comunicazione televisiva e tutela dei minori*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 dicembre 2009. A tutto ciò devono poi aggiungersi la tutela dell'immagine prevista dal diritto d'autore (l. 633/1941) e le disposizioni specifiche del codice di procedura penale sulla pubblicità dei procedimenti in cui sono coinvolti minorenni.

---

In questa prospettiva il legislatore italiano, sin dal 1990, ha imposto ai *broadcasters* regole di comportamento volte a tutelare lo sviluppo fisico, psichico e morale dei minorenni<sup>10</sup>.

A livello nazionale, la disciplina a protezione dell'infanzia e dell'adolescenza è oggi contenuta nel Testo Unico sui servizi di media audiovisivi<sup>11</sup>, che attua i principi stabiliti dal diritto dell'Unione europea.

In particolare, l'art. 34 del Testo Unico vieta le trasmissioni televisive che possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, come ad esempio i programmi che contengano scene di violenza particolarmente brutale, le scene pornografiche e i film proibiti ai minori di diciotto anni<sup>12</sup>. Il divieto riguarda i c.d. servizi di media audiovisivi lineari, ovvero quei servizi che, gratuitamente o in abbonamento, trasmettono i programmi con una programmazione in sequenza dei vari contenuti che non può essere selezionata o modificata dallo spettatore. Non si applica, invece, ai servizi di media audiovisivi a richiesta (non lineari), ai quali l'utente può accedere selezionando i contenuti da un "catalogo" di audiovisivi. In tal caso, i contenuti per adulti possono essere trasmessi a condizione che siano protetti da un sistema di blocco attraverso un apparato di identificazione e di protezione che assicuri che l'utente è adulto<sup>13</sup>.

I contenuti che possono arrecare pregiudizio (non grave) allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni e i film vietati ai minori di anni 14 possono essere trasmessi solo in una fascia oraria o con accorgimenti volti ad evitare che i minori che si trovano nell'area di diffusione vedano o ascoltino normalmente tali programmi<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Nella prima legge organica di sistema in materia radiotelevisiva – ossia la l. 223/1990 (c.d. "legge Mammi") – è stato normato il principio per cui «È vietata la trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori che contengono scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità» (art. 15, c. 10). La l. 249/1997 ha successivamente istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni cui compete, tra l'altro, la verifica del «rispetto dei codici di autoregolamentazione relativi al rapporto tra televisione e minori e degli indirizzi della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi» (art. 1, c. 6, lett. b), n. 6) e la comminazione delle relative sanzioni in caso di violazione (art. 1, c. 31 e 32). In materia è poi intervenuta la l. 112/2004, il cui art. 10, al c. 1, afferma espressamente che «le emittenti televisive devono osservare le disposizioni per la tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione Tv e minori approvato il 29 novembre 2002». Il c. 2 del medesimo articolo prescrive «specifiche misure a tutela dei minori» nella fascia protetta, con particolare cura per i messaggi pubblicitari richiamando l'attenzione sulle trasmissioni che commentano eventi sportivi, per comunicare ai giovani valori legati a una sana competizione che rifiuti la violenza. Per una ricostruzione generale v. L. Musselli, *Televisione e minori: tutela pubblicitaria*, Milano, 2009.

<sup>11</sup> D.lgs. 177/2005 (su cui cfr. A. Frignani – E. Poddighe – V. Zeno-Zencovich (a cura di), *La televisione digitale: temi e problemi. Commento al D.lgs. 177/05 T. U della radiotelevisione*, Milano, 2005), come modificato dal d. lgs. 44/2010 (che ha dato attuazione alla direttiva 2007/65/CE), dal d.lgs. 120/2012 e, da ultimo, dal d.lgs. 204/2017.

<sup>12</sup> Per individuare i contenuti destinati esclusivamente agli adulti, la legge prevede che sia adottato un sistema di classificazione. Il sistema, approvato con delibera n. 52/13/CSP dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nell'ambito dei programmi audiovisivi da vietare alla visione dei minorenni, individua tre aree tematiche sensibili: violenza; sesso; diritti fondamentali e incolumità della persona.

<sup>13</sup> Cfr. l'art. 34, c. 5 del Testo Unico. Tali accorgimenti tecnici devono consistere in sistemi di filtraggio dei contenuti, ossia di riconoscimento del programma come destinato ad un'utenza adulta e conseguente autenticazione del telespettatore attraverso codici di identificazione personale.

