

Pieremilio Sammarco

---

**L'INTERVENTO DELL'AGCOM  
SULLA CLASSIFICAZIONE DELLE  
OPERE AUDIOVISIVE DESTINATE  
AL WEB E DEI VIDEOGIOCHI**

---

Estratto

## L'INTERVENTO DELL'AGCOM SULLA CLASSIFICAZIONE DELLE OPERE AUDIOVISIVE DESTINATE AL WEB E DEI VIDEOGIOCHI

SOMMARIO: 1. Il percorso normativo. — 2. Il Regolamento AGCOM di cui alle delibere n. 74/19/CONS e n. 358/19/CONS. — 3. L'estensione del Regolamento AGCOM ai videogiochi e il modello PEGI. — 4. L'Osservatorio permanente per la corregolamentazione della classificazione delle opere audiovisive destinate al web e ai videogiochi.

### 1. *Il percorso normativo.*

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ha recentemente emanato un Regolamento contenuto nella delibera 74/19/CONS del 6 marzo 2019 (parzialmente modificato con la successiva delibera 358/19/CONS del 18 luglio 2019) diretto ad introdurre nel nostro ordinamento un sistema di classificazione delle opere audiovisive e dei videogiochi destinati al web.

Si tratta di un intervento che trae origine dalla legge n. 220/2016 di riforma della disciplina del cinema e dell'audiovisivo, dove all'art. 33, si registra l'interesse del legislatore alla tutela dei minori in questo specifico quanto delicato settore (1); secondo la citata disposizione, al governo viene delegato di adottare uno o più decreti legislativi per la riforma delle disposizioni legislative di disciplina degli strumenti e delle procedure attualmente previsti dall'ordinamento in materia di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive, ispirandosi ai principi di libertà e di responsabilità, tanto degli imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo, quanto dei

---

(1) Per uno sguardo allargato sulla classificazione delle opere audiovisive che, oltre a ripercorrere l'iter storico, confronta le esperienze straniere, sia consentito rimandare a P. SAMMARCO, *La revisione cinematografica e il controllo dell'audiovisivo. Principi e regole giuridiche*, Bologna, 2014.

principali agenti educativi, tra i quali in primo luogo la famiglia. Si vanno a sostituire le procedure vigenti con un meccanismo di responsabilizzazione degli operatori e di attenta vigilanza delle istituzioni, orientato all'effettività della tutela dei minori. E ciò nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* introdurre il principio della responsabilizzazione degli operatori cinematografici in materia di classificazione del film prodotto, destinato alle sale cinematografiche e agli altri mezzi di fruizione, e della uniformità di classificazione con gli altri prodotti audiovisivi, inclusi i videogiochi, che garantisca la tutela dei minori e la protezione dell'infanzia e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica;

*b)* prevedere l'istituzione presso il Ministero per i beni e le attività culturali dell'organismo di controllo della classificazione di cui alla lettera *a)*, disciplinandone la composizione, i compiti, le modalità di nomina e di funzionamento, con conseguente soppressione delle Commissioni per la revisione cinematografica di cui alla legge 21 aprile 1962, n. 161;

*c)* prevedere il procedimento per l'accertamento degli illeciti amministrativi che conseguono alla violazione della prevista classificazione di cui alla lettera *a)* e i termini entro i quali tale accertamento può intervenire;

*d)* prevedere il sistema sanzionatorio degli illeciti amministrativi accertati;

*e)* prevedere le abrogazioni e modificazioni della normativa vigente in contrasto con la nuova normativa per la classificazione dei film per le sale cinematografiche, degli altri prodotti audiovisivi che vengono trasmessi alla televisione pubblica e privata e sulla rete internet e dei videogiochi posti in vendita.

Si sono così recepite quelle istanze che vedono nel sistema autoregolamentato o co-regolamentato il paradigma attuativo migliore per assicurare una effettiva e stringente tutela ai minori di età e, nello stesso tempo, per non assoggettare gli operatori dell'industria dell'audiovisivo e dei videogiochi a regole che possono risultare presto datate nel tempo e non più rispondenti all'evoluzione sociale e culturale.

Attuando la delega ricevuta, con il successivo d. lgs. n. 203 del 2017 si è operato un riassetto ed una razionalizzazione delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive, introducendo

criteri di classificazione, indicando, nel contempo, i profili organizzativi, procedurali e sanzionatori. Secondo quanto dettato dall'art. 2, la classificazione è finalizzata ad assicurare il giusto ed equilibrato bilanciamento tra la tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica e deve essere proporzionata alle esigenze di protezione dell'infanzia e della tutela dei minori, con particolare riguardo alla sensibilità e allo sviluppo della personalità propri di ciascuna fascia di età ed al rispetto della dignità umana.

Seguendo queste indicazioni, le opere cinematografiche sono classificate in ragione del pubblico cui sono destinate:

- a) opere per tutti;
- b) opere non adatte ai minori di anni 6;
- c) opere vietate ai minori di anni 14;
- d) opere vietate ai minori di anni 18.

Per le opere di cui alle lettere c) e d) il minore può fruire le opere cinematografiche per le quali non ha conseguito l'età minima solo se accompagnato da un genitore e abbia comunque compiuto almeno, rispettivamente, 12 e 16 anni. Si tratta, questa, di un elemento di novità, giacché, nella precedente regolamentazione (legge n. 161/1962 e ed il regolamento di esecuzione con il D.P.R. n. 2029/1963), non erano ammesse deroghe rappresentate dalla presenza del genitore (2).

Quale organismo di controllo e verifica, presso il Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo è istituita la Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche che va a sostituire le Commissioni di revisione cinematografica di cui alla precedente regolamentazione (3). In base al principio di responsabilizzazione degli operatori nel settore cinematografico, i produttori o i distributori qualificano autonomamente l'opera ed almeno venti giorni prima della sua rappresentazione in pubblico ne inviano una copia alla direzione cinema del Ministero, con la

---

(2) Per una ricostruzione anche storica della revisione o classificazione delle opere cinematografiche che parte dal testo unico della legge sulla pubblica sicurezza (regio decreto 30 giugno 1889 n. 6144), sia consentito rimandare a P. SAMMARCO, *La disciplina della censura cinematografica*, in *Dir. inf.*, 2010, 423.

(3) La Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche è composta da un Presidente e da quarantanove membri nominati dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per una durata di tre anni, rinnovabili una sola volta; la Commissione adotta un proprio regolamento di funzionamento che prevede l'organizzazione dei lavori con sottocommissioni.

relativa motivazione della classificazione operata, affinché sia verificata entro venti giorni dalla Commissione, la quale, dopo aver visionato l'opera, si esprime circa la correttezza o meno della classificazione proposta.

In questo quadro normativo si inserisce il recente Regolamento contenuto nella delibera n. 74/19/CONS e poi confluito nella delibera n. 358/19/CONS del 18 luglio 2019 dell'AGCOM che amplia lo spettro dell'attività di classificazione degli audiovisivi includendo anche i videogiochi e restringendo, nel contempo, l'ambito di applicazione perché riservate solo alle opere destinate al web. La classificazione, secondo il citato Regolamento, diviene un preventivo quanto obbligatorio passaggio fondamentale per la messa a disposizione dell'opera sulla rete e quindi per la sua fruizione.

## 2. *Il Regolamento AGCOM di cui alle delibere n. 74/19/CONS e n. 358/19/CONS.*

Il Regolamento emanato dall'AGCOM, perseguendo il fine di una tutela dei minori per la fruizione via web delle opere audiovisive (incluse i videogiochi), si adegua agli standard ed alle migliori pratiche internazionali nell'attività di classificazione per classi di età. Il principio di base è che sia le opere audiovisive e sia i videogiochi destinati ad essere fruiti mediante Internet non possono essere messi on-line in assenza della preventiva classificazione.