<sup>14</sup> In altri termini, i contenuti e i programmi di questa categoria possono essere trasmessi in orario

L'individuazione degli accorgimenti tecnici idonei ad escludere che i minori vedano o ascoltino normalmente tali programmi è stata affidata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, chiamata ad adottare una apposita disciplina con procedure di co-regolamentazione<sup>15</sup>. All'Autorità è stato demandato anche il compito di stabilire il tempo minimo che le emittenti debbono riservare alle produzioni e ai programmi adatti ai minori ovvero idonei alla visione da parte dei minori e degli adulti. Con tali previsioni il Testo Unico ha recepito il Codice di autoregolamentazione Tv e minori, approvato il 29 novembre 2002<sup>16</sup>.

Il Testo Unico ha poi previsto ulteriori disposizioni a tutela dei minori con riferimento alle trasmissioni pubblicitarie<sup>17</sup>.

### **3. Tutela dei minori e servizi audiovisivi nella normativa europea**

La disciplina del Testo Unico sopra richiamata attua le disposizioni in materia di tutela dei minori contenute nella direttiva sui servizi di media audiovisivi 2010/13/UE (“Direttiva SMAV”) <sup>18</sup>, che ha codificato la disciplina risultante dalle varie modifiche apportate alla direttiva 89/552/CE (televisioni senza frontiere) per effetto delle direttive 97/36/CE e 2007/65/UE.

La direttiva ha infatti stabilito all'art. 27 il divieto di trasmissioni che possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale del minori, la possibilità di

---

diurno soltanto se protetti dal c.d. *parental control*, meccanismo tecnico che consente agli adulti di bloccare la visione e renderla possibile soltanto dopo avere inserito l'apposito codice di sblocco (art. 34, c. 2 d.lgs. 177/2005). Cfr. M.E. Price – S.G. Verhulst (eds), *Parental Control of Television Broadcasting*, London, 2002.

<sup>15</sup> Con la delibera n. 52/13/CSP l'Autorità ha individuato i criteri di classificazione delle trasmissioni televisive che possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori. I contenuti trasmessi sono qualificati sulla base di due parametri: l'area tematica e le principali modalità rappresentative.

<sup>16</sup> Art. 34, c. 6, del Testo Unico. Il “Codice di autoregolamentazione Tv e minori”, sottoscritto nel 2002 come atto di natura privata, è stato recepito in via legislativa dalla l. 112/2004, poi trasfusa nel d.lgs. 177/2005 (modificato dal d.lgs. 44/2010). Con la legificazione operata, il Codice è divenuto vincolante per tutte le emittenti a prescindere dalla sottoscrizione dello stesso e dalla tipologia di piattaforma utilizzata (analogica, satellitare, digitale terrestre, Iptv). Tra le novità del Codice vi sono da un lato la pubblicità degli impegni cui sono tenute tutte le emittenti, dall'altro l'istituzione di un Comitato di controllo (oggi Comitato per l'applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori, a seguito dell'intervento del d.P.R. 72/2007) dotato di poteri di segnalazione e sanzionatori. Cfr. F. Bassan – E. Tosi (a cura di), *Diritto degli audiovisivi*, Milano, 2012. In generale, per una riflessione sui fenomeni autodisciplinari nelle loro varie forme e sulla crisi che, sul finire del secolo scorso, ha investito i tradizionali modelli di produzione normativa v. H. Simonetti, *Codici di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, Napoli, 2009.

<sup>17</sup> Cfr. in particolare gli artt. 36-*bis* (Principi generali in materia di comunicazioni commerciali audiovisive e radiofoniche), 37 (Interruzioni pubblicitarie) e 40 (Televendite) del Testo Unico.

<sup>18</sup> Cfr. la 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 (Direttiva sui servizi di media audiovisivi - versione codificata). Sulla direttiva cfr. R. Mastroianni, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Torino, 2012.

---

trasmettere programmi potenzialmente nocivi soltanto sulla base di accorgimenti volti ad escludere che i minori possano vedere o ascoltare normalmente tali programmi in particolare, per i programmi trasmessi in chiaro, l'obbligo di identificazione con avvertenza acustica ovvero un simbolo visivo durante tutto il corso della trasmissione. La direttiva ha inoltre imposto agli Stati membri l'obbligo di adottare misure volte ad impedire la trasmissione di programmi nocivi per lo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori anche nei servizi a richiesta (art. 12), ed ha stabilito specifiche misure protettive con riguardo alle comunicazioni commerciali (art. 9) ed in particolare alla pubblicità di bevande alcoliche (art. 22).

La direttiva offriva quindi una protezione per i minori con riguardo al settore radiotelevisivo tradizionale. I minori rimanevano quindi scoperti con riguardo ai programmi trasmessi attraverso i nuovi canali messi a disposizione dallo sviluppo tecnologico, ed in particolare con riferimento ai servizi di video a richiesta e alle piattaforme per la condivisione di video e i contenuti audiovisivi dei social network. Eppure l'esigenza di prevedere forme di protezione dei minori con riguardo ai contenuti trasmessi attraverso Internet era sempre più avvertita<sup>19</sup>.

Con riferimento a Internet e alla spiccata interattività che esso favorisce, si delineano oggi nuovi *adverse effects* derivanti dal suo utilizzo, che vanno ben oltre il semplice rischio di imbattersi in contenuti non appropriati. Attualmente – per riprendere la nota classificazione dei rischi enunciata da *EU Kids Online Network* nell'ambito del *Safer Internet Programme*<sup>20</sup> – è possibile distinguere tra: a) *content risk*, ove l'attenzione è posta sulla classica esposizione del minore a contenuti lesivi (violenza, contenuti sessuali, valori negativi, *marketing* insistente); b) *contact risk*, ove rileva il profilo della partecipazione del minore, non necessariamente volontaria, a seguito di un'iniziativa di un adulto (*stalking*, *grooming*, molestie, abuso dei dati personali); c) *conduct risk*, che vede il minore in un contesto relazionale tra pari, protagonista o vittima (*bullying*, *sexting*, violazione di norme sul *copyright*).

Con riferimento a Internet l'Unione europea è intervenuta, a partire dagli anni Novanta, fornendo alcuni importanti indicazioni, non applicabili peraltro soltanto alla tutela dei minori, ma anche, più in generale, alla tutela della dignità umana.

Nella comunicazione del 1996 relativa alle informazioni di contenuto illegale e nocivo<sup>21</sup>, sono poste le premesse per porre una rilevante distinzione tra contenuti nocivi

---

<sup>19</sup> Così L. Musselli, *La tutela dei minori nei nuovi media*, in Aa.Vv., *Da internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Rimini, 2013, 60 ss. Per una ricostruzione dettagliata della normativa di riferimento v. anche A. Spangaro, *Minori e mass media: vecchi e nuovi strumenti di tutela*, Assago, 2011.

<sup>20</sup> Il progetto di ricerca *EU Kids Online* finanziato dal *Safer Internet Programme* della Commissione europea ha analizzato le pratiche d'uso di Internet da parte dei minori e dei loro genitori e le relative esperienze sul piano delle opportunità e dei rischi *on line*. L'indagine è stata condotta in 25 Paesi europei, su un campione di 25.142 bambini e adolescenti di età compresa tra 9 e 16 anni, fruitori di Internet e altrettanti genitori. La ricerca ha indagato, in particolare, le modalità d'uso di Internet, quali sono le principali attività online, le opportunità e i rischi connessi all'esperienza online e gli eventuali benefici o danni che ne conseguono. Una prima versione di questo rapporto è stata presentata in occasione del *Safer Internet Forum* che si è tenuto il 21 ottobre 2010.

<sup>21</sup> Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet", Bruxelles, 16 ottobre 1996, COM(96) 487.

(*harmful content*) che, a certe condizioni, possono essere visti da un pubblico adulto (es. materiale pornografico) e contenuti illegali (*illegal content*), oggetto di previsioni legali di divieti nei Paesi membri (es. pornografia infantile)<sup>22</sup>.

Se i contenuti illegali sono disciplinati da norme penali adottate in ogni Paese membro sulla base di opzioni di politica legislativa che appaiono sempre più frutto di scelte condivise a livello sovranazionale, la definizione dei contenuti nocivi risente invece dei valori morali che risultano caratterizzati da una certa soggettività di apprezzamento e che appaiono fortemente influenzati dalle diverse tradizioni etico-culturali<sup>23</sup>. Di tale aspetto la Commissione risulta pienamente consapevole tanto da adottare un'estrema cautela nel prevedere limitazioni alle libertà informative, suggerendo una risposta (non giuridica, ma) pragmatica al problema della presenza dei contenuti nocivi su Internet, attraverso il filtraggio dei contenuti effettuato a valle da parte dei genitori<sup>24</sup>.

L'esigenza di una formazione a tutela dei minori è stata evidenziata, in termini più ampi, nel «Libro verde sulla tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione»<sup>25</sup>.