Secondo l'art. 5 del Regolamento le opere audiovisive destinate al web sono così classificate in base al pubblico di destinazione:

- a) opere per tutti;
- b) opere non adatte ai minori di anni 6;
- c) opere non adatte ai minori di anni 12;
- d) opere non adatte ai minori di anni 15;
- e) opere non adatte ai minori di anni 18 e opere non adatte ai minori di anni 18 a diffusione ristretta (ai sensi dell'art. 34, comma 3, del d. lgs. 177/2005) (4).

---

(4) Per "diffusione ristretta" si intende la modalità adottate dai fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta che consentano di escludere che i minori vedano o fruiscono i servizi attraverso l'imposizione di un sistema di controllo specifico e selettivo e di relativa segnaletica di avvertenza.

In corrispondenza con le diverse classi di età, sono associati degli appositi pittogrammi colorati con l'indicazione del numero riferito alla classe di età (art. 9); trattasi sostanzialmente di simboli che devono essere esposti con chiara evidenza e leggibilità per almeno dodici secondi prima della diffusione o fruizione dell'opera audiovisiva (salvo per l'opera per tutti che appare evidente per tutta la durata della sua fruizione).

I fornitori di servizi di media audiovisivi che mettono a disposizione del pubblico le opere audiovisive destinate al web adottano altresì le opportune misure tecniche per limitare o inibire la fruizione dei contenuti secondo la relativa classificazione che possono sostanziarsi in: (i) identificatori tecnici che possono essere letti e interpretati dai programmi di controllo parentale; (ii) strumenti tecnici che creano barriere di accesso; (iii) limiti dell'orario di diffusione dei contenuti; (iv) software di protezione; (v) sistemi di verifica dell'età.

Per quanto attiene, invece, alle misure tecniche da parte dei fornitori di servizi di hosting, viene prevista la possibilità da parte dello stesso provider di gestire tramite *cookie* il meccanismo di controllo solo al primo accesso del fruitore dell'opera, considerando per ciascun utente il livello di tutela più elevato in funzione della relativa classificazione; pertanto, secondo quanto riportato nelle linee guida di ausilio all'attività di classificazione delle opere audiovisive e dei videogiochi (allegate alla delibera 359/19/CONS e pubblicate in data 1 agosto 2019), se un utente supera il filtro tecnico predisposto dal fornitore per la fruizione dell'opera adatta solo a soggetti di una determinata fascia di età, il provider potrà successivamente consentire allo stesso utente di accedere direttamente a tutte le opere adatte alle medesime o inferiori classi di età. Per l'accesso alle opere non adatte ai minori di anni 18, invece, si prevede un meccanismo di controllo per ogni accesso da parte dell'utente.

Nel caso di opere audiovisive destinate ad essere fruite sul web e messe a disposizione del pubblico senza una preventiva necessaria registrazione dell'utente e fruite senza alcun corrispettivo economico da parte dell'utente, il fornitore del servizio adotta delle misure tecniche basate su accorgimenti derivanti dall'impiego dei *cookie* approvati specificamente dall'utente medesimo e differenziati in funzione della specifica classe di età: così dovrà essere previsto un filtro all'accesso consistente in una schermata

con un disclaimer informativo a cui si aggiunge un meccanismo di controllo denominato *captcha* logico variabile in relazione alle classi di età (5).

Sono altresì previste ulteriori misure tecniche di protezione dei minori per le opere audiovisive distribuite su altri dispositivi (*devices*) dai fornitori di servizi media audiovisivi, rappresentate da sistemi che consentano una limitazione temporale di utilizzo giornaliero od una inibizione selettiva della navigazione sul web.

La valutazione su cui operare la classificazione delle opere audiovisive si basa su otto descrittori tematici, cioè su degli indicatori che identificano gli ambiti contenutistici suscettibili di esercitare un'influenza sulla sensibilità dei minori e che, quindi, richiedono una cautela nella rappresentazione audiovisiva; essi sono: discriminazione e incitamento all'odio, droghe, comportamento pericoloso e facilmente imitabile, linguaggio utilizzato, nudità, sesso, minacce e violenza. Naturalmente, ai fini della valutazione dell'opera e della giusta interpretazione di tali indicatori, la classificazione deve tenere conto del contesto complessivo dell'opera, del tipo di opera a cui le scene afferiscono, del genere di riferimento (ad esempio, commedia, storico, horror, drammatico), della sua finalità educativa e della funzionalità narrativa delle scene oggetto di esame.

### 3. *L'estensione del Regolamento AGCOM ai videogiochi e il modello PEGI.*

I videogiochi destinati ad essere fruiti sul web dovranno essere ugualmente classificati in ragione delle classi di età del pubblico di destinazione. Il Regolamento in questione prevede all'art. 6 sei fasce di età:

- AGCom 3, adatto a tutte le età;
- AGCom 4-6, adatto dai 4 ai 6 anni;
- AGCom 7, adatto da 7 anni in su;
- AGCom 12, adatto da 12 anni in su;
- AGCom 16, adatto da 16 anni in su;
- AGCom per adulti, adatto da 18 anni in su.

---

(5) Il *captcha*, nel mondo dell'informatica, sono dei test composti da una o più domande per determinare *in primis* se l'utente sia un umano e non un robot e, nello specifico ambito relativo alla classificazione delle opere audiovisive, contengono delle domande o delle operazioni logico-matematiche poste all'utente la cui risoluzione denota l'appartenenza alla classe di età.

Anche per la valutazione della classificazione dei videogiochi, così come per le opere audiovisive, si fa ricorso a otto descrittori tematici che identificano e qualificano i contenuti potenzialmente in grado di esercitare un'influenza negativa sulla sensibilità dei minori; essi sono il linguaggio scurrile, la discriminazione e l'incitamento all'odio, droga, paura, gioco d'azzardo, sesso, violenza ed infine la presenza di opzioni di acquisto. I descrittori tematici sono peraltro identificati da un simbolo iconografico che richiama appunto il contenuto sensibile per il minore che si aggiungono ad un pittogramma che riporta la fascia di età che deve essere esposto nella distribuzione del videogioco in una dimensione consigliata dall'Autorità che varia in funzione del layout del sito web ospitante.

L'Autorità, nel prendere in considerazione le classi di età del pubblico degli utenti dei videogiochi ed i descrittori ha sostanzialmente utilizzato le procedure di classificazione PEGI - *Pan European Game Information*, stabilendo una formale equipollenza, conciliando così l'esigenza degli operatori internazionali di non essere soggetti a due diversi sistemi di classificazione. Il sistema PEGI è stato creato dalla Isfe (*Interactive software federations of europe*), una associazione che raccoglie i maggiori produttori di *software* europei, istituita proprio per rappresentare e tutelare gli interessi dei produttori di *software* all'interno dell'Unione europea (6).