Nel 1998, nella prima delle due raccomandazioni dedicate al tema, la tutela dei minori, accoppiata a quella della dignità umana, viene ancora inquadrata nell'ottica (economica) dello sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e di informazione in linea<sup>26</sup>. Dal punto di vista della regolazione, «nel rispetto della diversità degli approcci e delle sensibilità dei diversi Stati membri della Comunità», viene individuato come strumento privilegiato di intervento, con riferimento ai servizi di tipo non televisivo («servizi forniti a distanza, con mezzi elettronici»), l'auto-regolamentazione degli operatori e per la definizione dei modelli auto-regolatori vengono fornite alcune

---

<sup>22</sup> Cfr. F. Casarosa, *Children Protection Online: Uneasy Steps towards a Balance between Risks and Freedoms*, in M. Fernandez-Barrera – N. Gomes de Andrade – P. De Filippi – M. Viola de Azevedo Cunha – G. Sartor – P. Casanovas (eds), *Law and technology looking into the future. Selected essays*, Florence, 2009, 106 ss. Sul punto la Commissione sottolinea come, con riferimento a questa seconda tipologia, non esiste un vuoto giuridico dato che tutte le persone che vi interagiscono (autori, fornitori di materiali, fornitori di servizi, esercenti di rete, fornitori di accesso e utenti) sono soggetti alle leggi vigenti nei rispettivi Stati membri.

<sup>23</sup> Così nella comunicazione COM(96) 487, punto 3, lett. b).

<sup>24</sup> Afferma così la Commissione nella comunicazione citata (comunicazione COM(96) 487, punto 5, lett. c): «Il sistema del filtro, che dà rilievo alla responsabilità dei genitori piuttosto che all'intervento pubblico, gode di un forte sostegno da parte degli operatori del settore e dei gruppi per le libertà civili, che lo giudicano il modo più efficace per risolvere i problemi specifici posti da Internet e tenere conto delle differenze nei canoni di gusto e decenza esistenti tra paesi, comunità e famiglie. Esso costituisce una risposta pragmatica, non giuridica, alla presenza d'informazioni di contenuto nocivo sull'Internet, sebbene l'offerta di tali dispositivi di filtraggio possa in alcuni casi avere ripercussioni giuridiche (ad esempio esonerando da ogni responsabilità i fornitori d'accesso che offrano tali dispositivi)».

<sup>25</sup> Bruxelles, 16 ottobre 1996, COM(96)483 def.

<sup>26</sup> Raccomandazione 98/560/CE del Consiglio del 24 settembre 1998 concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e di informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile ed efficace di tutela dei minori e della dignità umana. In particolare, il raggiungimento di livelli comparabili di tutela dei minori e della dignità umana è visto come un fattore favorevole all'instaurazione di un clima di fiducia necessario alla realizzazione del potenziale dei servizi audiovisivi e di informazione, mediante l'eliminazione degli ostacoli dello sviluppo e la piena competitività della suddetta industria (considerando 10 e 11).



---

indicazioni concrete<sup>27</sup>.

Con la successiva raccomandazione del 2006 si pongono le premesse per una rinnovata e più matura impostazione della problematica dei diritti della personalità. La tutela dei minori risulta adesso decisamente ancorata ad alcuni principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali (in particolare, agli artt. 1 e 24) e si sottolinea la necessità di operare un attento bilanciamento tra le esigenze di protezione dei minori e le libertà informative<sup>28</sup>. L'autoregolamentazione viene considerata un «mezzo supplementare efficace, ma non sufficiente per proteggere i minori dai messaggi a contenuto nocivo»<sup>29</sup> e tra le misure adottabili viene assegnato un ruolo particolare alla *media-education* (che deve essere rivolta in primo luogo ai genitori, agli insegnanti e a chi ha la funzione di cura del minore, ma deve trovare anche spazio direttamente nei programmi scolastici). Specificamente rivolto all'industria dei sistemi audiovisivi è l'invito a sviluppare misure positive a favore dei minori mediante appositi sistemi di filtraggio<sup>30</sup>; ugualmente, al fine di pervenire a soluzioni armonizzate tra i vari Paesi, si prevede un coordinamento di azione tra organismi di regolamentazione, auto-regolamentazione e co-regolamentazione degli Stati membri e lo scambio delle migliori pratiche relativamente a questioni quali la realizzazione di un sistema di simboli descrittivi comuni o messaggi di avvertimento, indicanti la fascia di età che aiuti gli utenti a valutare il contenuto dei servizi audiovisivi e di informazione in linea<sup>31</sup>.

Sulla base delle linee tracciate da tali documenti europei, gli Stati membri hanno adottato soluzioni diversificate per tutelare i minori, quali sono i sistemi di *blacklisting*, *whitelisting*, *walled gardens*, *international content rating system*, filtri<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> V. Allegato “Orientamenti indicativi per la messa in opera, a livello nazionale, di un quadro di auto-regolamentazione per la tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione in linea”. Tali orientamenti si concentrano attorno a quattro punti: a) la consultazione e la rappresentatività delle parti interessate; b) i codici di comportamento; c) gli organismi nazionali che permettono la cooperazione a livello europeo; d) la valutazione nazionale dei quadri di auto-regolamentazione. Al riguardo, la Commissione ritaglia per sé un ruolo di supporto di carattere finanziario, ma anche di facilitatore dei processi auto-regolativi, incentivando la creazione di *network*. Cfr. P. Costanzo, *La regolazione della rete tra libertà di navigazione e uso sicuro delle tecnologie tele comunicative* (“Safer Internet”), in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Dei diritti e dell'eguaglianza. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, 969 ss.

<sup>28</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativa alla tutela dei minori e della dignità umana e al diritto di rettifica relativamente alla competitività dell'industria europea dei servizi audiovisivi di informazione *on line*. V., in particolare, considerando 5.

<sup>29</sup> V. considerando 12.

<sup>30</sup> Nell'Allegato 2 si suggerisce, ad esempio alla lett. a), «la messa a disposizione sistematica degli utenti di un sistema di filtraggio efficace, aggiornabile e di semplice utilizzo, all'atto di sottoscrivere e un abbonamento presso un fornitore di accesso».

<sup>31</sup> Un accenno importante è poi rivolto al divieto di ogni forma di discriminazione basata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni, handicap, età o tendenze sessuali.

<sup>32</sup> Tali metodiche sono ben illustrate nella relazione della Commissione del settembre 2011 “Tutela dei minori nel mondo digitale”, COM/2011/0556 def.

#### **4. La direttiva 2018/1808 sui sistemi di media audiovisivi: considerazioni in materia di protezione dei minori**

La direttiva 2018/1808 ha aggiornato la disciplina sui servizi di media audiovisivi alla luce dell'evoluzione tecnologica e di mercato, introducendo nuove norme a tutela dei minori<sup>33</sup>.

La direttiva ha esteso le misure di protezione dei minori applicabili ai servizi di trasmissione televisiva anche ai servizi di media audiovisivi a richiesta, con un intervento di armonizzazione minima che rimette agli Stati membri adozione di misure volte a fornire un livello più elevato di protezione.

In questa prospettiva la direttiva rimette 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. Tali misure «devono essere proporzionate alla potenziale nocività del programma». Per i contenuti più nocivi, come la violenza gratuita e la pornografia, sono richieste misure più rigorose. I fornitori di servizi di media dovranno fornire ai telespettatori informazioni sufficienti in merito a contenuti che possano nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori<sup>34</sup>.

La previsione sopra richiamata lascia un ampio margine di scelta agli Stati membri. La direttiva in esame distingue, infatti, tra contenuti «che possono nuocere» e contenuti che possono essere «maggiormente nocivi» per lo sviluppo e la salute dei minori. In concreto, però, non sembra agevole distinguere le due fattispecie. Poche indicazioni vengono poi fornite in ordine alle misure da adottare per evitare il pregiudizio dei minori: è sì introdotto un principio di proporzionalità (tanto più il programma può nuocere alla salute, tanto più rigorosa deve essere la misura da adottare), ma il genere di misure da realizzare muta in relazione alle fasce orarie prese in considerazione, agli strumenti di verifica dell'età e ad altre misure tecniche la cui regolazione è rimessa dalla direttiva stessa alle emittenti attraverso strumenti di auto-regolazione.

La nuova direttiva estende ai servizi di media audiovisivi a richiesta le disposizioni in materia di pubblicità. Si tratta, in particolare, del divieto generale di comunicazioni commerciali suscettibili di comportare un pregiudizio fisico, mentale o morale ai minori, o che siano volte a sfruttare la loro inesperienza o credulità o la loro fiducia nei

---

<sup>33</sup> Con la direttiva 2018/1808 il legislatore europeo è intervenuto per far fronte all'innovazione tecnica e tecnologica dei dispositivi funzionali alla visione dei contenuti audiovisivi che ha consentito al consumatore l'accesso a un eterogeneo e multiforme patrimonio multimediale. Il progresso ha infatti comportato l'esigenza di aggiornare il quadro normativo applicabile in materia con l'obiettivo di rispondere alle nuove sfide conseguenti all'evoluzione del mercato, nonché di raggiungere un bilanciamento tra l'accesso ai servizi fruibili *on line*, la tutela dei consumatori e la competitività. In questo contesto, rivestono un ruolo essenziale i media audiovisivi, in particolare gli emittenti radio e TV, le piattaforme *on demand* (es. Netflix, iTunes e Amazon Video) e di condivisione video; i soggetti che operano attraverso tali strumenti saranno, innanzitutto, chiamati a implementare misure adeguate a contrastare i contenuti nocivi che incitano all'odio, alla violenza e al terrorismo, anche al fine di incrementare il livello di protezione e le garanzie a beneficio della platea minorenni.