Il PEGI nasce come sistema facoltativo di autoregolazione

---

(6) Nell'ambito della sua attività, la Isfe ha affidato la gestione della classificazione dei videogiochi ad un ente indipendente chiamato Pegi S.A., un'organizzazione non-profit che persegue lo scopo di tutelare il pubblico di utenti più giovane che si avvale di tali prodotti. L'ente Pegi è amministrato da due soggetti: il Nicam (*Netherlands institute for the classification of audiovisual media*) che peraltro si occupa anche del *rating* delle opere filmiche in Olanda ed il Vsc (*Video standards council*), un ente non-profit composto dai produttori e rivenditori che ha sede nel Regno Unito ed è stato creato appositamente come soggetto controllore delle regole di condotta e di funzionamento del sistema. Il sistema PEGI peraltro trova il favore dell'Unione europea che, con la Risoluzione del Consiglio del 1° marzo 2002 sulla protezione dei consumatori, in particolare dei giovani, mediante l'etichettatura di taluni videogiochi e giochi per computer per gruppi di età (2002/C 65/02), sottolinea l'importanza che i consumatori dispongano di informazioni chiare, circa la valutazione del contenuto e la conseguente classificazione per gruppi di età, sui prodotti commercializzati, al fine di consentire una scelta consapevole e, in particolare, di proteggere i giovani da contenuti potenzialmente nocivi; il Consiglio, nella suddetta Risoluzione, ribadisce che l'etichettatura è un mezzo importante per garantire una migliore informazione e una maggiore trasparenza per i consumatori, nonché per garantire il funzionamento armonioso del mercato interno. In particolare, si legge nella citata Risoluzione del Consiglio che « *L'autoregolamentazione è uno dei mezzi adeguati (...) per favorire sistemi di classificazione in base all'età per il software di intrattenimento interattivo contenuto nei videogiochi e nei giochi per computer* ».

destinato ad impedire che i minori siano esposti a giochi inadatti alla loro fascia di età, che ha, nel tempo, sostituito numerosi sistemi nazionali di classificazione basati sull'età con un sistema europeo unico.

Il sistema PEGI è stato adottato da ben trentacinque paesi europei, oltre il Sudafrica e Israele ed in alcuni paesi, oltre ad essere riconosciuto formalmente dall'ordinamento, è imposto per legge (7). L'Unione europea, peraltro, è favorevole ad una classificazione unitaria o integrata degli audiovisivi all'interno del proprio spazio territoriale riferita a fasce di età applicate a tutte le piattaforme di distribuzione, al fine di un più armonioso funzionamento del mercato interno ed un minore rischio di confusione da parte dei soggetti consumatori di tali prodotti (8).

Il sistema PEGI è basato su di un codice di condotta che contiene un set di regole giuridiche indirizzate ai produttori di videogiochi e di *software* interattivi a contenuto ludico i quali hanno l'obbligo di osservare nel momento in cui si vogliono avvalere di questa procedura di classificazione. Per quanto concerne l'oggetto della regolamentazione, esso include ogni prodotto o programma per elaboratore distribuito in qualunque modalità, anche elettronica o telematica e fruibile da qualsiasi dispositivo informatico, anche mobile.

Le regole in questione hanno ad oggetto il sistema di etichettatura, le modalità di fornitura delle informazioni relative all'opera, le sue forme di promozione o pubblicità e, più in generale, la sua presentazione al pubblico, il tutto al fine di offrire

---

(7) I paesi nei quali sussiste l'obbligo della classificazione PEGI (o che applicano un sistema di derivazione PEGI) sono: Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovenia, Svizzera. Paesi come la Bulgaria, la Danimarca, l'Estonia, l'Irlanda, la Spagna, la Svezia e l'Ungheria applicano il sistema PEGI ma non dispongono di una normativa specifica al riguardo. D'altronde, l'Unione europea, nella raccomandazione al Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela dei minori e della dignità umana e al diritto di rettifica (2006/952/CE) del 27 dicembre 2006, si fa riferimento a misure per la lotta contro le attività illecite su Internet nocive per i minori e alla cooperazione tra gli organismi competenti per la valutazione e classificazione delle opere audiovisive.