<sup>34</sup> Cfr. il nuovo art. 6-*bis*, c. 1, della Direttiva SMAV, introdotto dall'art. 10 della direttiva 2018/1808.

---

genitori, negli insegnanti o in altre persone, o comunque che mostrino senza motivo minori che si trovano in situazioni pericolose. Analogamente è stato esteso l'ambito di applicazione del divieto delle pubblicità di alcolici dirette ai minori<sup>35</sup>, nonché il divieto di *product placement* nei programmi televisivi per bambini<sup>36</sup>.

Assai importante, soprattutto in relazione alla diffusione delle nuove piattaforme di diffusione dei contenuti audiovisivi, è il divieto di utilizzare per scopi commerciali i dati personali dei minori raccolti o altrimenti generati dai fornitori di servizi di nel contesto delle misure tecniche di protezione dei minori<sup>37</sup>.

La novità più importante contenuta nella direttiva 2018/1808 riguarda tuttavia 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. La direttiva, infatti, impone ai fornitori di piattaforme per la condivisione di video l'adozione di misure appropriate per tutelare i minori dai contenuti che possono nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale, ferma restando l'esenzione di responsabilità prevista per i fornitori di servizi della società dell'informazione dalla direttiva 2000/31/CE ("Direttiva E-Commerce"), che non sono tenuti a un obbligo generale di sorveglianza o di ricerca attiva di contenuti illeciti<sup>38</sup>.

In questa prospettiva viene inserito all'interno della Direttiva SMAV un nuovo «Capo IX bis», contenente «disposizioni applicabili ai servizi di piattaforma per la condivisione di video». La direttiva impone 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 per tutelare i minori «da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che possano nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale»<sup>39</sup>. Dette misure – che possono consistere, ad esempio, nell'istituzione di meccanismi trasparenti e di facile uso, nell'applicazione di sistemi per verificare l'età degli utenti delle piattaforme o sistemi di controllo parentale – non devono comunque comportare l'introduzione di misure di controllo *ex ante* o al filtraggio dei contenuti nel momento in cui vengono caricati che non siano conformi all'art. 15 della direttiva 2000/31/CE, che limita la possibilità di introdurre sistemi di filtraggio ai casi in cui ciò sia necessario per la prevenzione o la repressione di attività illecite<sup>40</sup>.

In questa prospettiva si rende dunque possibile l'introduzione di strumenti tecnologici di protezione basati sul *filtering* volti alla tutela dei minori, come del resto auspicato già nel «Libro Verde sulla Tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi

---

<sup>35</sup> Cfr. il nuovo art. 9 della Direttiva SMAV, introdotto dall'art. 13 della direttiva 2018/1808.

<sup>36</sup> Cfr. il nuovo art. 22, c. 2, della Direttiva SMAV, introdotto dall'art. 11 della direttiva 2018/1808.

<sup>37</sup> Cfr. il nuovo art. 6-bis, c. 2, della Direttiva SMAV, introdotto dall'art. 10 della direttiva 2018/1808.

<sup>38</sup> Artt. da 12 a 14 della direttiva 2000/31/CE.

<sup>39</sup> Art. 28-ter, c. 1, della Direttiva SMAV, introdotto dall'art. 23 della direttiva 2018/1808.

<sup>40</sup> L'art. 15, c. 2, della Direttiva E-Commerce permette agli Stati membri di «stabilire che i prestatori di servizi della società dell'informazione siano tenuti ad informare senza indugio la pubblica autorità competente di presunte attività o informazioni illecite dei destinatari dei loro servizi o a comunicare alle autorità competenti, a loro richiesta, informazioni che consentano l'identificazione dei destinatari dei loro servizi con cui hanno accordi di memorizzazione dei dati».

e di informazione» del 1996, nella raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998<sup>41</sup>, nella decisione del Parlamento e del Consiglio del 25 gennaio 1999, n. 276<sup>42</sup> e nella decisione del Consiglio del 29 maggio 2000, relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet<sup>43</sup>, nella decisione del Parlamento e del Consiglio dell'11 maggio 2005, n. 854<sup>44</sup>.

Resta peraltro fermo il divieto di introdurre sistemi di filtraggio che permettano una sorveglianza generalizzata ed a tempo indeterminato sulle informazioni immesse in rete, come chiarito dalla Corte di giustizia nelle note decisioni *Scarlet v. Sabam*<sup>45</sup> e *Netlog v. Sabam*<sup>46</sup>.

La direttiva prevede espressamente che gli Stati membri, al fine di adottare le misure volte a tutelare gli interessi dei minori, debbono incoraggiare il ricorso alla co-regolamentazione<sup>47</sup> 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<sup>48</sup>. La Commissione europea invita i fornitori di piattaforme per la condivisione di video a scambiare le migliori prassi relative ai suddetti codici di condotta di co-regolamentazione<sup>49</sup>.

Un così ampio ricorso alla autoregolamentazione o co-regolamentazione può sollevare

---

<sup>41</sup> Cfr. raccomandazione del Consiglio 98/560/CE concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e di informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile ed efficace di tutela dei minori e della dignità umana.

<sup>42</sup> La decisione ha approvato un piano pluriennale di azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, inserendo tra i progetti l'implementazione di meccanismi di filtraggio e classificazione. Specificazioni e modifiche alla decisione 276/1999 sono state successivamente apportate dalla decisione del Parlamento e del Consiglio del 16 giugno 2003, n. 1151. Inoltre con la comunicazione del 15 dicembre 2003, n. 784 la Commissione ha riconosciuto come – proprio a seguito delle iniziative appena citate – fossero stati elaborati filtri Internet affidabili, sottolineando altresì l'impegno adottato per la cooperazione internazionale su tal fronte.

<sup>43</sup> Decisione 2000/375/GAI, che invita gli Stati membri e le industrie a collaborare per la preparazione di filtri e di altri strumenti volti a impedire e individuare la diffusione di materiale di pornografia infantile.

<sup>44</sup> La decisione ha istituito un nuovo programma comunitario pluriennale volto a promuovere un uso più sicuro di Internet e delle nuove tecnologie *on line* (cfr., soprattutto, punto 3, n. 4). Un ulteriore riferimento al *filtering* si rinviene nella successiva decisione del Parlamento e del Consiglio del 16 dicembre 2008, n. 1351, che lo annovera tra gli strumenti tecnologici potenzialmente idonei a contrastare i contenuti illeciti e i comportamenti dannosi *on line*.

<sup>45</sup> Cfr. sentenza della CGUE, C-70/10, *Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (Sabam)* (2011). Per un commento v., *ex multis*, V. Franceschelli, *Piattaforme digitali in un contesto di diritto della concorrenza. Una nuova funzione del diritto della concorrenza nell'era digitale*, in *Rivista di diritto industriale*, 61, 2012, 289 ss.; F. Melis, *La Corte di Giustizia UE pone limitazioni alla tutela del copyright sulla rete. Nota a a CGUE sez. III 24 novembre 2011 (causa C-70/10)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 632 ss. V. anche M. Siano, *La sentenza Scarlet della Corte di Giustizia: punti fermi e problemi aperti*, in F. Pizzetti (a cura di), *Il caso del diritto d'autore*, Torino, 2013, 81 ss.

<sup>46</sup> Cfr. sentenza della CGUE, C-360/10, *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (Sabam) c. Netlog NV* (2012). Al riguardo v., tra gli altri, A. Montanari, *Prime impressioni sul caso SABAM c. Netlog NV: gli internet service provider e la tutela del diritto d'autore online*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2012, 1082 ss.

<sup>47</sup> Cfr. i nuovi artt. 9, cc. 3 e 4, e 28-ter, c. 2 e 4, della Direttiva SMAV.

<sup>48</sup> Cfr. il nuovo art. 4-bis della Direttiva SMAV.

<sup>49</sup> Art. 28-ter, c. 9, della Direttiva SMAV.

---

perplexità sotto due profili.

In primo luogo, il bilanciamento tra la libertà d'impresa e di informazione, da una parte, e gli interessi dei minori, dall'altra parte, dovrebbe essere affidato in linea di principio al legislatore rappresentativo. Si tratta infatti di un settore nel quale rilevano diritti fondamentali ed opera quindi la riserva di legge<sup>50</sup>. La riserva di legge, com'è noto, può essere soddisfatta anche attraverso l'adozione di atti aventi forza di legge (segnatamente, decreti-legge e decreti legislativi)<sup>51</sup> ovvero atti normativi dell'Unione europea<sup>52</sup>, non invece mediante atti di normazione secondaria. In questa prospettiva l'autoregolamentazione e la co-regolamentazione, pur rappresentando strumento idonei a garantire la flessibilità indispensabile per il conseguimento degli obiettivi della direttiva 2010/13/UE, dovrà mantenersi nell'ambito dei principi che il legislatore nazionale è comunque chiamato a definire.