(8) Nella comunicazione alla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla protezione dei consumatori, in particolare dei minori, per quanto riguarda l'utilizzo dei videogiochi, del 2008, si legge che « il sistema PEGI sembra aver conseguito buoni risultati e pertanto nel complesso appare un buon esempio di autoregolamentazione in linea con la strategia per una migliore regolamentazione » e pertanto, viene rivolto l'invito agli stati membri « ad integrare nel loro sistema nazionale il sistema di informazione e classificazione realizzato nell'ambito delle iniziative PEGI », unitamente all'incoraggiamento a sostenere « ogni ulteriore attività per la realizzazione di un sistema paneuropeo di autoregolamentazione o di coregolamentazione in base all'età applicabile all'insieme dei media ».

delle informazioni facilmente comprensibili circa l'età minima necessaria per la compatibilità del suo contenuto con l'età del pubblico degli utenti. Naturalmente, vi è l'espressa previsione secondo cui il codice di condotta non può contrastare in alcuna sua parte con le legislazioni degli stati in cui il prodotto informatico viene distribuito al pubblico.

Di interesse è segnalare che il sistema PEGI prevede che i produttori, prima di mettere in commercio il videogioco, debbono compilare un modulo telematico avente ad oggetto una dichiarazione con una specifica valutazione (*rating*) del suo contenuto e cioè se, in concreto, si tratta di un prodotto adatto a tutti o, per i suoi contenuti, debba essere limitato ad un pubblico più adulto. In sostanza, il produttore dichiara se il suo prodotto audiovisivo contenga delle parti in cui è rappresentata la violenza, il sesso, l'assunzione di droghe o altro contenuto sensibile anche solo sonoro o verbale ed in base al contenuto dichiarato, il sistema di valutazione, prendendo in considerazione tutti i dati informativi immessi, assegna automaticamente una classificazione in base all'età del pubblico cui deve essere rivolto, con degli elementi descrittivi del contenuto stesso, a titolo di avvertenza, senza omettere di indicare, nel momento della concessione della licenza, la ragione per la quale il gioco è stato assegnato a quella particolare fascia di età. Si tratta senza dubbio si tratta del funzionamento di un sistema esperto in grado di elaborare i dati immessi ed emettere un *output* informativo corrispondente.

#### 4. *L'Osservatorio permanente per la co-regolamentazione della classificazione delle opere audiovisive destinate al web e ai videogiochi.*

Con ulteriore delibera n. 359/19/CONS del 18 luglio 2019, l'AGCOM ha raccolto la necessità di istituire un Osservatorio permanente per la co-regolamentazione della classificazione delle opere audiovisive destinate al web e ai videogiochi, quale sede stabile di scambio di informazioni, di approfondimento e di proposte tra la stessa Autorità, le istituzioni interessate e gli operatori del settore (9); viene così costituito formalmente un

---

(9) Possono partecipare all'Osservatorio gli operatori del settore, quali, ad esempio, i fornitori di servizi di media audiovisivi lineari e non lineari, i fornitori di servizi di hosting, i

luogo deputato alla trattazione delle problematiche afferenti all'applicazione pratica delle attività di classificazione, alla verifica dell'attualità e della persistente efficacia delle indicazioni contenute nelle linee guida e al costante monitoraggio dell'evoluzione del relativo settore, anche elaborando orientamenti condivisi e formulando proposte di aggiornamento. L'Osservatorio persegue altresì la funzione di fornire assistenza e supporto agli operatori negli adempimenti amministrativi previsti dal Regolamento e dalle linee guida, nonché di promuovere nel pubblico degli utenti (adulti e minori) una fruizione maggiormente consapevole dei contenuti delle opere.

La scelta di istituire un soggetto a cui attribuire le suindicate delicate funzioni è sicuramente felice e risponde peraltro anche a ragioni di ordine pratico: si viene a creare un riferimento certo per gli operatori e le istituzioni interessate a cui indirizzare le rispettive istanze, costituendo un elemento necessario di raccordo tra le eterogenee posizioni rappresentate all'interno di una cornice autorevole quale è l'AGCOM.

PIEREMILIO SAMMARCO

---

produttori, sia di opere audiovisive che di videogiochi, anche in forma associativa, i soggetti istituzionali e le realtà associative rilevanti in materia di tutela dei minori.