In secondo luogo, il ricorso a strumenti di autoregolamentazione e di co-regolamentazione, oltre a rendere possibile l'adozione di discipline differenziate negli Stati membri, può comportare problemi applicativi. I meccanismi di *soft law*, infatti, sono in linea di principio privi di effetti nei confronti dei soggetti comunque interessati ma formalmente non coinvolti nella redazione del codice di co-regolazione e di autoregolazione.

In ogni caso, una così ampia delega all'autoregolazione e alla co-regolazione rende la nuova disciplina in materia di tutela dei minori assai fluida. Occorrerà quindi aspettare qualche tempo prima di poter dare un giudizio sul funzionamento della direttiva in esame.

---

<sup>50</sup> Per la riserva di legge, come per i diritti di libertà ai quali esso di volta in volta accede, non può più ragionarsi in termini di unicità, dato che non esiste un'unica riserva di legge, né un criterio generale che disponga identica riserva per tutte le libertà. Così F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, 33, che esclude il carattere generale dell'istituto, il quale «si ricollega alle numerose disposizioni costituzionali che lo prevedono». In senso contrario v. G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 54 ss., che invece si riferisce al «principio» di riserva di legge. Occorre quindi differenziare le molteplici riserve di legge previste dalla Costituzione, distinguendole non solo per struttura, cioè in relazione al carattere assoluto (o totale) ovvero relativo (o parziale) di esse, ma anche in relazione alle specifiche finalità di tutela che di volta in volta ne giustificano la previsione. In ragione di tali finalità, la disciplina costituzionale prefigura parzialmente il contenuto della legge chiamata a soddisfare la riserva (che si dirà rinforzata, come nel caso, ad es., dell'art. 21, c. 3, Cost.); in altri casi è specificato il necessario carattere «generale» del disporre della legge rispetto ad altri e più specifici modi di intervento normativo (v., ad es., artt. 16, 21, c. 5, e 33, c. 2 Cost.). Si hanno poi ipotesi in cui la Costituzione impone che la limitazione possa essere introdotta soltanto da «leggi speciali» (v., ad es., art. 14, c. 3, Cost.) oppure da leggi che introducono prescrizioni appartenenti a un certo «tipo» normativo (v., ad es., art. 18, c. 1, Cost.). Peraltro, nel caso della disciplina costituzionale dei diritti di libertà, la riserva di legge non può compiutamente interpretarsi come istituto di garanzia se non facendo riferimento alla complessiva *ratio* che il riconoscimento costituzionale di essi sottintende. Cfr. D. Morana, *Libertà costituzionali e prestazioni personali imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Milano, 2007, 23.

<sup>51</sup> La giurisprudenza costituzionale sulla riserva di legge è vastissima, data l'ampiezza delle materie nelle quali è disposta in Costituzione una riserva di legge. Pertanto, si richiamano qui soltanto alcune delle decisioni riguardanti l'istituto in generale, tralasciando una più completa documentazione in merito alle singole riserve di cui agli artt. 13, 23, 25, 41, 42, 44, 97, 108 e 119 Cost. In particolare, per l'affermazione generale che un diritto soggettivo può essere limitato solo per legge v. C. Cost., 14 febbraio 1962, n. 4. Per la distinzione tra riserva «assoluta» e «relativa» v. C. Cost., 27 maggio 1961, n. 26; C. Cost., 26 gennaio 1957, n. 4, nonché C. Cost., 26 gennaio 1957, n. 30. Sull'ammissibilità degli atti governativi con forza di legge in materia riservata v. C. Cost., 22 dicembre 1965, n. 86; C. Cost., 8 luglio 1969, n. 126; C. Cost., 4 marzo 1971, n. 39; C. Cost., 19 giugno 1974, n. 184; C. Cost., 23 luglio 1974, n. 243. Su leggi regionali in materie riservate v., tra le altre, C. Cost., 17 febbraio 1987, n. 45; C. Cost., 15 aprile 1987, n. 127; C. Cost., 15 aprile 1987, n. 130 e C. Cost., 28 maggio 1987, n. 204.

<sup>52</sup> Cfr. C. Cost., 14 dicembre 2017, n. 269, § 5.1 del considerato in diritto.